

GRUPO II - CLASSE V - Plenário  
TC-015.932/2018-4  
Natureza: Relatório de Auditoria  
Órgão/Entidade/Unidade: Fundação Nacional de Saúde  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONTRATAÇÕES DE TI. DESNECESSIDADE. ATO ANTIECONÔMICO. FALTA DE AVALIAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DE MERCADO. FALHAS NAS PESQUISAS DE PREÇO. ADESÃO À ARP. CONVERSÃO EM TCE. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela equipe da Secex/MT (peça 102), anuída pelo corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 103 e 104), frisando que o relato detalhado dos achados se encontra nos respectivos anexos, igualmente transcritos:

### **“I. APRESENTAÇÃO**

1. O Despacho de 3/5/2018, do Min. Augusto Sherman (TC-012.362/2018-2), autorizou a realização da presente auditoria, com a finalidade de verificar a conformidade dos procedimentos realizados pela Funasa, quando da assinatura dos Contratos 56/2017, 37/2017 e 38/2017, e a aderência às normas pertinentes à matéria, no que diz respeito ao planejamento da contratação.
2. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho foram elaboradas três questões de auditoria, quais sejam: a) ‘o planejamento da contratação foi feito com vistas a buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização?’; b) ‘o planejamento da contratação foi feito de forma a criar subsídios para a adequada gestão do contrato resultante?’; c) o ‘ processo de execução contratual foi realizado de acordo com o planejamento da contratação?’.
3. As análises e conclusões finais do presente trabalho foram efetuadas em conformidade com as normas e técnicas de auditoria aceitas pelo TCU (NAT). Todas as evidências coletadas durante a execução do trabalho foram submetidas à aplicação de testes de suficiência, relevância e confiabilidade.
4. O volume de recursos fiscalizados é de R\$ 17.102.345,00, já que este é o valor total dos contratos assinados. Espera-se que a atuação do TCU possa recuperar eventual prejuízo ao erário, na execução das contratações, caso se confirme, ao término do devido processo legal, que não estão adequadas aos padrões normativos vigentes.

### **II. DADOS GERAIS**

#### **II.1. Deliberação que originou o trabalho**

5. Em cumprimento ao Despacho de 3/5/2018 do Min. Augusto Sherman (TC-012.362/2018-2), foram publicadas as Portarias de Fiscalização 476 (planejamento) e 683/2018 (execução e relatório).

#### **II.2. Visão geral do objeto**

6. A Funasa contratou duas empresas para a prestação de serviços e fornecimento de licenças. Como os contratos são muito diversos entre si, é preciso que o objeto de cada um deles seja analisado à parte, a fim de que se tenha uma perfeita compreensão do que a Funasa pretendia

receber em cada um deles. Neste item do relatório são apresentados o objeto da contratação e o problema que pretendia ser resolvido, na visão da Funasa.

#### **Data Quality (Contrato 56/2017)**

7. Alegando a existência de dados duplicados em banco de dados, especialmente no Sistema de Cadastro de Usuários (SCA) e no Sistema de Informações Gerenciais (SIGA), a Funasa disparou processo de contratação de ferramenta de *Data Quality* (em tradução livre, ‘qualidade dos dados’) cujo objetivo era a obtenção da licença do software *PowerCenter Data Quality* da fabricante Informática (peça 15, p. 176-188).

8. Portanto, a Funasa indicou a marca e a solução a ser adquirida (o que, por si, não é vedado) e realizou a pesquisa de preços com eventuais fornecedores da licença, tendo realizado o pregão eletrônico (24/2017) e posteriormente contratado a empresa PTV Tecnologia da Informação, no valor de R\$ 4.353.100,00, incluindo aí, o valor da licença, o suporte da ferramenta e também a operação assistida (quando a empresa fornece mão de obra especializada para colocar o sistema em operação).

#### **Mascaramento de Dados (Contrato 37/2016)**

9. O objetivo da contratação de mascaramento de dados (conhecida pela sigla TDM) era preservar dados sensíveis em bancos de dados, quando da utilização deles por terceiros, ou em ambientes de homologação de sistemas e/ou ferramentas, a fim de evitar que informações relevantes ficassem disponíveis e sujeitos à utilização indevida (peça 5, p. 5).

10. A Funasa realizou o Pregão Eletrônico 12/2015 para a contratação da licença, do suporte técnico e da operação assistida. A empresa PTV, em conjunto com a empresa TGV, formaram o consórcio vencedor que assinou o contrato em 28/12/2016, no valor de R\$ 4.707.295,00 (peça 10, p. 25-45).

#### **Implantação do SEI (Contrato 38/2017)**

11. O SEI - Sistema Eletrônico de Informações, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa por meio de um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, com interface amigável e práticas inovadoras de trabalho, tendo como principais características a libertação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real (Fonte: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei>).

12. O SEI tem sido largamente adotado pela administração com a finalidade de gerenciar processos eletrônicos e, como se trata de solução livre e gratuita, a tendência é que a sua implantação tenha um custo baixo. Para a finalidade de implantar o SEI, a Funasa contratou, por meio de adesão à ata do Pregão 17/2016 [], a empresa Linkcon, pelo valor de R\$ 8.041.950,00 (peça 17, p. 589-607).

#### **Objeto da fiscalização**

13. Os contratos objeto da presente fiscalização são então os seguintes:

**Tabela 1:** Contratos fiscalizados neste trabalho

<b>Contrato</b>	<b>Objeto+-</b>	<b>Empresa</b>	<b>Valor (R\$)</b>
56/2017	Data Quality	PTV Tecnologia da Informação	4.353.100,00
37/2016	Mascaramento de dados	Consórcio PTV e TGV	4.707.295,00
38/2017	Implantação do SEI	Linkcon (adesão à ata)	8.041.950,00
		<b>Total</b>	17.102.345,00

14. Ocorre que as contratações na Administração Pública cujo objeto seja relacionado à tecnologia da informação devem seguir uma série de normativos, especialmente, aqueles previstos

na IN 04/2014 SLTI, IN 05/2014 SLTI (com as alterações da IN 03/2017 SLTI), a fim de que haja um adequado planejamento da contratação, que permita a adoção da solução mais vantajosa, tanto em termos de custos, como em termos de resultado.

15. Além disso, a maioria das contratações de TI possuem um risco elevado de erros no planejamento, tendo em vista a natureza abstrata e não palpável da maioria dos seus objetos, o que pode ocasionar prejuízos relevantes ao erário, já que geralmente envolvem valores elevados.

16. A IN 4/2014, em seu art. 8º, estabelece que ‘as contratações de Soluções de Tecnologia da Informação deverão seguir três fases’. São elas:

- a) PCTI - Planejamento da Contratação de Soluções de TI;
- b) SFTI - Seleção do Fornecedor de Soluções de TI; e
- c) GCTI - Gestão do Contrato de Solução de TI.

17. A IN 4/2014, em seu art. 4º, afirma que ‘as contratações deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI’. Assim sendo, a primeira fase é a fase de Planejamento da Contratação de Soluções de TI - PCTI. Esta fase é composta por quatro processos, quarenta e seis atividades e produz oito artefatos. Além disso, sete atores participam desta fase, que está estruturada da seguinte forma:

- PCTI-P1 - Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
- PCTI-P2 - Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
- PCTI-P3 - Análise de Riscos;
- PCTI-P4 - Termo de Referência ou Projeto Básico;
- Artefato: Documento de Oficialização da Demanda;
- Artefato: Equipe de Planejamento da Contratação;
- Artefato: Estudo Técnico Preliminar;
- Artefato: Modelo de Termo de Compromisso;
- Artefato: Modelo de Termo de Ciência;
- Artefato: Análise de Riscos;
- Artefato: Termo de Referência ou Projeto Básico;
- Ator: Área Administrativa;
- Ator: Área Requisitante da Solução;
- Ator: Área de Tecnologia da Informação;
- Ator: Integrante Técnico;
- Ator: Integrante Administrativo;
- Ator: Integrante Requisitante;
- Ator: Equipe de Planejamento da Contratação;
- Ator: Comitê de TI.

18. Um artefato é um documento completo que registra o planejamento feito e, em cada uma das fases, um novo artefato é produzido para guiar as fases subsequentes ou é resultado dela.

19. O Planejamento da Contratação se inicia com o envio do Documento de Oficialização da Demanda - DOD à Área de Tecnologia da Informação. Nessa etapa, chamada de Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação, o DOD é consolidado e é formada a Equipe de

Planejamento da Contratação. Em seguida, dois processos são executados em paralelo: o Estudo Técnico Preliminar e a Análise de Riscos, sendo que este último permeia todas as etapas do Planejamento da Contratação.

20. O processo Estudo Técnico Preliminar tem por objetivo realizar uma análise detalhada sobre a viabilidade, ou não, da demanda gerada no DOD. Além disso, ele visa garantir a continuidade do negócio, enquanto este for necessário à Administração Pública. Esse processo é encerrado com a produção do artefato Estudo Técnico Preliminar, que será aprovado e assinado.

21. Após a produção do Estudo Técnico Preliminar, deverá ser realizada a confecção do Termo de Referência ou Projeto Básico, que irá aumentar o nível de granularidade (detalhamento das especificações técnicas) das atividades dos processos anteriores, bem como acrescentar novas atividades necessárias para um planejamento satisfatório. Paralelamente, na Análise de Riscos, são identificadas e analisadas as ameaças que comprometem o sucesso da contratação, bem como da execução contratual. Para cada ameaça descrita, são definidos os respectivos procedimentos de mitigação, tratamento e/ou contingenciamento, conforme o caso.

22. A Análise de Riscos deve ser finalizada somente após o término dos demais processos que compõem o Planejamento da Contratação, uma vez que todos os artefatos produzidos nestas etapas são insumos para a execução da referida análise.

23. Vale ressaltar que a IN 4/2014 em seu art. 9º § 2º afirma que:

‘É obrigatória a execução da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:

I - inexigibilidade;

II - dispensa de licitação ou licitação dispensada;

III - criação ou adesão à Ata de Registro de Preços; e

IV - contratações com uso de verbas de organismos internacionais, como Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e outros.’

24. Nos casos em tela, como já houve a execução dos contratos, o foco da fiscalização é verificar se houve o adequado e imprescindível planejamento previamente à contratação de TI, conforme os trâmites exigidos pela norma, acima delineados, bem como, se a execução dos objetos estava dentro dos parâmetros da economicidade e de acordo com o que fora contratado.

### **II.3. Objetivo, questões de auditoria e metodologia de trabalho**

25. A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade dos procedimentos da contratação (Contratos 37/2016, 38/2017 e 56/2017). A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: O planejamento da contratação foi feito com vistas a buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização?

b) Questão 2: O planejamento da contratação foi feito de forma a criar subsídios para a adequada gestão do contrato resultante?

c) Questão 3: O processo de execução contratual foi realizado de acordo com o planejamento da contratação?

26. Para responder às questões de auditoria foi autorizada a realização de trabalhos de campo, por meio das Portarias de Fiscalização - Secex/MT 476/2018 e 683/2018, tendo sido realizada inspeção *in loco*, na Funasa, em sua sede em Brasília/DF, no período de 02 a 20/7/2018.

27. Antes da visita presencial da equipe do TCU, foram enviados os Ofícios de Requisição 01, 02 e 03-196/2018 (peças 31, 32 e 33, respectivamente), cujas respostas apresentadas serão analisadas ao longo desse relatório.

**Tabela 2:** Relação de ofícios de requisição enviados

<u>Ofício</u>	<u>Objeto</u>	<u>Localização</u>	<u>Resposta</u>
1-196/2018	Contrato 56/2017 (PTV)	Peça 31	Peça 36
2-196/2018	Contrato 37/2016 (PTV/TGV)	Peça 32	Peças 40-41
3-196/2018	Contrato 36/2017 (Linkcon)	Peça 33	Peça 42

28. Os achados de auditoria serão divididos por contrato para facilitar a compreensão e o entendimento da situação encontrada de maneira global.

### III. ACHADOS DE AUDITORIA

29. Os achados de auditoria encontrados durante a fiscalização são os relacionados abaixo:

**Tabela 3:** Achados de auditoria

<u>Contrato</u>	<u>Empresa</u>	<u>Localização</u>	<u>Achados</u>
36/2017	Linkcon	Anexo I	1) Objeto contratado distinto da ata, com fuga à licitação
			2) DOD, ETPC e TR meramente formais
			3) Pesquisa de preços simulada
			4) Superfaturamento na execução contratual
37/2016	Mascaramento	Anexo II	1) Contratação de objeto improfícuo, com prejuízo ao erário
			2) Superfaturamento na execução contratual
56/2017	Data quality	Anexo III	1) Contratação de objeto improfícuo, com prejuízo ao erário
			2) Superfaturamento na execução contratual

30. Na maioria dos casos, os gestores da Funasa utilizaram a fase de planejamento da contratação para validar o desejo, que eles já tinham em mente, de realizar a contratação. O planejamento, assim, não foi utilizado como momento de reflexão e de decisão acerca das melhores alternativas para o órgão e para a sociedade, mas sim, para justificar a contratação que eles já haviam decidido realizar.

31. Com isso, a contratação da empresa para implantação do SEI foi realizada para objeto distinto daquele que havia na ata aderida, com patente fuga à obrigatoriedade de licitar e houve a contratação de dois objetos improfícuos, inúteis e que não trouxeram nenhum resultado prático e útil para a Funasa ou para a sociedade. Por esse motivo, os prejuízos apurados ao longo dessa fiscalização são elevados:

**Tabela 4:** Prejuízos apurados nessa auditoria

<u>Contrato</u>	<u>Objeto</u>	<u>Empresa</u>	<u>Valor pago</u>	<u>Prejuízo</u>
56/2017	Data Quality	PTV Tecnologia da Informação	2.254.220,00	2.249.710,67
37/2016	Mascaramento de dados	Consórcio PTV e TGV	4.402.564,32	2.265.602,37
38/2017	Implantação do SEI	Linkcon (adesão à ata)	8.038.111,92	7.768.121,66
		<b>Total</b>	14.694.896,24	12.283.434,70

32. São R\$ 12.2 milhões em prejuízos que poderiam ter sido facilmente evitáveis pela Funasa, com a não contratação de uma empresa para implantar o SEI, um sistema que já estava praticamente implementado no órgão (ou a contratação de uma empresa para complementar sua implantação por

um preço compatível com os serviços prestados); com a contratação de consultorias e serviços técnicos em UST, sem a composição do custo unitário, que fez com que um simples apertar de botões, cuja atividade não durou mais que um minuto, fossem pagas no valor de quase R\$ 100.000,00.

33. A lista é longa, mas inclui mais de R\$ 700 mil por uma lista de presença de curso, a contratação de softwares que não têm utilidade, bem como o pagamento por licenças que nunca se comprovou terem sido registradas em nome da Funasa e para os quais a utilidade foi muito baixa ou nula. Sem contar que, o montante de prejuízo alcança quase que 83,6% dos valores efetivamente pagos pela Funasa. Em outras palavras, a cada R\$ 6 pagos pela Funasa, R\$ 5 são despesas que não trouxeram e não trarão qualquer benefício relevante para o desenvolvimento das atividades da Funasa ou para sociedade. Por esse motivo, propõe-se que os responsáveis sejam chamados em citação para que apresentem suas alegações de defesa.

#### IV. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

34. A questão toma ares ainda mais preocupantes. Além das irregularidades ocorridas nos três contratos analisados nessa fiscalização, a Secex/MT ainda realizou inspeção na Funasa em face de representação (TC-014.867/2018-4), a fim de analisar a eventual contratação de solução de gestão de risco, por meio do Pregão 05/2018. A situação naquele contrato é muito semelhante à encontrada aqui: planejamento forjado, pesquisa de preços simuladas e ausência de composição de custos unitários que permitiriam um superfaturamento de quase a totalidade dos valores que seriam pagos com UST (unidade de serviço técnico). Em função da utilização do software 'Alice', que permite acompanhar de forma mais eficaz o lançamento de novos pregões e a rápida atuação do Tribunal, suspendendo cautelarmente a licitação, impediu o prejuízo de quase R\$ 5 milhões, naquela ocasião e, posteriormente, a Funasa decidiu cancelar a contratação, ao menos por ora.

35. Em razão desse quadro, a equipe de auditoria solicitou à Funasa a relação das contratações, previstas, em planejamento, ou em fase de contratação. A Funasa apresentou o quadro à peça 98, que demonstra que estão previstas contratações, no valor de R\$ 54 milhões para um futuro próximo e, analisando-se de modo perfunctório os processos de contratação, identificou-se o mesmo padrão de falhas nesses 4 contratos já analisados pelo TCU, o que pode levar um prejuízo realmente enorme para os cofres públicos.

36. As contratações na Funasa na área de TI aceleraram-se, a partir do período de junho de 2017, quando entra em cena, o atual coordenador da CGMTI, Sr. Leonardo Cezar Cavalieri do Santos, o que também gera um aumento dos problemas detectados pelo Tribunal. Desde então, ele já contratou mais de R\$ 38 milhões, sendo que no pequeno extrato avaliado pelo TCU, quase a totalidade se converteu em prejuízo para o órgão. Somadas as contratações já efetuadas com as previstas, chega-se a uma ordem de grandeza de quase R\$ 93 milhões em contratos de TI que podem ter ou vir a ter problemas significativos, o que parece um incompatível em um momento de cortes orçamentários para a própria Funasa, que não tem tido recursos para a sua área fim.

37. Diante da gravidade dos fatos encontrados nos quatro contratos analisados pelo TCU, do montante dos recursos em prejuízo durante a gestão do Sr. Leonardo, da programação de quase R\$ 54 milhões em novas contratações, o risco para o erário é elevadíssimo, razão pela qual se propõe o afastamento cautelar do gestor até o julgamento final do processo, a fim de que venha causar novos danos ao erário, nos termos do art. 273, RI.

38. Aliás, tendo em vista a posição privilegiada que o Coordenador da CGMTI tem para acesso aos dados e documentos da Funasa, é importante o seu afastamento para evitar que dificulte a apuração dos fatos em curso pelo TCU. Cumpre ressaltar que o Sr. Leonardo é servidor público pelo Iplan Rio, Empresa Municipal de Informática S.A.. Inclusive exercendo o cargo de GERENTE DE SERVIÇOS INFRAESTRUTURA DE TI, conforme pode ser consultado no endereço abaixo:

[http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis\\_consulta/44263Port%20%20IPLANRIO%20201\\_2013.pdf](http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/44263Port%20%20IPLANRIO%20201_2013.pdf)

39. Ou seja, não se está falando de um gestor sem conhecimento de TI. Além disso, ele acumula o cargo de diretor de administração substituto na Funasa. A posição de destaque e comando que exerce sobre todos os servidores de TI do órgão pode dificultar os trabalhos de apuração deste Tribunal.

#### IV. CONCLUSÃO

40. Em razão da gravidade dos fatos narrados ao longo dessa auditoria, propor-se-á:

i) o afastamento cautelar do Sr. Leonardo até o julgamento final do processo, a fim de evitar que tente causar novos danos ao Erário, nos termos do art. 273 do RI.

ii) decretar a indisponibilidade dos bens do Sr. Leonardo por um ano, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, nos termos do art. 274 do RI.

41. Em relação aos prejuízos causados ao erário, será proposta citação dos responsáveis. E, por fim, em relação aos contratos vigentes, será determinado à Funasa que avalie a possibilidade de rescindir a sua execução.

#### V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Propõe-se submeter os autos à consideração superior, propondo:

42.1. o afastamento cautelar do Sr. Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, até o julgamento final do processo, a fim de evitar que tente causar novos danos ao Erário, nos termos do art. 273 do RI.

42.2. decretar a indisponibilidade dos bens do Sr. Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, por um ano, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, nos termos do art. 274 do RI.

#### Propostas do Anexo I (Contrato 37/2016 - Implantação do SEI)

42.3. determinar à Secex/MT a autuação de processo de contas especial constituído das peças 1 a 4, 17 a 30, 33, 35, 37 a 39, 42, 44 a 70, 79 a 88 e 98 a 99, para tratar do débito do **Contrato 36/2017 (Implantação do SEI)** e demais irregularidades praticadas e nele;

42.4. realizar a audiência dos responsáveis arrolados nos Apêndices A, B e C, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem as razões de justificativa, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

42.5. **Irregularidade 1:** Contratação de objeto distinto da ata a que a Funasa aderiu.

a) **Dispositivos violados:** art. 14 da Lei 8.666/93; art. 15, § 7º, I e II, da Lei 8.666/93; jurisprudência do TCU; art. 116, II, da Lei 8.666/93 e art. 2 da Lei 8.666/93.

b) **Qualificação dos responsáveis solidários:** matriz de responsabilização (Apêndice A).

a. **Responsável:** Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, integrante técnico da contratação.

**Conduta:** Aprovou os estudos técnicos preliminares realizados, meramente formais, que deram respaldo à contratação irregular (peça 17, p. 397-417 e peça 17, p. 473-4).

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar os documentos técnicos eivados de irregularidades, o gestor possibilitou a contratação irregular.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto o responsável aprovou os artefatos de planejamento falhos, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

Agravante (1): atestar que a ata da CDRJ atendia ao objeto da contratação do SEI, permitindo à fuga ao processo licitatório (peça 17, p. 35-36)

Agravante (2): O gestor foi alertado duas vezes pela AGU acerca dos erros que estava cometendo e, mesmo assim, decidiu seguir adiante (peça 17, p. 372 e p. 503/4).

Agravante (3): Depois de alertado pela AGU, simulou a elaboração do DOD e do ETPC, meramente formais, que deram respaldo à contratação irregular (peça 17, p. 422 e peça 17, p. 473-474)

b. **Responsável:** Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador CGLOG, integrante requisitante da contratação.

**Conduta:** Aprovou os estudos técnicos preliminares realizados, meramente formais, que deram respaldo à contratação irregular (peça 17, p. 397-417 e peça 17, p. 473-4).

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar os documentos técnicos eivados de irregularidades, o gestor possibilitou a contratação irregular.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto o responsável aprovou os artefatos de planejamento falhos, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

c. **Responsável:** Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo da contratação.

**Conduta:** Aprovou os estudos técnicos preliminares realizados, meramente formais, que deram respaldo à contratação irregular (peça 17, p. 397-417 e peça 17, p. 473-4).

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar os documentos técnicos eivados de irregularidades, o gestor possibilitou a contratação irregular.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto o responsável aprovou os artefatos de planejamento falhos, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

d. **Responsável:** Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa.

**Conduta:** Apresentou despacho autorizando a adesão à ata da CDRJ para objeto diverso do contratado, à peça 17, p. 533, e contratou a empresa em situação de fuga à obrigatoriedade de licitar.

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar os documentos técnicos eivados de irregularidades e assinar o contrato, o gestor possibilitou a ilegalidade.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto o responsável aprovou os artefatos de planejamento falhos e assinou o contrato, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

Agravante (1): O gestor foi alertado duas vezes pela AGU acerca dos erros que estava cometendo e, mesmo assim, decidiu seguir adiante (peça 17, p. 372 e p. 503/4).

Agravante (2): O gestor publicou portaria para dar sentido de urgência à implementação do Sei e, assim, justificar a contratação da empresa para um objeto diverso da ata.

42.6. **Irregularidade 2:** Pesquisa de preços simulada.

a) **Dispositivos violados:** art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93; art. 22 da IN 4/2014 SLTI; art. 2º, IV, § 4º, IN 5/2014 e art. 2º, § 1º, IN 5/2014.

b) **Qualificação dos responsáveis solidários:** matriz de responsabilização (Apêndice B).

a. **Responsável:** Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, integrante técnico da contratação.

b. **Responsável:** Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador CGLOG, integrante requisitante da contratação.

c. **Responsável:** Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo da contratação.

d. **Responsável:** Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa.

**Conduta:** Aprovaram (peça 17, p. 473-4) o termo de referência contendo pesquisa de preços meramente formal.

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar os documentos técnicos eivados de irregularidades, os gestores possibilitaram a contratação irregular.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto os responsáveis aprovaram a pesquisa de preços falha, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

Agravante (1): a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação foi o único parâmetro do estabelecimento do preço de mercado, em detrimento dos parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e das contratações similares realizadas por entes públicos, em inobservância à IN-SLTI 5/2014.

Agravante (2): foram consultadas empresas que não poderiam oferecer o serviço prestado (ECG) e que não tinham experiência nesse tipo de implementação (todas); e empresas representadas por funcionário da contratada (Consultoria Vitis) e ECG, demonstrando simulação do ato.

42.7. **Irregularidade 3:** Falhas diversas na contratação.

a) **Dispositivos violados:** art. 19, I, da IN 4/2014 SLTI; art. 20, I, II, III e IV da IN 4/2014 SLTI; art. 6º, *caput*, do Decreto 7.892/2013 c/c artigos 3º, *caput*, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/93.

b) **Qualificação dos responsáveis solidários:** matriz de responsabilização (Apêndice C).

a. **Responsável:** Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, integrante técnico da contratação.

b. **Responsável:** Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador CGLOG, integrante requisitante da contratação.

c. **Responsável:** Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo da contratação.

d. **Responsável:** Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa.

**Conduta:** Aprovaram (peça 17, p. 473-4) o termo de referência com diversas falhas.

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar os documentos técnicos eivados de irregularidades, os gestores possibilitaram a contratação irregular.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto os responsáveis aprovaram a pesquisa de preços falha, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

42.8. realizar a citação solidária dos responsáveis arrolados no Apêndice D, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres especificados as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

42.9. **Irregularidade 4:** sobrepreço na execução contratual.

a) **Dispositivos violados:** art. 15, IV, da Lei 8.666/93; art. 26, III, da Lei 8.666/93; princípio da economicidade; art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64

b) **Quantificação do débito:**

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.801.104,48	10/11/2017
5.427.129,44	13/12/2017
539.887,74	24/1/2018

Valor atualizado até 31/8/2018: R\$ 8.034.457,91

c) **Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde (Funasa).**

d) **Qualificação dos responsáveis solidários: matriz de responsabilização (Apêndice D).**

a. **Responsável:** Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, gestor do contrato

b. **Responsável:** Sérgio Luiz de Castro, CPF 308.374.991-00, fiscal do contrato

**Conduta:** Assinou as ordens de serviços (peça 63) e os termos de aceite definitivo em que atestou a execução de serviços em que havia sobrepreço decorrente de superfaturamento na contratação.

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar as ordens de serviço com quantidade demandada em USTs, sem a composição dos custos unitários, permitiu o sobrepreço na execução contratual.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto os responsáveis aprovaram a pesquisa de preços falha, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

Agravante (1): a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação foi o único parâmetro do estabelecimento do preço de mercado, em detrimento dos parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e das contratações similares realizadas por entes públicos, em inobservância à IN-SLTI 5/2014.

Agravante (2): foram consultadas empresas que não poderiam oferecer o serviço prestado (ECG) e que não tinham experiência nesse tipo de implementação (todas); e empresas representadas por funcionário da contratada (Consultoria Vitis), demonstrando simulação do ato.

Agravante (3): foram pagos valores vultosos por serviços que estavam disponíveis gratuitamente na internet, o que era fácil de ser detectado;

Agravante (4): foram remunerados serviços intermediários que não agregam valor final ao produto, em uma contratação realizada e paga em unidades de serviço técnico, que exige a apresentação da composição unitária e a definição de metas de resultado.

c. **Responsável:** Paulo Barros Lyra Filho, CPF 296.482.621-87, Coordenador Substituto de Recursos Logísticos, fiscal requisitante

**Conduta:** Assinou as ordens de serviço demandando a execução de serviços em que havia sobrepreço decorrente de superfaturamento na contratação (peça 63)

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar as ordens de serviço com quantidade demandada em USTs, sem a composição dos custos unitários, permitiu o sobrepreço na execução contratual.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto os responsáveis aprovaram a pesquisa de preços falha, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

Agravante (1): a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação foi o único parâmetro do estabelecimento do preço de mercado, em detrimento dos parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e das contratações similares realizadas por entes públicos, em inobservância à IN-SLTI 5/2014.

Agravante (2): foram consultadas empresas que não poderiam oferecer o serviço prestado (ECG) e que não tinham experiência nesse tipo de implementação (todas); e empresas representadas por funcionário da contratada (Consultoria Vitis), demonstrando simulação do ato.

Agravante (3): foram pagos valores vultosos por serviços que estavam disponíveis gratuitamente na internet, o que era fácil de ser detectado;

Agravante (4): foram remunerados serviços intermediários que não agregam valor final ao produto, em uma contratação realizada e paga em unidades de serviço técnico, que exige a apresentação da composição unitária e a definição de metas de resultado.

d. **Responsável:** Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa.

**Conduta:** Aprovou o empenho e a execução contratual em que havia superfaturamento, causando, assim o sobrepreço na execução contratual (peça 18, p. 207).

**Nexo de causalidade:** Ao aprovar o empenho e depois a execução contratual com quantidade demandada em USTs, sem a composição dos custos unitários, permitiu o sobrepreço na execução contratual.

**Culpabilidade:** Há elementos indicativos da potencial consciência da ilicitude praticada, porquanto os responsáveis aprovaram a pesquisa de preços falha, sendo-lhe, no caso, exigível conduta diversa, não estando albergado em nenhuma excludente de ilicitude.

Agravante (1): a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação foi o único parâmetro do estabelecimento do preço de mercado, em detrimento dos parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e das contratações similares realizadas por entes públicos, em inobservância à IN-SLTI 5/2014.

Agravante (2): foram consultadas empresas que não poderiam oferecer o serviço prestado (ECG) e que não tinham experiência nesse tipo de implementação (todas); e empresas representadas por funcionário da contratada (Consultoria Vitis), demonstrando simulação do ato.

Agravante (3): foram pagos valores vultosos por serviços que estavam disponíveis gratuitamente na internet, o que era fácil de ser detectado;

Agravante (4): foram remunerados serviços intermediários que não agregam valor final ao produto, em uma contratação realizada e paga em unidades de serviço técnico, que exige a apresentação da composição unitária e a definição de metas de resultado.

e. **Responsável:** Linkcon Ltda. - EPP, CNPJ 05.323.742/0001-71, empresa contratada

**Conduta:** Recebeu os valores decorrentes de contratos superfaturados.

**Nexo de causalidade:** A empresa recebeu os valores decorrentes de contratos superfaturados, embasado em documentos elaborados por sua equipe (entregáveis) que não se coadunou com a real execução contratual, causando prejuízo ao erário.

42.10. certificar-se que os ofícios de audiência e citação alertem os gestores que além de multa e do débito a eles imputados, poderão ser sancionados com inabilitação para ocupar cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 a 8 anos, nos termos da Lei 8.443/92, art. 60 c/c Regimento Interno, art. 270.

### Propostas do Anexo II (Contrato 37/2016 - Mascaramento de Dados)

42.11. determinar à Secex/MT a autuação de processo de contas especial constituído das peças 1 a 12, 32, 35, 37 a 39, 41, 71 a 78 e 98 a 99, para tratar do débito do **Contrato 37/2016 (Mascaramento de dados)** e demais irregularidades praticadas e nele:

42.11.1. realizar a citação solidária dos responsáveis arrolados nos Apêndices E e F, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres especificados as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

42.11.1.1. **Irregularidade 1:** elaboração do planejamento de falho de contratação de objeto improfícuo, levando a previsível fracasso na execução, com o não atingimento dos objetivos do ajuste, bem como o prejuízo ao erário.

a) **Dispositivos violados:** art. 11, I, e II, art. 14, art. 12, I, 'b' e 'c', III, IV, da IN 4/2014 SLTI, bem como a Súmula TCU 177

#### b) Quantificação do débito

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.195.521,00	17/2/2017
66.666,66 (1ª parcela)	4/4/2017
27.661,00 (instalação)	4/4/2017
66.666,66 (2ª parcela)	4/5/2017
66.666,66 (3ª parcela)	29/6/2017
66.666,66 (4ª parcela)	13/7/2017
66.666,66 (5ª parcela)	17/8/2017
66.666,66 (6ª parcela)	20/9/2017
66.666,66 (7ª parcela)	9/10/2017
66.666,66 (8ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (9ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (10ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (11ª parcela)	19/3/2018
66.666,66 (12ª parcela)	18/5/2018

Valor atualizado até 31/8/2018: R\$ 3.176.796,41

c) **Cofre credor:** Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

d) **Qualificação dos responsáveis solidários:** matriz de responsabilização (Apêndice E).

- a. **Responsável:** Leonardo Selhorst, CPF 021.352.881-95, integrante técnico da contratação;
- b. **Responsável:** Albert Queiroz Silva, CPF 089.190.426-32, integrante requisitante;
- c. **Responsável:** Jefferson Rafael Silva, CPF 334.643.268-88, Coordenador da CGMTI, responsável da área técnica e requisitante

**Conduta:** Aprovaram o estudo técnico em que não se avaliou a real necessidade da Funasa (art. 11, I e II), não se comparou as diversas soluções disponíveis para corrigir o problema e não levantou alternativa no mercado, não avaliou o custo total de propriedade e o alinhamento da solução tecnológica com o objetivo da contratação, bem como elaboraram pesquisa de preços falha em que não se avaliou as soluções de mercado disponíveis, bem como os custos e os preços, produzindo documento técnico meramente formal e falho para permitir a contratação desnecessária e perdulária, infringindo a Súmula TCU 177, os arts. 11, I, II; art. 14, I, e art. 12, I, b e c, e art. 12, III e IV, da IN 4/2014 SLTI.

**Nexo de causalidade:** O planejamento mal feito permitiu a contratação que gerou prejuízo à Funasa, tendo em vista que o objetivo do ajuste não foi alcançado e isso era previsível à época do planejamento.

**Culpabilidade:** Como integrantes do processo de contratação, era esperado que os gestores tivessem se assegurado da adequação técnico-financeira e da legalidade da contratação aprovada, exigindo-se, no mínimo, a adequação às normas da IN 04/2014.

Agravantes: era do conhecimento da equipe de planejamento, a existência de licença da Oracle com funcionalidade *data masking*, que poderia ser menos custosa

42.11.1.2. **Irregularidade 2:** superfaturamento na execução contratual.

a) **Dispositivos violados:** art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320, art. 15, III e V, da Lei 8.666/93, princípio da economicidade, princípio da razoabilidade, art. 884 do Código Civil.

b) **Quantificação do débito A (suporte técnico, após apostilamento):**

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
66.666,66 (13ª parcela)	20/7/2018
66.666,66 (14ª parcela)	20/7/2018

Valor atualizado até 31/8/2018: R\$ 133.773,32

a. **Responsável:** Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, atual;

**Conduta:** Atestou a execução de serviços em que havia superfaturamento nos valores, sem avaliar a adequabilidade técnico-financeira dos serviços prestados, nos termos do art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320, do art. 15, IV, da Lei 8.666/93 e em desacordo com o princípio da economicidade.

**Nexo de causalidade:** ao atestarem serviços sem análise da adequabilidade técnica-financeira do que foi prestado, causaram prejuízo ao erário.

**Culpabilidade:** Na qualidade de gestor do contrato, cabia a ele analisar a adequabilidade técnica-financeira do serviço que estava sendo prestado, antes do ateste, havendo, portanto, potencial conhecimento da ilicitude, não estando a responsável albergada em nenhum excluyente de culpabilidade.

**c) Quantificação do débito E (treinamento):**

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
75.742,61	29/6/2017

Valor atualizado até 31/8/2018: R\$ 79.143,45

- a. **Responsáveis:** Raquel Marra Molina de Aguiar, CPF 842.163.521-20, Gestor do contrato
- b. **Responsáveis:** Henrique Alcântara Veloso Mota, CPF 985.960.121-68, Coordenador da CGMTI em substituição

**Conduta:** Atestaram a execução de serviços em que havia superfaturamento nos valores, sem avaliar a adequabilidade técnico-financeira dos serviços prestados, nos termos do art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320, do art. 15, IV, da Lei 8.666/93 e em desacordo com o princípio da economicidade.

**Nexo de causalidade:** ao atestarem serviços sem análise da adequabilidade técnica-financeira do que foi prestado, causaram prejuízo ao erário.

**Culpabilidade:** Na qualidade de gestores do contrato, cabia a ele analisar a adequabilidade técnica-financeira do serviço que estava sendo prestado, antes do ateste, havendo, portanto, potencial conhecimento da ilicitude, não estando a responsável albergada em nenhum excluyente de culpabilidade.

**d) Quantificação do débito F (operação assistida):**

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
275.044,00	19/1/2018
811.756,00	1/2/2018

Valor atualizado até 31/8/2018: R\$ 1.116.418,96

- e) **Cofre credor:** Fundação Nacional da Saúde.
- f) **Qualificação dos responsáveis solidários:** matriz de responsabilização (Apêndice F).
  - a. **Responsáveis:** Raquel Marra Molina de Aguiar, CPF 842.163.521-20, Gestor do contrato
  - b. **Responsáveis:** Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, atual

**Conduta:** Atestaram a execução de serviços em que havia superfaturamento nos valores, sem avaliar a adequabilidade técnico-financeira dos serviços prestados, nos termos do art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320, do art. 15, IV, da Lei 8.666/93 e em desacordo com o princípio da economicidade.

**Nexo de causalidade:** ao atestarem serviços sem análise da adequabilidade técnica-financeira do que foi prestado, causaram prejuízo ao erário.

**Culpabilidade:** Na qualidade de gestores do contrato, cabia a ele analisar a adequabilidade técnica-financeira do serviço que estava sendo prestado, antes do ateste, havendo, portanto, potencial conhecimento da ilicitude, não estando a responsável albergada em nenhum excluyente de culpabilidade.

42.11.2. informar aos responsáveis que, em caso da rejeição das alegações de defesa, o Tribunal poderá inabilitá-los para o exercício de função ou cargo comissionado na administração pública federal pelo prazo de 5 a 8 anos.

**Propostas do Anexo III (Contrato 56/2017 - Data Quality)**

42.12. determinar à Secex/MT a autuação de processo de contas especial constituído das peças 1 a 4, 13 a 16, 31, 35 a 39 e 89 a 99, para tratar do débito do **Contrato 56/2017 (Qualidade de dados)** e demais irregularidades praticadas e nele;

42.12.1. realizar a citação solidária dos responsáveis arrolados nos Apêndices G e H, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres especificados as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

42.12.1.1. **Irregularidade 1:** elaboração do planejamento de falho de contratação de objeto improfícuo, levando a previsível fracasso na execução, com o não atingimento dos objetivos do ajuste, bem como o prejuízo ao erário.

**a) Dispositivos violados:** 1) art. 11, I e II da IN 4/2014 e art. 3º, I, da Lei 10.520/02; 2) art. 12, IV, da IN 4/2014; 3) art. 12, I, b e c, da IN 4/2014 e art. 12, II, da IN 4/2014; 4) art. 12, III, da IN 4/2014 e art. 12, IV, 'b', da IN 4/2014; 5) art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei 8.666/93, e art. 3, III, da Lei 10.520/02; 6) art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93; 7) art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93.

**b) Quantificação do débito**

<b>VALOR ORIGINAL (em R\$)</b>	<b>DATA DA OCORRÊNCIA</b>
1.991.780,00 (licença)	7/2/2018
35.000,00 (instalação)	7/2/2018
40.610,00 (suporte)	9/3/2018
40.610,00 (suporte)	17/4/2018
40.610,00 (suporte)	26/7/2018
40.610,00 (suporte)	26/7/2018

Valor atualizado até 31/8/2018: R\$ 2.244.955,23

**c) Cofre credor:** Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

**d) Qualificação dos responsáveis solidários:** matriz de responsabilização (Apêndice G).

a. **Responsáveis:** Raquel Marra Molina de Aguiar, CPF 842.163.521-20, Gestor do contrato

- b. **Responsáveis:** Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, atual
- c. **Responsáveis:** Henrique Alcântara Veloso Mota, CPF 985.960.121-68, Coordenador da CGMTI em substituição

**Conduta:** Elaboraram o planejamento com 1) ausência de justificativa da real necessidade da Funasa (art. 11, I e II da IN 4/2014 e art. 3º, I, da Lei 10.520/02) e dos reais benefícios a serem alcançados com a contratação (art. 12, IV, da IN 4/2014); 2) ausência de comparação das diversas soluções disponíveis para corrigir o problema e levantamento parcial das alternativas de mercado (art. 12, I, b e c, da IN 4/2014 e art. 12, II, da IN 4/2014); 3) ausência de avaliação do custo total de propriedade e do alinhamento da solução tecnológica com o objetivo da contratação (art. 12, III, da IN 4/2014 e art. 12, IV, 'b', da IN 4/2014); 4) elaboração de pesquisa de preços simulada (art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei 8.666/93, e art. 3, III, da Lei 10.520/02); 5) ausência de apresentação da composição dos custos unitários, no caso dos serviços de suporte, operação assistida e treinamento (art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93); 6) ausência de justificativa para o parcelamento obrigatório do objeto (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, tendo em vista que houve direcionamento da solução, não havendo, assim, óbice para a contratação de uma empresa para o fornecimento das licenças e outra para a operação assistida, o que aumentaria a competitividade do certame.

**Nexo de causalidade:** O planejamento mal feito permitiu a contratação que gerou prejuízo à Funasa, tendo em vista que o objetivo do ajuste não foi alcançado e isso era previsível à época do planejamento.

**Culpabilidade:** Como integrantes do processo de contratação, era esperado que os gestores tivessem se assegurado da adequação técnico-financeira e da legalidade da contratação aprovada, exigindo-se, no mínimo, a adequação às normas da IN 04/2014.

Agravantes:

- 1) pesquisa de preços realizada com a empresa que viria a ser contratada e que apontava valor menor do que o efetivamente contratado;
- 2) pesquisa de preços como fornecedores foi a única fonte de pesquisa de mercado;
- 3) o parecer da AGU (peça 13, p. 207) mencionou a ausência de pesquisa de preços, mas nenhuma providência foi tomada;
- 4) ausência de comprovação da propriedade da licença de *data quality* por parte da Funasa.

42.12.1.2. **Irregularidade 2:** superfaturamento na execução contratual.

- a) **Dispositivos violados:** art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320, art. 15, III e V, da Lei 8.666/93, princípio da economicidade, princípio da razoabilidade, art. 884 do Código Civil.
- b) **Quantificação do débito (treinamento)**

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
60.860,67	26/7/2018

Valor atualizado até 31/8/2018: R\$ 61.061,52

- c) **Cofre credor:** Fundação Nacional da Saúde.
- d) **Qualificação dos responsáveis solidários:** matriz de responsabilização (Apêndice H).

- a. **Responsáveis:** Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, atual
- b. **Responsáveis:** Henrique Alcântara Veloso Mota, CPF 985.960.121-68, Coordenador da CGMTI em substituição

**Conduta:** atestaram a execução de serviços em que havia superfaturamento nos valores, sem avaliar a adequabilidade técnico-financeira dos serviços prestados, nos termos do art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320, do art. 15, IV, da Lei 8.666/93 e em desacordo com o princípio da economicidade

**Nexo de causalidade:** Ao atestarem serviços sem análise da adequabilidade técnica-financeira do que foi prestado, causaram prejuízo ao erário.

**Culpabilidade:** Na qualidade de gestores do contrato, cabia a eles analisar a adequabilidade técnica-financeira do serviço que estava sendo prestado, antes do ateste, havendo, portanto, potencial conhecimento da ilicitude, não estando a responsável albergada em nenhum excluyente de culpabilidade.

- c. **Responsáveis:** PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP, CNPJ 03.488.073/0001-62

**Conduta:** ter recebido valores pelos serviços de transferência de conhecimento e operação assistida acima dos valores de mercado, enriquecendo sem causa, nos termos do art. 884 do Código Civil

**Nexo de causalidade:** ao receber valores acima dos valores de mercado, causou prejuízo ao erário.

42.12.2. informar aos responsáveis que, em caso da rejeição das alegações de defesa, o Tribunal poderá inabilitá-los para o exercício de função ou cargo comissionado na administração pública federal pelo prazo de 5 a 8 anos.

### Determinações gerais

42.13. determinar ao Presidente da Funasa que, no prazo improrrogável de 15 dias:

42.13.1. identifique e avalie as alternativas de rompimento do Contrato 37/2016 (Mascaramento de dados) no que se refere ao seu suporte técnico em contraste com a alternativa de manutenção do contrato até o seu término;

42.13.2. identifique e avalie as alternativas de rompimento do Contrato 56/2017 (*data quality*) no que se refere ao seu suporte técnico em contraste com a alternativa de manutenção do contrato até o seu término;

42.13.3. previamente ao pagamento de operação assistida do Contrato 56/2017, faça a análise do custo real das atividades realizadas, no âmbito das notas fiscais 126 e 127, a fim de verificar se elas justificam o pagamento de R\$ 70.000,00 à empresa, utilizando-se, como referência, o esforço real da empresa e a comparação com a contratação de postos de trabalho, com os respectivos encargos, custos diretos e indiretos e o lucro empresarial;

42.13.4. encaminhe as análises efetuadas ao TCU;

42.13.5. efetue revisão de todas as contratações de TI programadas;

42.14. determinar à Secex/MT que informe sobre o cumprimento das determinações dos itens 41.1, 41.2 e 41.13 e subitens.



# ANEXO I

**Contrato 36/2017 (Linkcon)**

1. Os achados de auditoria da Linkcon são: a) objeto contratado distinto da ata, com fuga à licitação, oriundo de planejamento da contratação meramente formal; b) pesquisa de preços simulada; c) superfaturamento na execução.

**1. Objeto contratado distinto da ata, com fuga à licitação**

2. Para aderir a uma ata de outro órgão, é obrigatório que o objeto contratado seja o mesmo, a fim de evitar que a adesão seja usada como forma de fugir à licitação. No caso em tela, o objeto da adesão à ata é diverso da licitação original, ocasionado, assim, em fuga à obrigatoriedade de licitar, e todo o planejamento da contratação foi montado para dar ares de legalidade (planejamento formal) ao processo. As evidências desses fatos se encontram relacionadas abaixo.

**Evidência 1: objeto distinto da ata originária**

3. O objetivo alegado da contratação apresentados no termo de referência era a implementação do sistema SEI no ambiente informatizado da Funasa, a fim de que os processos físicos (em papel) fossem migrados para o sistema de processo eletrônico. Para tal finalidade, a Funasa aderiu à ata de registro de preços da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), oriundo do Pregão 17/2016, que deu origem ao contrato com a Linkcon.

4. No entanto, a implantação do sistema SEI, ferramenta pública e gratuita - diga-se -, trata-se de serviço que não têm relação com os serviços oriundos da ata de registro de preços da Companhia Docas do Rio de Janeiro. A ata original era para implementação de um sistema de controle de documentos. A questão é que isso ocorreria por meio de um desenvolvimento de um software via fábrica de software, que diz respeito a desenvolvimento de sistemas, não para a implantação de um software já desenvolvido:

2.1.1.3. O objeto ora solicitado visa dar ampliação e implantação do Sistema de Controle de Documentos e Processos Físicos e Virtuais com a criação de módulos adicionais para o controle de documentos e processos e subsistemas que atendam mais especificamente a setores operacionais e estratégicos da CDRJ.

2.1.3.1. Eliminar o trâmite de papel na organização, utilizando-se de workflow sistêmico a ser desenvolvido para a tender as regras de negócio da CDRJ e dar celeridade ao processo de aprovação de documentos. Esta solução pode ser denominada de Virtualização de Processos

**Tabela 3:** Serviços contratados pela Companhia Docas do Rio de Janeiro

<b>Item</b>	<b>Descrição</b>	<b>Detalhamento</b>
1	Serviço de Gestão Documental (UST1)	Organizar os documentos físicos do órgão
2	Serviços de Adequação Corretivas e Manutenções Evolutivas (UST2)	Aprimoramento do software
3	Serviços de Consultoria e Gestão Processual (UST3)	Prestar consultoria aos processos administrativos para dar eficiência
4	Serviço de Administração de Banco de dados (UST4)	Gestão de infraestrutura de banco de dados
5	Serviços de Gerência de Projetos (UST5)	Elaboração de artefatos documentais para o próprio projeto.
6	Serviço de Suporte Técnico (UST6)	Manutenção da infraestrutura de hardware e software
7	Serviço de Suporte Operacional (UST7)	Serviço de manutenção continuada de sistemas de produção.
8	Serviço de Mapeamento de Processos (UST8)	Mapeamento de processos, desenho de fluxo de processos.
9	Desenvolvimento (PF)	Desenvolvimento de softwares e aplicações específicas

**Fonte:** Ata de Registro de Preços do Pregão 17/2016 (peça 84)

5. Ocorre que o desenvolvimento de software é algo muito diverso da mera implantação de software já desenvolvido, tanto em termos de custos, como de complexidade. Ou seja, o que foi efetivamente contratado não tem relação com a alegada necessidade demonstrada nos estudos técnicos. Inclusive, isso fica muito evidenciado pelo fato de os estudos técnicos (peça 17, p. 397-417) terem sido elaborados em 14/9/2017, depois de a Funasa ter solicitado adesão à ata em 17/8/2017 (peça 17, p. 225-235), grave irregularidade que indica que os documentos foram elaborados *a posteriori* com a finalidade de tentar atender à ata e não à alegada finalidade pública.

### **Evidência 2: inversão do planejamento**

6. Para demonstrar que havia um planejamento formal para dar suporte à contratação, a Funasa elaborou o DOD, ETPC e TR, documentos exigidos em uma contratação de TI, por força da IN 04/2014. No entanto, como o planejamento era meramente formal, a equipe de planejamento da contratação só foi instituída em 14/9/2017 (peça 17, p. 395), depois da manifestação da procuradoria que entendeu que:

(...) ato contínuo, se o gestor optar pela continuidade do processo de adesão, sugere-se a devolução dos autos à Administração, para que o setor competente da Funasa ajuste a instrução processual aos termos da Ata de Registro de Preços (ARP) n. 01/2016- SRP, com a adoção do procedimento previsto pela Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 04/2014, bem como a adjudicação— global do objeto licitado e registrado pela Companhia Docas do Rio de Janeiro.

(...) Não sendo possível a adesão à presente Ata de Registro de Preço ou a outra mais adequada ao caso, deverá a Funasa realizar o seu próprio certame licitatório, que possa traçar as condições que entender adequadas para o objeto (peça 17, p. 371-372)

7. No mesmo dia, conseguiram elaborar os documentos que embasariam a contratação (peça 17, p. 416).

### **Evidência 3: DOD, ETPC e TR elaborado com falhas**

8. As falhas na contratação de um objeto diverso do que se pretendia contratar não ocorreram por acaso. É que o momento anterior ao pedido de adesão à ata, que deveria ser dedicado ao estudo das necessidades, não o foi. A inversão das fases demonstra simulação grave já comentada anteriormente, com resultados negativos para a Funasa.

### **Falhas no DOD**

9. O DOD é um documento que apresenta a necessidade de negócio que deve estar em consonância com o PDTI (Plano Diretor de Tecnologia da Informação). Nenhuma análise de conformidade com o PDTI foi realizada, em violação ao art. 11, I, da IN 4/2014 SLTI, em desacordo com a jurisprudência do Tribunal sobre o assunto

Nas contratações de TI, a Administração deve estabelecer previamente em plano de trabalho justificativa da necessidade dos serviços, em harmonia com as ações previstas no Planejamento Estratégico Institucional e no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (art. 2º, incisos I, II e III, do Decreto 2.271/1997 c/c art. 3º da IN 04/2008-SLTI/MP).

(Acórdão 1597/2010 - TCU/Plenário - Min. Augusto Sherman)

A Administração deve elaborar plano de trabalho que preceda os processos licitatórios relativos a TI, demonstrar aderência da contratação com o planejamento estratégico do órgão e com o plano diretor de informática e apresentar justificativa detalhada da contratação, de acordo com o art. 2º, I a III, do Decreto 2.271/1997.

(Acórdão 3624/2011 - TCU/2a Câmara - Min. Aroldo Cedraz)

10. O DOD apresentado (peça 17, p. 389-391) também não veio encaminhado da explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação (art. 11, II, da IN 4/2014 SLTI): embora tenha um título com esse nome, não há a quantificação dos resultados, as metas e o prazo da implementação daqueles resultados.

11. É que, embora haja menção aos resultados a serem obtidos com a contratação (peça 17, p. 390), o documento se limita a apresentar resultados genéricos, não acompanhado de métricas que possam comprovar o atingimento das metas propostas e, ademais, não possui relação direta com o alegado objeto da contratação. Portanto, o DOD se encontra falho e foi apresentado apenas para dar ares de legalidade à contratação, tendo apenas função formal.

12. Nesse sentido, o Tribunal orienta que:

Em contratações de TI, é necessário à Administração estabelecer formalmente: (i) objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição; (iii) metas para cada indicador definido; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição.

(Acórdão 2308/2010 - TCU/Plenário - Min. Aroldo Cedraz)

13. O DOD também não atende a sua principal finalidade, já que a descrição do objeto a ser contratado está insuficientemente definida, genérica e impossibilita o entendimento do que será efetivamente contratado (IN 4/2014, art. 14, I, Súmula TCU 177).

### **Falhas no ETP e TR**

14. Tendo em vista os erros na definição do objeto pelo DOD (em face dos erros da administração), as falhas no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência são mera consequência e não exatamente um novo achado. São artefatos encadeados e relacionados, o erro no primeiro vai gerar erros em cascata nos documentos seguintes.

15. De qualquer modo, o Estudo Técnico Preliminar e o TR contêm falhas e lacunas graves. Embora a Funasa não tivesse entendido inicialmente a contratação como uma aquisição de TI, depois que a AGU emitiu parecer nesse sentido (peça 17, p. 369), a administração tentou adequar o processo de planejamento a uma aquisição dessa natureza, mas falhou em diversos aspectos.

16. Em primeiro lugar, a administração deveria ter buscado por soluções alternativas disponíveis no mercado e/ou analisado projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração. No ETP verifica-se que os gestores da Funasa fizeram um levantamento muito pobre com do Serpro (SEI como serviço, p. 17, p. 405).

17. Assim, administração da Funasa comparou o SEI a um serviço e buscou contratar empresas de mercado para implantá-lo. A questão é que não se tem notícia que o Serpro possua este serviço disponível e além disso, não foi realizada nenhuma análise mais detida sobre esta possibilidade por parte dos integrantes responsáveis pelo planejamento. E também não foi estudado a solução alternativa de buscar apoio do Ministério do Planejamento quanto à implantação do SEI. E o pior de tudo é que ocultaram que a Funasa já havia implantado o SEI (ainda que em versão de homologação) com apoio do Ministério. Ou seja, não foi avaliado o que faltava para implantar o SEI no ambiente de produção. A ausência desse levantamento, de forma adequada, infringe o art. 12, I, b e c, da IN 04/2014 - SLTI).

18. Em análise de projetos similares, foram listadas as seguintes implementações, sem nenhuma análise crítica acerca do que se tratava (peça 17, p. 406-407):

- Fábrica de Software

- Projeto de Modernização Administrativa Portuária da CDRJ

- Serviço de apoio técnico TOTVS

19. A comparação realizada no ETP com outros projetos de fábrica de software não resolve o problema, pois não dizem respeito o objeto a ser contratado. Também se constata a ausência de busca e análise por disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração e/ou as soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro e/ou a capacidade e alternativas do mercado, considerando, inclusive, que o SEI é um software livre e um software público (art. 12, I, b e c, da IN 04/2014 - SLTI). Muitos outros órgãos públicos implantaram SEI de forma gratuita ou com custo reduzido como é o caso, conforme relatado em <http://sempapel.cade.gov.br/> e <http://sempapel.cade.gov.br/arquivos-do-projeto/>.

20. A jurisprudência da Corte é no mesmo sentido:

O planejamento para licitação de soluções de tecnologia da informação (TI) exige, entre outros requisitos, a instituição de equipe de planejamento multidisciplinar e a realização de estudo técnico preliminar das necessidades da Administração e das soluções disponíveis no mercado (Decreto 7.174/2010 e os arts. 2º e 8º a 13 da Instrução Normativa SLTI/MP 4/2014).

(Acórdão 1496/2015 - TCU/Plenário - Min. Ana Arraes)

A aquisição de sistema informatizado de gestão de material e patrimônio pressupõe a realização de estudos técnicos preliminares, de plano de trabalho e de projeto básico que levem em conta as reais necessidades do contratante e que estejam calcados em estimativa consistente de preço.

(Acórdão 54/2012 - TCU/Plenário - Min. Ana Arraes)

21. Além disso, verificou-se a ausência de estudo comparativo de custo total de propriedade entre as diversas e possíveis soluções alternativas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção, e até mesmo alternativa de não se adotar solução alguma, gerenciando o risco do negócio (art. 12, III, da IN 04/2014 - SLTI), bem como ausência de justificativa para a escolha da solução adotada (art. 12, IV, da IN 04/2014 - SLTI).

22. A jurisprudência do Tribunal recomenda que a contratação de TI seja elaborada para atender a um problema específico do órgão, apontado no estudo técnico e não utilizar o ETP como uma peça formal:

É recomendável que a Administração implemente controles que garantam que o termo de referência ou projeto básico para contratações de bens e serviços de TI seja elaborado a partir de estudos técnicos preliminares.

(Acórdão 758/2011 - TCU/Plenário - Min. Aroldo Cedraz)

23. Além disso, replicando os erros do DOD já comentados anteriormente, não houve a demonstração do quantitativo de custos unitários dos serviços a serem prestados no Termo de Referência, tendo em vista que não se demonstrou como se obteve o quantitativo de USTs a fim de justificar os valores a serem contratados (agravado pelo fato de não haver um catálogo dos serviços), restando sem justificativa assim a adesão à ata (art. 6º, IX, da Lei 8.666/93, 'f'). Apesar disso, nenhuma providência foi adotada pelo gestor para correção das irregularidades apontadas.

#### **Evidência 4: itens incompatíveis com a implantação do SEI**

24. Ao se analisar os itens da contratação, verifica-se que eles podem fazer sentido para a contratação original (fábrica de software), mas não têm lógica numa mera implantação de software.

25. Há diversas evidências que demonstram que os documentos originais foram adaptados para uma solução para o qual a Funasa queria (usar a ata de fábrica de software para a implantação do SEI), invertendo o fluxo normal da elaboração do planejamento. Pode-se citar, por exemplo, que o item 2, ‘serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas’, (peça 17, p. 201) não faz sentido para uma contratação de implantação e configuração de software, pois o objetivo não era (e nem poderia ser) que a empresa realizasse aperfeiçoamento no código-fonte do sistema SEI, inclusive, porque ele já foi elaborado e entregue pelo TRF-4. Não faz o menor sentido, portanto, entre outros itens a previsão de adequação corretiva e manutenção evolutiva do sistema (código-fonte). Inclusive o documento à peça 17, p. 386-388, demonstra claramente que o gestor tinha ciência de que a ata aderida era para fábrica de software (desenvolvimento de software), e não para a implementação de um software já desenvolvido, evidenciando que não só a falha é grave como também intencional:

No caso da ata a que se pretende aderir, o item refere-se a serviço de desenvolvimento de softwares e aplicações específicas, cuja unidade de medida é ponto de função.

(...)

O desenvolvimento de novas funcionalidades ou a alteração no SEI será realizada de forma colaborativa nos termos da Portaria Conjunta SLTI/TRF4 n. 3, de 16 de dezembro de 2014, conforme acordo de cooperação técnica para utilização do SEI. Assim, não se pretende desenvolvimento e/ou evoluções por terceiros.

26. Ou seja, o gestor sabia que nenhum serviço de desenvolvimento ou manutenção evolutiva seria realizado. A ata original era para fábrica de software, e assim, não atenderia ao objeto do contrato de implementação, e sabia também o gestor que é vedada a adesão de ata para fábrica de software e, ao invés de tomar isso como motivo para não proceder a contratação dessa maneira, resolveu contornar a proibição e seguir adiante, assumindo todos os riscos do procedimento.

27. Para compreender melhor o item 4 ‘Serviços de Gerência de Projetos’, é preciso fazer uma análise, contextualizando um projeto de implantação qualquer. Projeto é um esforço temporário empreendido para criar ou implementar um produto, serviço, processo ou obter resultado. Opõe-se a processo porque este é de natureza contínua. Gestão de projetos é um ramo da administração que trata da iniciação, planejamento, execução, controle e fechamento de projetos.

28. Nesse sentido, havia um projeto de implantação do SEI (um esforço temporário para disponibilizar um serviço para os usuários da Funasa) e para a entrega do SEI implementado, existe um custo que corresponde ao serviço de gerência do projeto de implantação do SEI (é legítimo, portanto, que exista um item de custo efetuando tal cobrança), mas ele não é o mesmo custo de elaboração de um sistema, que é algo muito mais complexo e custoso. Assim, ao se analisar o custo de gerência do projeto, tem que se levar em conta que apenas é legítima o custo de gestão da implantação, não do desenvolvimento do software, como está descrito no TR.

29. O mesmo problema está no item 3 ‘Sistema de Consultoria e Gestão Processual’ cuja atividade seria:

Gestão processual é a atividade responsável em prestar consultoria aos processos administrativos com uma abordagem disciplinar para dar eficiência aos processos (executar a ação no prazo razoável, com menos custos, com melhor cooperação e comunicação das decisões). Tal eficiência não pode ser alcançada, em função de sérios objetivos mensuráveis e avaliáveis se não for estimulada pelo próprio órgão

30. Consultoria em gestão processual e a gestão processual são atividades necessárias quando se pretende uma reengenharia dos processos e a sua automação. No caso, com a implementação do software SEI, os processos da Funasa teriam que ser reavaliados (para ajustar-se à utilização do software), o que dá aparente legitimidade à contratação. A questão não é a cobrança deste item em si, mas a escala (os valores cobrados) e o que foi efetivamente realizado.

31. Nesse sentido, o produto de uma atividade de consultoria em gestão de processos é a reformulação dos mapas dos processos e manuais explicativos desses processos ou, pelo menos, a consultoria se comprova pelo registro das reuniões efetuadas com o consultor (quando a reformulação dos processos fica a cargo da própria contratante), o que, aparentemente não foi feito, como será visto mais adiante nesse relatório.

32. O item 1 ‘Sistema de Gestão documental’ também carece de justificativa. O objetivo seria levantar o acervo documental, elaborar plano de arquivo, tabela de temporalidade, etc. Ocorre que os processos antigos (em papel) só são migrados para o SEI depois da sua primeira movimentação após a implementação. Já os processos novos, são elaborados diretamente no SEI. Ou seja, não há nenhuma necessidade de levantar acervo e, mesmo se houvesse, essa seria atividade intermediária para a consecução do objetivo final e, portanto, intrinsecamente contratada. Na mesma situação, o item 7 ‘Mapeamento de processos’.

33. O item 5 ‘Serviço de Suporte Técnico’ é mais uma discrepância dessas. Prevê-se a manutenção de teclados, mouses, instalação de pontos de rede, etc. Isso nada mais é do que um serviço de suporte à informática e não tem relação nenhuma com o suposto objeto da contratação (implantação do SEI). Ademais, a Funasa tem um outro contrato com empresa especializada para esse tipo de suporte (Contrato 01/2016, com a empresa Stefanini, oriundo do Pregão 02/2015, peça 85). O suporte que se esperaria do objeto contratado seria aquele para dar apoio ao sistema depois da sua implementação, o que nada tem a ver com a manutenção de hardware, demonstrando, mais uma vez, que os estudos apresentados não correspondem ao que foi contratado, mas apenas, são documentos maquiados para atender a uma finalidade legal.

34. Exceto quanto ao item 1 (um genérico ‘Gestão Documental’), todos os demais itens não têm relação alguma com o que foi contratado e tudo indica que o até mesmo a exceção ocorreu por acaso, pois nenhum dos itens foi descrito especificamente para a contratação que ora acabou acontecendo. Todos os documentos apresentam apenas legalidade formal, mas o conteúdo é completamente discrepante daquilo que se esperaria de uma contratação desse nível.

#### **Evidência 5: ausência da apresentação dos custos unitários**

35. Além disso, analisando os itens que foram contratados, verifica-se que não há a composição de custos unitários que permitiram verificar que a contratação era (ou não) destinada à implantação do SEI.

36. Os serviços esperados para a contratação de uma empresa para a implantação do SEI, seriam: a) digitalização das páginas (se for o caso); b) implantação do SEI propriamente dita; c) suporte ao sistema implantado (se for o caso, já que existe a Stefanini e o Ministério do Planejamento); d) treinamento básico. Apenas isso. E, para cada um desses itens, a Funasa deveria detalhar os serviços a serem executados em cada etapa, indicando a composição dos custos unitários de cada serviço. Por exemplo, a digitalização deveria aparecer por um valor por folha. O suporte poderia ser pago com base em horas dedicadas e/ou funcionários a disposição, sempre vinculado a resultados e com níveis de serviços bem estabelecidos e um catálogo bem definido.

37. Apenas a implantação do SEI propriamente dita poderia ser remunerada por UST (unidade de serviço técnico), mas, ainda nesse caso, deveria haver uma explanação detalhada

dos custos e do resultado e dos níveis mínimos de serviço esperados, a fim de que as empresas pudessem formular propostas consistentes. Sem isso, nem mesmo a Funasa tem condições de mensurar o preço da contratação e nem de avaliar as propostas realizadas pelas empresas.

38. A Unidade de Serviço Técnico (UST) é uma unidade de mensuração de esforço para a execução de serviços complexos onde, ao invés de estabelecer o custo em horas de trabalho, se estipula um resultado com níveis de aceitabilidade do serviço. É bastante utilizada em contratos de prestação de serviços que envolvam diversos tipos de serviços com variada complexidade. Para o uso em serviços repetidos ou continuados não é a melhor escolha para metrificação. Nesses casos deve-se optar pela unidade de homem-hora, vinculado a resultados.

39. Para esclarecer: à peça 17, p. 439, a proposta da Link para diversos serviços está medida em USTs. Não se sabe, apenas pela leitura das tabelas, quais serviços e/ou tarefas estão englobados em uma única UST, de modo que não é possível nem mesmo precisar se a proposta é coerente, já que uma UST pode ser uma atividade muito simples ou muito complexa. Apontar que o serão necessárias 13.500 USTs para realizar os ‘serviços de gestão documental’ é extremamente vago, pois não se mensurou o que cada UST é capaz de produzir em termos de resultado.

40. Mas não é só: da leitura do levantamento de entidades com projetos similares, à peça 17, p. 216, verifica-se que a Funasa não procurou descobrir como que a Administração Pública estava implantando o SEI. O levantamento das entidades com projetos ‘similares’ carece de uma análise mínima para perceber que na verdade nenhum daqueles relacionados pela Funasa são de fato, ao menos, parecidos com o que se objetivava contratar, sem se esquecer que os gestores ocultaram que a Funasa já havia implantado o SEI, na sua versão 2.6.

41. O pregão do MRE, por exemplo, serviu apenas para constar, pois o objeto daquela licitação era também para fábrica de software e não para implementação de solução. O do MCTIC era para serviço de apoio técnico, sem qualquer relação com o objeto da Funasa. E, pior, termo de comparabilidade foi a UST, unidade de serviço técnico, que individualmente considerada é irrelevante para verificar se o seu preço está adequado ao não aos valores de mercado (se é que esse foi o objetivo). Um contrato com uma UST baixa pode estar superfaturado, bastando, para isso, que você acrescente maior número de USTs que o necessário para a realização de um determinado serviço.

42. E aí chegamos a um outro problema dessa contratação que foi o não detalhamento dos custos unitários da contratação, a ser abordado, mais adiante, nesse relatório. Em um momento em que toda a administração pública implementa soluções parecidas, a Funasa adotou um modelo totalmente diferente e não convencional e utilizou parâmetros errados de comparação, simplesmente, porque, por motivos não compreendidos, não adotou a composição dos custos unitários e, em seu lugar, utilizou a UST como parâmetro de comparação de serviços totalmente díspares entre si.

43. A evidência é de que a incompatibilidade, além de facilitar as distorções, tem origem no fato de que os itens apresentados não eram para implantação do SEI e, abrindo as composições dos custos unitários, a Funasa iria acabar deixando essa informação explícita.

#### **Evidência 6: desrespeito ao parecer da AGU**

44. O parecer da AGU, à peça 17, p. 372 relata justamente esse fato e alerta o gestor (grifos não constam do original), em 12/9/2017:

Conforme salientado, quando ocorre a adesão à Ata de Registro de Preços, a contratação vincula-se a todas as condições pactuadas pelo órgão gerenciador da Ata. Deste modo, **torna-se imprescindível aferir todas as condições da contratação originária, e se as mesmas atendem à pretensão da Funasa, com a**

adoção do procedimento previsto pela IN 04/2014 para contratação de solução de tecnologia da informação e adjudicação global do objeto conforme a escolha do órgão gerenciador da ata.

Diante do exposto, entende-se que a **Funasa alterou equivocadamente o conteúdo da ata registrada** pela Companhia Docas do Rio de Janeiro-CDRJ, restando, assim, prejudicada à adesão ora pretendida:

45. O gestor da Funasa, ainda assim, devidamente alertado, decidiu seguir pela contratação e, apenas a partir do parecer da AGU, determinou a elaboração do DOD, do ETPC e do TR, em clara inversão da ordem de planejamento racional. Para piorar, os documentos foram elaborados para se adequar à ata e não para atender a uma finalidade pública que objeto da contratação da Funasa. O principal objetivo demonstrado era aderir a ata e não realizar a contratação do objeto de implantação do SEI.

46. Cumpre ressaltar que no dia 14/9/2017 todos os documentos já estavam prontos, ou seja, em menos de 48 horas após o parecer da AGU, a administração elaborou arquivos complexos, como o DOD, ETPC e TR, a fim de ‘legalizar’ o procedimento de contratação, atendendo à IN 04/2014, em razão do alerta da procuradora. No entanto, a emenda acabou por revelar as falhas ou invés de corrigi-las. O prazo de elaboração é incompatível com a complexidade das informações que tem que ser pensadas antes de uma contratação desse porte.

47. O parecer à peça 17, p. 492/493 revela, com ainda mais detalhes, evidências de que o planejamento foi meramente formal:

No tocante a estes tópicos, a CGMTI, por meio do Despacho n. 44/2017, fls. 193/194, esclarece que adequou à pretendida contratação nos moldes da IN 04/2014, conforme solicitado pela PGF, o qual anexou aos autos o Documento Oficial da Demanda — DOD (Fl. 195/197); Estudo Técnico Preliminar com a descrição, requisitos, levantamentos, justificativa, benefícios esperados da solução escolhida, (Fl. 199/209) e Análise de Riscos (fls. 210/212). No tocante ainda a estimativa de preços da contratação pretendida, a CGMTI, anexou também às fls. 213/221, propostas de preços, as quais apresentam valores maiores do que o preço praticado pela ARP n. 01/2016, da Companhia Docas do Rio de Janeiro. Não obstante, consta acostado aos autos, fls. 222/243, o Termo de Referência n. 21/2017 elaborado pela CGMTI, adequado ao novo planejamento da contratação, ora em comento. Destaca-se ainda, a estimativa de preço constante do Anexo I — Do Termo de Referência — fl. 238, realizada pela CGMTI, cujas consultas foram feitas no painel de preços, conforme orienta a IN 03, de 20 de abril de 2017.

(....)

Dentre as orientações e vedações trazidas no documento, segundo a CGMTI, consta a vedação de utilização de serviços contratados para o desenvolvimento de softwares de atividades-meios, como no caso de gestão eletrônica de documentos. Ainda nesse sentido, a CGMTI informa que também é vedado a contratação de serviços de fábrica de software por meio de adesão à ata. No caso da ata que se pretende aderir, a CGMTI informa que o item 09 refere-se a serviço de desenvolvimento de softwares e aplicações específicas, cuja unidade de medida é ponto de função. Mais a frente, a CGMTI conclui que não se vislumbra benefícios para a Funasa em relação a adesão do item nono da ata pretensa, haja visto a existência de contratação específica para este fim.

(...)

Concernente a estes itens, a CGMTI, por meio do Despacho n. 44/2017, fl. 193, verso, informou que o certame licitatório foi realizado pelo menor preço global por lote e a empresa vencedora do certame foi a que apresentou o menor valor. Diante disso, a CGMTI anexou aos autos, fl. 244, a Ata de realização do Pregão Eletrônico 17/2016/DOCAS/RJ, retirada do Comprasnet, além de outras pesquisas de preços feitas no painel de preços, fl. 238.

#### **Evidência 7: fuga à obrigatoriedade de licitar**

48. Em resumo: como o parecer da AGU vedou a realização da contratação sem o DOD, ETPC e TR, a partir desse momento a Funasa elaborou esses documentos para dar ares de

legalidade ao procedimento ao qual ela já aderira, modificando os instrumentos e os adaptando para uma situação para os quais eles não haviam sido preparados. Como o serviço de fábrica de software não poderia ser objeto de adesão, e considerando que a licitação original era para essa finalidade, a Funasa simplesmente contornou a situação modificando as características do objeto inicial, como se a obrigatoriedade de identidade de objetos fosse mera formalidade. Levando ao extremo esse procedimento, não haveria necessidade de licitar: bastaria aderir às atas genéricas e reformar o objeto a bel prazer do gestor da ocasião.

49. Para finalizar, a Funasa alega que como o preço da UST está dentro do mercado, haveria vantajosidade na adesão à ata, mesmo sem levar em consideração que não se havia definido *a priori*, a unidade de trabalho que corresponde a uma UST, tornando-se, assim, impossível fazer qualquer comparação de valores com outros contratos de objetos díspares.

50. Por estes motivos, um novo parecer da AGU entende que a Funasa deveria, no caso ter realizado a sua própria licitação, ao invés de aderir a uma ata que não corresponde ao objeto a ser realizado (peça 17, p. 503-4):

De outra banda, cumpre alertar à Administração que, no caso de adesão à Ata de Registro de Preços, a contratação vincula-se a todas as condições pactuadas pelo órgão gerenciador da Ata. Deste modo, torna-se imprescindível aferir todas as condições da contratação originária, e se as mesmas atendem às necessidades da Funasa, de modo que não haja informações divergentes nos autos.

Desta forma, caso o Estudo Técnico Preliminar exija condições diversas ou incompatíveis em face daquelas previstas na adesão, deverá a Funasa realizar o seu próprio certame licitatório, para que possa traçar as condições que entender adequadas para o objeto.

51. Em relação aos preços (peça 17, p. 508):

Quanto à pesquisa de preços, percebe-se que a Funasa utilizou parâmetros diversificados para aferir o preço de mercado, a saber: a) painel de preços (fls. 141/145V); b) consulta ao portal de compras governamentais (fls. 146/153v) e c) propostas obtidas junto aos fornecedores, CAST, ECGT TEC e LINK (fls. 154/162v).

Não obstante, alerta-se a área técnica que o comparativo realizado para demonstração da vantajosidade da adesão à ata deve ocorrer com parâmetros idênticos, ou seja, o mesmo objeto, sob pena de não ser possível atestar a economicidade da adesão por ser falho o parâmetro utilizado (por exemplo, utilização de comparativo nas pesquisas de mercado com relação a objeto com características superiores à da adesão e, portanto, mais caro).

52. Mesmo alertados duas vezes, os dirigentes da Funasa decidiram seguir na contratação. E, seguindo a inversão da lógica, depois de ter feito a adesão à ata, de realizado os documentos de planejamento depois disso, a Funasa fez publicar a portaria de indicação dos membros para compor a equipe de planejamento da contratação; o que deveria ser o primeiro passo foi um dos últimos (peça 17, p. 525). As falhas seguiram adiante sendo aprovadas de uma instância para outra, com o presidente da Funasa, a despeito de todas as irregularidades, autorizando a adesão à ata (peça 17, p. 533), o que culminou com a assinatura de contrato falho, em que não se seguiu os trâmites normais.

53. Tudo isso ocorre porque o gestor, ao contratar, deixou de avaliar a compatibilidade da ata a que aderiu com o serviço que queria executar, demonstrando falhas graves no planejamento da contratação. Antes de aderir à ata de registro de preços, quem pretende fazê-lo deve motivar, explicar as razões da adesão, que é mais vantajoso aderir à ata de registro de preços de um terceiro a promover a sua própria licitação e também deve verificar se o objeto é exatamente aquele que pretende executar, conforme preceitua o art. 14 e 15, § 7º, I e II, da Lei 8666/93:

art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

art. 15.

(...)

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

54. Não faz o menor sentido aderir a uma ata com diversos serviços genéricos e que não guardam relação com o objeto a ser executado, ainda mais com o argumento de que era necessário evitar a expiração da ata (peça 17, p. 530): a expiração da ata não pode ser um fim em si mesmo. Além disso, as justificativas apontadas em resposta ao Ofício 3-196/2018 não esclarecem os pontos aqui levantados e que foram objeto de discussão com a equipe da Funasa durante a inspeção: eles meramente repetiram informações constantes do processo de planejamento e colocaram como resposta ao ofício, como se a equipe já não tivesse ciência de tudo o que estava naqueles autos. No fundo, o que ocorreu é que utilizaram uma demanda legítima, que era a implementação do SEI, para justificar a adesão a uma ata de valores elevados e que não tinha relação com o objeto a ser executado, em face das falhas no planejamento da contratação, na pesquisa de preços, e em razão de não terem dado o devido valor às recomendações da AGU, quando alertados.

55. Tudo isso demonstra desvio de finalidade da contratação, que não teve a intenção de atingir um fim público e legítimo (art. 116, II, da Lei 8.666/93) e que houve fuga à obrigatoriedade de licitação (art. 2º da Lei 8666/93).

56. A jurisprudência do Tribunal é no mesmo sentido:

9.2. determinar ao Embratur que:

(...)

9.2.2. se abstenha de aderir a atas de registro de preços gerenciadas por outros órgãos e entidades quando não restarem devidamente comprovadas a adequação do objeto registrado às suas reais necessidades e a vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado local;

(Acórdão 1.202/2014 - TCU/Plenário - Min. Ana Arraes)

9.2. determinar ao (...) que:

9.2.1. formalize, previamente às contratações por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como apresente as justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração, em obediência ao disposto nos art. 14 e 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

(Acórdão 2.764/2010 - TCU/Segunda Câmara - Min. Raimundo Carrero).

### **Evidência 8: ausência de análise da vantajosidade**

57. Cumpre ressaltar que o TCU determinara à CDRJ que informasse aos órgãos 'caronas' acerca da necessidade demonstrar a vantajosidade, caso a caso, antes de realizar a adesão (Acórdão 1823/2017 - Plenário). A CDRJ cumpriu a determinação nesse caso concreto (peça 17, p. 233), mas a análise da vantajosidade por parte da Funasa se limitou a verificar a adequação dos preços e não do objeto (peça 17, p. 21).

58. Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que a Funasa já havia implantado o SEI, em sua versão 2.6, no órgão em um processo que teve início em 2015 e isso era do conhecimento do Coordenador da CGMTI que, mesmo assim, decidiu descartar tudo o que havia sido feito em prol da ora questionada contratação (peça 47, p. 177):

Pois bem, pelo exposto o projeto não teve andamento até outubro de 2017, embora **o sistema já se encontra instalado em sua última versão com modelos de documentos na sua carga** e as contratações para compor a infraestrutura necessária iniciadas.

59. Não há como analisar a vantajosidade da adesão à ata levando em consideração apenas preços de mercado, sem uma análise global que deveria ter incluído a avaliação de aproveitar o que já havia sido implantado.

60. Não se sabe o motivo de os gestores terem desconsiderado totalmente o trabalho feito anteriormente e ter optado por pesquisar empresas até então desconhecidas para implementar um sistema que o próprio órgão já tinha praticamente adotado. Em consulta ao processo da Funasa 25100.0001118/2017-97 (peça 66) é possível verificar que diversos documentos de teste já haviam sido produzidos no período de 14/07/2017 a 26/07/2017. Foram 52 documentos testados e tudo indica que o sistema estava plenamente funcional, antes mesmo de adesão à ata e da assinatura do contrato.

61. O documento à peça 66 mostra um processo fictício em ambiente de homologação (antes de entrar em uso para os usuários), com diversos *templates*, que foram elaborados antes mesmo da contratação da Linkcon, demonstrando que o sistema era funcional.

62. A atual versão implantada pela Linkcon é 3.0, que traz algumas melhorias em relação à versão anterior. Se o sistema SEI na sua versão 2.6 estava funcionando em ambiente de homologação, os custos de implantação da versão 3.0 em produção seriam mínimos e os treinamentos poderiam ser realizados por servidores, como a própria Funasa já fez, o que será visto, mais adiante, nesse relatório.

63. Em segundo lugar, é difícil de avaliar como o gestor conseguiu avaliar a vantajosidade de preços, se não há catálogo de serviços que permita identificar os itens a serem executados, ainda mais se considerarmos que o objeto da ata é totalmente diverso daquele que a Funasa pretendia ver executado. A questão dos preços será discutida mais adiante neste relatório.

64. É forçoso destacar que a mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados. Deve o órgão não participante ('carona'), com o intuito de aferir a adequação dos preços praticados na ata, se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública, o que não foi feito. A declaração à peça 17, p. 474, está baseada apenas na comparação de valores das propostas, o que é vedado.

65. Em terceiro lugar, no processo de contratação, também se verifica a ausência de documentos que comprovem a análise da licitação que originou a ata, a fim de verificar se houve competitividade, direcionamento e preço compatível com o de mercado. Ou seja, o pessoal do Funasa não analisou a adequabilidade da ata de registro de preços da Docas (Pregão 17/2016).

A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado.

(Acórdão 2877/2017 - TCU/Plenário - Min. Augusto Nardes)

Na condição de participante, bem como de adquirente não participante (mediante adesão), em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal devem fazer constar do processo administrativo de contratação, **além de justificativa sobre os quantitativos solicitados, justificativa acerca da pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades, em obediência ao art. 6º, caput, do Decreto 7.892/2013 c/c artigos 3º, caput, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993.**

(Acórdão 248/2017 - TCU/Plenário - Min. Walton Alencar)

66. Assim, não tendo realizada essa análise da adequabilidade da ata à real condição a ser contratada, a adesão é nula de pleno direito, pois não ficou demonstrado o benefício público da contratação.

67. Por fim, foi informado à equipe do TCU, por parte do Coordenador de TI da Funasa, uma suposta exigência do Ministério do Planejamento para implementação até dezembro de 2017 do SEI no órgão, o que, na visão deles, justificaria a pressa em contratar de forma ‘não convencional’.

68. Ocorre que o documento a que a equipe de auditoria teve acesso demonstra justamente ao contrário (peça 48, p. 1). A Portaria 1234/2017, de 25/10/2017, só foi publicada depois que a empresa já havia sido contratada pela Funasa, o que indica que a prorrogação do prazo para implementação do Sei foi feita por ato interno apenas para causar o sentido de urgência e justificar, assim, os altos valores pagos à empresa.

**Resumo:** para a implementação do SEI, a Funasa aderiu à ata oriunda do Pregão 17/2016, da CDRJ, para objeto distinto daquele previsto na contratação aderida (fábrica de software). Como os objetos eram diferentes, a Funasa adaptou os documentos do planejamento da contratação para se adequar à sua necessidade de aderir à ata, invertendo a sequência lógica. Por esse motivo, os itens previstos no contrato de implementação do SEI, não fazem sentido no contexto. Tal situação configura fraude à obrigatoriedade de licitar, pois com objetos distintos não se pode aderir a uma ata, o que enseja proposta de audiência

**Responsáveis:**

- 1) Leonardo César Cavalieri dos Santos, Coordenador da CGMTI, 034.421.077-41
- 2) Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador da CGLOG e integrante requisitante.
- 3) Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo.

Conduta: na qualidade de integrantes do processo, aprovaram os estudos técnicos preliminares realizados, meramente formais, que deram respaldo à contratação irregular (peça 17, p. 397-417 e peça 17, p. 473-474) e por atestar, no caso do Sr. Leonardo, que a ata da CDRJ atendia ao objeto da contratação do SEI, permitindo à fuga ao processo licitatório (peça 17, p. 35-36).

Agravantes: Os gestores foram alertados duas vezes pela AGU acerca dos erros que estava cometendo e, mesmo assim, decidiram seguir adiante (peça 17, p. 372 e p. 503/4).

- 4) Rodrigo Sérgio Dias, Presidente da Funasa, CPF 225.510.368-01, na qualidade de autoridade competente, que apresentou despacho autorizando a adesão à ata da CDRJ para objeto diverso do contratado, à peça 17, p. 533, ocasionado fuga à obrigatoriedade de licitar.

**Agravantes:**

O gestor foi alertado duas vezes pela AGU acerca dos erros que estava cometendo e, mesmo assim, decidiu seguir adiante (peça 17, p. 372 e p. 503/4).

O gestor publicou portaria para dar sentido de urgência à implementação do Sei e, assim, justificar a contratação da empresa para um objeto diverso da ata.

O gestor tinha conhecimento da existência de que o SEI já havia sido implantado na Funasa, antes mesmo

da contratação.

Era a maior contratação de TI do ano da Funasa, o que exigiria maiores cuidados.

O software é disponibilizado gratuitamente com manuais e guias de implantação e configuração.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 38/2017

Critérios:

art. 14 da Lei 8.666/93

art. 15, § 7º, I e II da Lei 8.666/93

Jurisprudência do TCU

art. 116, II, da Lei 8.666/93

art. 2, Lei 8.666/93

Evidências:

Processo de contratação 25100.010363/2017-11.

Causas da ocorrência do achado:

Ausência de diligência dos gestores.

Análise inadequada e insuficiente da ata a que a Funasa aderiu e falta de clareza sobre o objeto a ser executado.

Efeitos/Consequências do achado:

Contratação de objeto distinto daquele que a Funasa executou, sem licitação.

**2. Falhas no planejamento: DOD, ETP e TR meramente formais**

69. Pelo visto nos parágrafos anteriores, a confecção dos documentos exigidos pela IN 04/2014 - SLTI/MP, a respeito da contratação, foi meramente formal.

**Resumo:**

A Funasa elaborou o DOD, ETPC e TR em apenas 2 dias, após o parecer da AGU que disse tais documentos eram obrigatórios em uma contratação de TI (peça 17, p. 372). Com isso, o DOD foi elaborado depois da adesão à ata e assim, também não atende a sua principal finalidade, já que a descrição do objeto a ser contratado está insuficientemente definida, genérica e impossibilita o entendimento do que será efetivamente contratado. Pelo mesmo motivo, verificou-se a ausência de estudo comparativo de custo total de propriedade entre as diversas e possíveis soluções alternativas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção, e até mesmo alternativa de não se adotar solução alguma, gerenciando o risco do negócio (art. 12, III, da IN 04/2014 - SLTI), bem como ausência de justificativa para a escolha da solução adotada (art. 12, IV, da IN 04/2014 - SLTI), o que enseja audiência dos responsáveis.

**Responsáveis:**

- 1) Leonardo César Cavalieri dos Santos, Coordenador da CGMTI, CPF 034.421.077-41.
- 2) Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador da CGLOG e integrante requisitante.
- 3) Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo.

Conduta: Na qualidade de integrantes do processo, aprovaram o DOD e o ETPC, meramente formais, que deram respaldo à contratação irregular (peça 17, p. 422).

Agravantes: O gestor foi alertado duas vezes pela AGU acerca dos erros que estava cometendo e, mesmo assim, decidiu seguir adiante (peça 17, p. 372 e p. 503/4).

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 38/2017

Critérios:

art. 11, I, da IN 4/2014 SLTI  
 art. 11, II, da IN 4/2014 SLTI  
 art. 14, I, da IN 4/2014 SLTI  
 Súmula TCU 177  
 art. 12, I, b, da IN 04/2014 - SLTI  
 art. 12, I, c, da IN 04/2014 - SLTI  
 art. 12, III, da IN 04/2014 - SLTI  
 art. 12, IV, da IN 04/2014 - SLTI  
 art. 6º, IX, da Lei 8.666/93, 'f'

Evidências:

Processo de contratação 25100.010363/2017-11

Causas da ocorrência do achado:

Não execução adequada do planejamento da contratação

Efeitos/Consequências do achado:

Artefatos da contratação são meramente formais e não serviram para guiar a administração no processo de seleção da solução mais vantajosa para a Funasa.  
 Superfaturamento na contratação.

### **3. Pesquisa de preços simulada**

70. Para justificar a contratação da Linkcon, por meio de adesão à ata, a Funasa realizou pesquisa de preços com as seguintes empresas:

**Tabela 4:** Propostas recebidas pela Funasa

<b>Empresa</b>	<b>Data da solicitação</b>	<b>Data do recebimento</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Consultoria Vittis (peça 87, p. 1-9)	05/09/2017 10:07	06/09/2017 11:23	9.122.500,00
ECG Informática (peça 87, p. 10-18)	05/09/2017 9:53	05/09/2017 16:43	8.951.825,00
Cast Informática (peça 87, p. 14 e peça 17, p. 309)	04/09/2017 16:38	04/09/2017	9.489.501,00

(\*a Funasa não entregou o e-mail enviado pela Cast, mas consta na proposta da Cast como data da proposta o dia 4/9/2017

71. A pesquisa de preços foi simulada para dar a aparência de legalidade e de vantajosidade à adesão à ata da Companhia Docas do Rio de Janeiro. A fim de demonstrar o benefício de adesão à ARP do Ministério da Integração e de atender ao disposto nos arts. 14, inciso VII, e 22 da IN 04, a Funasa realizou cotação com três empresas fornecedoras, número mínimo exigido pela Instrução Normativa MP/SLTI n. 05/2014. Não constam nos autos do processo qualquer evidência de solicitação de propostas de preços da Funasa para as empresas citadas, mas a equipe solicitou os e-mails trocados com as empresas para análise.

72. Para construir a narrativa de que o preço da ata de registro de preços (R\$ 8.041.950,00) para a implementação do SEI, estaria abaixo dos valores de mercado apurados em pesquisa de preços, a Funasa precisava de propostas com valores superiores (muito embora o TCU entenda que somente a pesquisa de preços não é suficiente para configurar a vantajosidade).

73. Em análise dos e-mails enviados as empresas, é possível constatar que havia apenas um documento com uma tabela a ser preenchida pelas empresas, onde consta o quantitativo de UST,

sem descrever os serviços que seriam executados e sem memória de cálculo que justificasse aquele montante, tornando impossível qualquer avaliação dos serviços a serem executados, apenas com aquele documento (peça 87, p. 19-20).

74. Essa tabela, sem a devida contextualização, não contém informação suficiente para entendimento da demanda. Isso possibilita, por exemplo, que sejam cotados produtos/serviços que não atendem às exigências contidas no TR, o que, por si só, já impossibilita a utilização dessas propostas para a pesquisa de preços. Ainda, essa falta de informações pode forçar o fornecedor a inflar artificialmente os preços, para cobrir riscos inerentes ao desconhecimento da demanda.

75. Ademais, a proposta da Vitis Consultoria foi assinada por ‘Daniel Costa Andrade’ (peça 17, p. 324), cujo o e-mail é [daniel.andrade@vitisconsultoria.com.br](mailto:daniel.andrade@vitisconsultoria.com.br) conforme documento à peça 42, p. 27. Ocorre que o mesmo Daniel Costa Andrade é depois apresentado como funcionário da Linkcon (peça 17, p. 645). Se ele é funcionário da Linkcon, a proposta que ele enviou em nome da Vitis Consultoria é meramente formal, para que a Funasa pudesse apresentar uma pesquisa de preços com supostamente três valores, demonstrando, mais uma vez, que não houve uma real intenção de produzir um levantamento consistente, mas apenas, um processo formal para dar aparência de legalidade à contratação.

76. É curioso também apontar que, no âmbito do TC-015.930/2018-1, em que se apurava a contratação da Linkcon pelo Dnit-SE as mesmas empresas foram consultadas:

**Tabela 5:** Propostas recebidas pelo Dnit-SE

<u>Empresa</u>	<u>Data da solicitação</u>	<u>Data do recebimento</u>	<u>Valor</u>
Comercial Vitis Consultoria	22/12/2017 17:06	22/12/2017 18:01	8.761.665,00
ECG Consultoria	26/12/2017 09:44	26/12/2017 12:07	7.928.500,00
Cast Informática	26/12/2017 15:46	27/12/2017 10:28	8.031.415,00

Fonte: Peça 86.

77. Inclusive, pode-se verificar que o padrão de respostas rápidas, bem como a inexistência de catálogo de serviços e a definição da UST também ocorreu naquele órgão. É de se presumir que, o fato de serem contatadas as mesmas empresas, sem qualquer *expertise* na implementação do SEI, em locais distintos e com dirigentes também diferentes, não aparenta ter ocorrido casualmente.

78. Se as empresas contatadas fossem, de fato, empresas com *know-how* reconhecido pela comunidade de TI ou que tivessem realizado trabalhos relevantes e importantes na área, mas não é o caso. A empresa Cast já é contratada da Funasa e atualmente executa serviços de suporte, além de ser a empresa na qual trabalha a assessora da CGMTI, Daniella Kolb, que foi a responsável pelas pesquisas de preços.

79. A Consultoria Vitis possui site na internet (<http://www.vitisconsultoria.com.br/index.html>) que não aparenta ser de empresa de grande porte e nem há nada que indique trabalhos feitos ou clientes atendidos, a fim de demonstrar um mínimo de experiência na área.

80. A empresa ECG, é de manutenção de computadores e, assim, não teria condições alguma de ter sido consultada na pesquisa de preços. Apesar disso, coincidentemente vários órgãos que aderiram à ata da CDRJ fizeram pesquisa com ela, o que pode ser considerado grave.

81. As fotos da empresa divulgadas por ela mesma em redes sociais, demonstram isso:



Figura 2: Fotos da empresa divulgados no Facebook. <https://www.facebook.com/ecginformatica.informatica>

82. Além disso, utilizando o site <https://registro.br/2/whois#lresp> foi possível verificar que a empresa Linkcon foi registrada na internet pelo Sr. Erich Caetano Geraldo, que é o dono da empresa ECG, o que evidencia não só a fraude, mas também intenção de causar o resultado que é a pesquisa de preços deficiente com a finalidade de justificar a suposta vantajosidade da Linkcon. O Sr. Erich Caetano Geraldo presta serviços em nome da Linkcon e vale também acrescentar a informação que o dono da ECG já representou a Linkcon em contratos com a administração pública (peça 79).

83. Assim, duas das três propostas apresentadas contém falhas graves, pois foram apresentadas por pessoas ligadas à própria Linkcon: 1) a proposta da Vitis Consultoria, emitida pelo Sr. Daniel e; 2) a proposta da ECG, empresa de um funcionário da Linkcon.

### Domínio linkcon.com.br

Titular:	LINKCOM LTDA
Documento:	01.723.333/0001-01
Responsável:	SERGIO DILETIERI LEMOS FILHO
País:	BR
Contato do Titular:	COSMA5
Contato Administrativo:	ECG101
Contato Técnico:	ECG101
Contato Cobrança:	ECG101
✓ Servidor DNS:	ns1.locaweb.com.br
✓ Servidor DNS:	ns2.locaweb.com.br
✓ Servidor DNS:	ns3.locaweb.com.br
Criado:	07/08/2009 #5868238
Expiração:	07/08/2018
Alterado:	05/08/2015
Status:	Publicado

### Contato (ID) COSMA5

Nome:	Comercial Smartsat
Email:	comercial@smart.net.br
País:	BR
Criado:	05/08/2009
Alterado:	24/02/2011

### Contato (ID) ECG101

Nome:	Erich Caetano Geraldo
Email:	erich@ecginformatica.com.br
País:	BR
Criado:	10/03/2004
Alterado:	27/09/2012

84. Cumpre ressaltar que a Funasa já havia implementado o SEI, em sua versão 2.6, no órgão em um processo que teve início em 2015 e isso era do conhecimento do Coordenador da CGMTI que, mesmo assim, decidiu descartar tudo o que havia sido feito em prol da ora questionada contratação (peça 47, p. 177):

Pois bem, pelo exposto o projeto não teve andamento até outubro de 2017, embora **o sistema já se encontra instalado em sua última versão com modelos de documentos na sua carga** e as contratações para compor a infraestrutura necessária iniciadas.

85. Não se sabe o motivo de a Funasa ter desconsiderado totalmente o trabalho feito anteriormente e ter optado por pesquisar empresas até então desconhecidas para implantar um sistema que o próprio órgão já tinha praticamente adotado. Em consulta ao processo da Funasa 25100.0001118/2017-97 (peça 66) é possível verificar que diversos documentos de teste já haviam sido produzidos no período de 14/07/2017 a 26/07/2017. Foram 52 documentos testados e tudo indica que o sistema estava plenamente funcional, antes mesmo de adesão à ata e da assinatura do contrato, com diversos *templates*, que foram elaborados antes mesmo da contratação da Linkcon, demonstrando que o sistema era funcional.

86. A atual versão implementada pela Linkcon é 3.0, que traz algumas melhorias em relação à versão anterior. Mas, se o sistema SEI na sua versão 2.6 estava funcionando em ambiente de homologação, os custos de implementação da versão 3.0 em produção seriam

mínimos e os treinamentos poderiam ser realizados por servidores, como a própria Funasa já fez, o que será visto, mais adiante, nesse relatório.

87. Quanto a esse item, inclusive, curioso é que diversos treinamentos foram realizados em 2016 e 2017 por servidores (para a versão 2.6), por cerca de R\$ 14.900 (peça 45, p. 28) e mesmo assim a Funasa pagou valores elevados para os treinamentos realizados pela Linkcon (cerca de R\$ 2 milhões), sem que eles estivessem previstos na pesquisa de preços e, assim, sem que constassem do contrato, que foi todo cotado em USTs, sem composição dos custos unitários. Tais fatos demonstram que a pesquisa de preços foi meramente formal. Na prática, a realização de pesquisa de preços em UST, sem a composição de custos unitários e a definição da unidade de UST enseja a possibilidade de superfaturamento.

88. Tome-se, por exemplo, a proposta da Cast Informática (peça 17, p. 317). Para cada um dos tipos de serviço, há uma UST com preço diferente, o que seria razoável dentro de uma proposta em que de fato tivesse sido analisada de forma mais detida pela empresa. Mas, como a empresa chegou a essa formulação de preços sem um catálogo de serviços é algo que se escapa à lógica, pois é preciso detalhar quais atividades estão sendo realizadas em cada um dos itens da planilha para se saber o custo e, assim, oferecer um preço.

89. A contratação de serviços de TI por UST (unidades de serviço técnico) visa a corrigir uma distorção antiga que existia em contratos de TI, remunerados por hora, o que gerava maiores pagamentos a empresas e profissionais que levassem mais tempo para realizar uma atividade. Assim, a contratação por atividades realizadas é mais indicada nesses casos, mas, para isso, é preciso que exista um perfeito detalhamento dos serviços e das atividades a serem realizadas em cada um deles, em atendimento à obrigatória necessidade de se destrinchar os preços das contratações em custos unitários (por força do art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93), a fim de permitir a comparabilidade entre as diversas propostas e também entre o valor contratado e o valor de mercado.

90. Assim, no caso em tela, a pesquisa de preços realizada, seja pelos fatos expostos acima, como a ausência da composição de custos unitários (art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93), a ausência de catálogo de serviços, a ausência da descrição das atividades realizadas (art. 22 da IN 04/2014 SLTI), seja pela quase imediata resposta acerca dos valores de propostas em atividades complexas que exigiriam um estudo detalhado, demonstram que a pesquisa de preços foi meramente formal, ou seja, realizada para atender a obrigatoriedade da norma e não para efetivamente assegurar que os custos estavam de acordo com os preços de mercado (IN 5/2014, art. 2º, IV, § 4º).

91. Além disso, a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não pode ter como único foco propostas solicitadas a fornecedores. Ela deve priorizar os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos, em observância à IN-SLTI 5/2014. (Acórdão 718/2018 - Plenário - André Carvalho; 2787/2017 - Plenário - Min. Augusto Sherman; 247/2018 - Plenário - Min. Walton Alencar Rodrigues).

92. Não se sabe o motivo de a Funasa não ter buscado preços nessas fontes preferenciais, já que aparentemente eles não conseguiram explicar à equipe de auditoria a escolha das empresas do ramo para oferecer propostas. No entanto, o que se extrai desse quadro global é que não seria possível às empresas, mesmo que em condição de total diligência, oferecer propostas condizentes com o objeto a ser contratado e o que ocorreu foi apenas uma simulação que o Funasa teria realmente obtido um valor de mercado, a justificar o valor contratado como 'abaixo do de mercado'.

## 93. Tais fatos reforçam a tese de que a pesquisa de preços foi simulada.

**Resumo:** A Funasa queria demonstrar que a empresa Linkcon, oriunda da ata de registro de preços da CDRJ, tinha o melhor preço de mercado para o serviço. Assim, realizou pesquisa de preços simulada com a Consultoria Vittis e a ECG Consultoria, empresas desconhecidas, e que não atuam na área e nem mesmo serviços comprovados realizados na implementação do SEI tinham. Ademais, a empresa Consultoria Vitis foi representada na proposta pela mesma pessoa que depois seria o gerente de projetos da Linkcon, numa clara tentativa de cobrir a proposta de empresa que acabou sendo contratada. O mesmo ocorreu com a ECG, cujo dono é prestador de serviço da Linkcon. Como o serviço foi cotado em UST e não houve a discriminação da composição unitária dos custos, não havia com as empresas oferecem propostas válidas e que pudessem ser comparadas entre si. Não adianta ter um custo de UST mais baixo, se a Funasa não definiu que tipos de serviços estão discriminados em cada UST.

**Responsáveis:**

- 1) Leonardo César Cavalieri dos Santos, Coordenador da CGMTI, CPF 034.421.077-41.
- 2) Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador da CGLOG e integrante requisitante.
- 3) Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo.

Conduta: na qualidade de integrantes do processo, aprovaram (peça 17, p. 473-4) o termo de referência que levou em consideração pesquisas de preços meramente formais, em razão de o serviço ter sido cotado em UST e não ter havido a discriminação da composição unitária dos custos, bem como não havia como as empresas oferecem propostas válidas e que pudessem ser comparadas entre si.

- 2) Rodrigo Sérgio Dias, Presidente da Funasa, CPF 225.510.368-01, por ter aprovado (peça 17, p. 474) o termo de referência que levou em consideração pesquisas de preços meramente formais, em razão de o serviço ter sido cotado em UST e não ter havido a discriminação da composição unitária dos custos, bem como não havia como as empresas oferecem propostas válidas e que pudessem ser comparadas entre si.

**Agravantes:**

(1) a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação foi o único parâmetro do estabelecimento do preço de mercado, em detrimento dos parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e das contratações similares realizadas por entes públicos, em inobservância à IN-SLTI 5/2014.

(2) foram consultadas empresas que não poderiam oferecer o serviço prestado (ECG) e que não tinham experiência nesse tipo de implementação (todas); e empresas representadas por funcionário da contratada (Consultoria Vitis) e ECG, demonstrando simulação do ato.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 38/2017

Critérios:

art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93

art. 22 da IN 04/2014 SLTI

art. 2º, IV, § 4º, IN 5/2014

art. 2º, § 1º, IN 5/2014

Evidências:

Processo de contratação 25100.010363/2017-11

Causas da ocorrência do achado:

Diversas

Efeitos/Consequências do achado:

Impossibilidade de se aferir se o valor contratado está dentro do valor de mercado e potencial risco de superfaturamento.

#### **4. Superfaturamento na execução contratual**

94. Havia diversas formas possíveis para que os gestores da Funasa percebessem que o contrato que executaram estava superfaturada. De técnicas mais simples a mais sofisticadas, era perfeitamente possível e esperado que os gestores tivessem o cuidado e a diligência de realizar levantamentos que poderiam demonstrar o real preço que deveria ser pago à empresa. Nesse relatório, por três abordagens diferentes, chegou-se à mesma conclusão: os valores pagos foram muito superiores aos que efetivamente foi executado pela empresa. Foram três as abordagens: a) pelo esforço da empresa; b) pelo custo efetivo; c) pelos itens executados.

##### **A - Cálculo do esforço da empresa**

95. Os trabalhos tiveram início em 19/10/2017 com a primeira ordem de serviço e terminaram em 20/12/2017, o que resulta em 62 dias corridos de trabalho. Em dias úteis, esse valor seria ainda menor, 45 dias.

96. Para o período de 45 dias, foram pagos à empresa R\$ 8.038.111,92, conforme planilha à peça 49, p. 3-4, para que quatro pessoas trabalhassem: 1) Daniel Costa Andrade; 2) Leandro Cavalcante Damascena; 3) Christiane da Cunha Gonçalves e 4) Leonardo Vinícius Lourenço de Souza. Além desses quatro funcionários, uma quinta funcionária, Francisca Luciana Nogueira de Souza, tinha o papel de preposta de empresa e não trabalhou diretamente no projeto.

97. Em entrevista com a Sr<sup>a</sup> Luciana, o Sr. Daniel e com o Sr. Leandro, na sede da Funasa, em 24/7/2018, a equipe de auditoria tentou entender o papel de cada um nas atividades do projeto de implementação do SEI. Foi dito à equipe de auditoria que o Sr. Daniel atuava como Coordenador do Projeto (Analista de TI Sênior), garantindo que o cronograma de implementação fosse cumprido, bem como supervisionando o trabalho dos demais. Já o Sr. Leandro era o implementador do sistema (Analista de TI pleno), enquanto que a Sr<sup>a</sup> Christiane e o Sr. Leonardo atuavam como suporte documental, produzindo os relatórios, obtendo os arquivos para o sistema, entre outros (Analistas de Suporte).

98. Foi relatado pelos funcionários da Linkcon que havia também uma equipe de suporte da empresa que não trabalhava diretamente no projeto, mas que dava apoio às atividades. No entanto, nesse caso, não sendo diretamente alocados ao serviço, eles não devem ser enquadrados no custo direto da empresa, mas como qualquer atividade complementar dessa natureza, a remuneração à atividade é feita por meio da absorção do custo indireto. É a mesma situação da Sr<sup>a</sup> Luciana que atuava como preposta, mas cuja remuneração não pode ser atrelada diretamente à execução do contrato, pois trata-se de custo indireto.

99. Em pesquisa ao site de salários em Brasília, pode-se montar a seguinte tabela:

**Tabela 6:** Salários médios de analistas

<b><u>Cargo</u></b>	<b><u>Salário Médio</u></b>	<b><u>Salário Máximo</u></b>	<b><u>Data da Consulta</u></b>
Coordenador de TI (1)	8.389	13.883 (Itaú)	27/7/2018
Analista de TI Pleno (2)	4.908	11.065 (BB)	27/7/2018
Analista de Suporte (3)	4.466	7.027 (EBSERH)	27/7/2018

(1) <https://www.lovemondays.com.br/salarios/cargo/salario-coordenador-de-ti>

(2) <https://www.lovemondays.com.br/salarios/cargo/salario-analista-de-ti-pleno>

(3) <https://www.lovemondays.com.br/salarios/cargo/salario-analista-de-suporte-em-ti>

100. Adote-se, por hora, o salário máximo para comparações simples que poderiam ter sido realizadas, sem maior esforço, pelos gestores da Funasa, à época da contratação. Os R\$ 8.038.111,92 em 45 dias úteis se traduzem em R\$ 178.624,71 por dia útil e, ato contínuo, cada funcionário foi remunerado em média, pela Funasa por R\$ 44.656,18 por dia útil. Ou seja, ainda que se consideram-se os salários máximos, em um dia útil de serviço, a Funasa haveria pago o valor superior ao valor de um mês inteiro que os funcionários em tese receberiam. É claro que nesse cálculo teria que ser incluído os custos indiretos, os custos sociais, que muitas vezes dobra o valor pago por cada funcionário, mais o lucro da empresa. Mas mesmo que a Funasa fizesse uma estimativa simples, triplicando o valor do salário máximo de cada funcionário, para dar conta dos custos indiretos, sociais e do lucro, ainda assim, o disparate saltaria aos olhos: o salário máximo vezes três totalizaria R\$ 41.649 e em apenas um dia, todo o custo da empresa seria pago.

101. Evidentemente o custo da empresa pode ser superior, por exemplo, por salários maiores do que o máximo apurado pelo site acima. Mas, nesse caso, seria necessário comprovar documentalmente tal situação, já que a regra é que a média salarial é uma boa estimativa do custo que a empresa teve durante a execução do contrato. Ademais, outro argumento que se usa comumente, é que a Funasa não gerencia pessoas, nem postos de trabalho, mas quando contrata uma empresa, pretende ver os resultados.

102. De fato, uma das opções de contratação alternativa aos postos de serviço (ou de trabalho) é a contratação por resultado. No caso em tela, seria até difícil a aferição do resultado, porque não houve a composição dos custos unitários, nem a definição das USTs. De qualquer modo, a IN 04/2014 exige que, em qualquer contratação, avalie-se o preço de mercado ou o custo da solução implementada, o que poderia ser feito comparando-se com a execução da atividade por meio de postos de trabalho, o que é permitido, inclusive. Consoante estipulado nos §§ 2º e 3º de seu art. 15 da IN 04/2014:

art. 15.

(...)

§ 2º - 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.

103. Para avaliar se o preço apresentado pela empresa é razoável ou não, o cálculo mais simples é verificar qual o esforço dela na consecução do empreendimento e, sim, calculando os salários, custos indiretos, e lucro, mesmo que a contratação seja por resultado. Se assim não o fosse, não haveria parâmetro de preços, e a mesma contratação poderia ser feita por R\$ 8 milhões, R\$ 20 milhões, ou, R\$ 1 milhão, desde que os resultados sejam alcançados, o que já demonstra a imaturidade desse argumento.

104. Assim, era razoável esperar que os gestores da Funasa percebessem que o pagamento de aproximadamente R\$ 5.582,02 por hora de trabalho de cada um dos funcionários era algo muito fora da realidade. Havia diversas formas de verificar isso: a OS 1, por exemplo, executada entre os dias 19/10 e 1/11, 10 dias úteis, foi avaliada em R\$ 2 milhões. A OS 4, em 5 dias úteis, consumiu R\$ 1.524.000 em recursos públicos. Não há como justificar tal situação. Apenas como exercício teórico, com um salário médio de R\$ 5.000,00, e adotando-se custos indiretos, sociais e lucros como sendo 200% do valor do salário (ou seja, um custo de R\$ 15.000 total), seriam necessárias 223 pessoas atuando em 2 meses para que o valor do contrato se aproximasse dos R\$ 8 milhões. No caso, foram quatro pessoas, o que demonstra que um gestor médio teria plena condições de notar a discrepância.

105. É bom, mais uma vez, reforçar que eventuais funcionários da Linkcon atuando na retaguarda administrativa não justificariam o aumento do custo desse contrato, pois eles são remunerados pelo custo indireto (parte dos 200% apresentados no parágrafo anterior). Tal situação ficará mais evidente no item seguinte desse relatório, com a composição dos custos unitários.

#### **B - Custo estimado unitário**

106. Os valores apresentados no item anterior servem apenas como estimativa, para demonstrar que era possível a um gestor médio, verificar com contas simples, que havia potencial superfaturamento na execução. Para efetivamente calcular o débito, é necessário o levantamento efetivo dos custos indiretos e sociais.

107. Em 26 de setembro de 2017 entrou em vigor a Instrução Normativa 05, editada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão- Secretaria de Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes dos procedimentos de contratação de serviços sob o regime de execução indireta, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, revogando a IN 02/2008.

108. A IN 5/2017 estabeleceu uma nova metodologia para o cálculo dos custos indiretos, tributos e lucros que podem ser utilizadas na contratação de serviços preponderantemente de mão de obra, como o caso em tela. Inclusive era esse levantamento que caberia à Funasa fazer, por força do que dispõe a IN 4/2014, e não simplesmente simular uma pesquisa de preços.

(<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/images/conteudo/ArquivosCGNOR/Elaborao-da-Planilha-de-Custos-e-Formao-de-Preos.pdf>)

109. Usando a metodologia da IN 5/2017 é possível chegar a um valor bem próximo ao custo real da empresa nesse contrato, incluindo o lucro, que deve ser compatível com a atividade. O Tribunal entende que a apuração do débito pode ser feita mediante estimativa, ‘quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido’ (art. 210, § 2º do Regimento Interno do TCU).

110. O objetivo da estimativa é apurar o débito quando ele é de difícil verificação real, desde que se adotem cautelas para impedir que o débito estimado supere o real. No caso em tela, temos que a empresa destacou quatro funcionários, cujos salários variam, no mercado, R\$ 4.466 a R\$ 13.883. Então, para não dar margens a dúvidas, a estimativa vai incluir salários bem superiores ao que efetivamente um profissional como aqueles empregados no contrato ganham, bem como, vai incluir todas as despesas, custos indiretos, tributos e obrigações legais da empresa, bem como um lucro bem acima da média.

111. As premissas, propositadamente favoráveis à empresa, são, portanto, as seguintes:

111.1. Salário de Coordenador de TI (Sênior): R\$ 20.000,00 mensais (a função do Sr. Daniel Andrade);

111.2. Salário de Analista Desenvolvedor (Analista Pleno): R\$ 15.000,00 mensais (a função do Sr. Leandro Damasceno);

111.3. Salário de Analista de Suporte: R\$ 10.000,00 mensais (a função do Sr. Leonardo e da Sr. Christiane);

111.4. Os funcionários da retaguarda e de apoio na empresa são remunerados por custos indiretos;

111.5. O lucro da empresa é estipulado em 20% (o dobro dos 10% do mercado) sobre o valor dos salários e dos custos.

112. Os resultados dessa apuração estão relacionados nos Apêndices I, II e III desse relatório e condensados abaixo:

**Tabela 7:** Custos e lucro estimado da empresa Linkcon na execução contratual

<b>Cargo</b>	<b>Salário mensal</b>	<b>Custo + Lucro unit.</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Custo + Lucro total</b>
Gerente de Projetos	20.000,00	90.214,24	1	90.214,24
Analista desenvolvedor	15.000,00	67.660,68	1	67.660,68
Analista de suporte	10.000,00	45.532,68	2	91.065,36
			<b>Total</b>	<b>248.940,28</b>

113. Ou seja, mesmo com um lucro muito acima da média, com salários estimados também muito acima do máximo encontrado para cada categoria, o valor do custo mais lucros não chegariam nem a R\$ 250 mil reais, demonstrando que o erro nas pesquisas de preços e na valoração da contratação é grosseiro e poderia ter sido facilmente detectado pelos gestores.

### **C - Itens executados (pelo relatório de entrega)**

114. Pela própria leitura das ordens de serviço já é possível verificar a existência de problemas graves na execução desse contrato. Tome-se por exemplo a Ordem Serviço 2, à peça 19, p. 153-154. Nela, há uma relação de serviços a serem executados naquela ordem de serviço, e os respectivos custos, em UST. Cite-se, o item ‘Monitoramento do ambiente funcional do SEI’ e deixe-se de lado, em um primeiro momento, que não há qualquer descrição ou definição do que seja esse serviço (isso será abordado adiante).

115. Por essa atividade, que durou 1 semana, foram cobradas 640 USTs, mas não há qualquer memória de cálculo que venha a justificar esse quantitativo, a uma, porque não há uma descrição do que uma unidade de UST seja capaz de realizar, a duas, porque não uma descrição da composição dos custos unitários de cada uma das atividades e das USTs. Assim mesmo, foi arrolado como atividade de complexidade ‘8’, ou seja, numa escala de 1 a 10, uma das mais complexas. Então, por essa atividade, foram cobrados R\$ 66.304,00.

116. Como não se sabe o que era esperado, pois não há descrição das atividades, nem composição dos custos unitários, não seria possível verificar se esses R\$ 66.304,00 correspondem a um preço justo de mercado.

117. Porém foi analisado o documento entregue pela contratada, de onde se pode concluir que ele consistiu apenas de análise de alguns logs gerados pelo servidor onde está instalado o SEI. Essa tarefa deveria ser inerente ao próprio serviço de implantação do SEI e considerado dentro das atividades de garantia dos níveis mínimos de serviços. Além disso, esta atividade foi remunerada como Serviço de Adequação Corretiva e Manutenção Evolutiva, mais cara que a de Serviço de Suporte Técnico, sem que houvesse qualquer justificativa para isso.

118. A tabela completa dos serviços demandados foi a seguinte:

**Tabela 8:** Quantificação de USTs por itens do contrato

<b>Descrição</b>	<b>Qtd</b>	<b>V. Unitario</b>	<b>V. Total</b>
UST1 - Serviços de Gestão Documental	13.500	R\$ 86,90	R\$ 1.173.150,00
UST2 - Serviço de Adequação Corretiva e Manutenção Evolutiva	9.750	R\$ 103,60	R\$ 1.010.100,00
UST3 - Serviços de Consultoria de Gestão	9.800	R\$ 112,00	R\$ 1.097.600,00
UST4 - Serviço de Manutenção de Banco de Dados	6.000	R\$ 121,00	R\$ 726.000,00
UST5 - Serviços de Gerência de Projetos	8.500	R\$ 139,00	R\$ 1.181.500,00

Descrição	Qtd	V. Unitario	V. Total
UST6 - Serviço de Suporte Técnico	10.000	R\$ 80,00	R\$ 800.000,00
UST7- Serviço de Suporte Operacional	10.000	R\$ 79,96	R\$ 799.600,00
UST8 - Serviços de Mapeamento de Processos	10.000	R\$ 125,40	R\$ 1.254.000,00
			<b>R\$ 8.041.950,00</b>

119. Questionados durante entrevista, ninguém da Funasa (nem o integrante técnico, nem o demandante e nem o fiscal do contrato) sabia como justificar o quantitativo de USTs previstas na tabela acima, o que já demonstra que seria impossível à Funasa verificar a execução dos entregáveis, já que se eles não sabem o que compõe cada um dos itens acima, não há como comparar o que era previsto com o que de fato foi entregue.

120. Há diversos itens considerados como ‘entregues’ pela empresa e pagos pela Funasa que estão nessa situação. Pela análise a seguir, será possível concluir que a maioria deles não faz sentido, dentro do que foi proposto pelo contrato, que é a implementação do sistema SEI.

### Treinamentos

121. A Funasa pagou R\$ 1.691.761,92 relativos a treinamento:

**Tabela 9:** Entregas relativas a treinamento

Descrição	Entrega	OS	UST	Tipo	Valor	Peça
S3.9 - Capacitação básica para usuários SEI (7 SUEST' s)	<b>Capacitação operacional de usuários do SEI!</b>	2/2017	5.600	UST3	627.200,00	50
S7.2 - Formação conceitual e metodológica do SEI	<b>Relatório dos Dados da Formação Conceitual e Metodológica do SEI</b>	2/2017	8.800	UST7	703.648,00	52
S7.3 - Gerar relatório operacional de atendimentos presencial e remoto	<b>Relatório do Cenário de Atendimento aos Usuários</b>	2/2017	1.152	UST7	92.113,92	53
S3.9 — Capacitação básica para usuários SEI	<b>Relatório da capacitação básica para usuários do SEI</b>	3/2017	2.400	UST3	268.800,00	51
		<b>TOTAL</b>			1.691.761,92	

122. A capacitação básica para usuários do SEI foi dividida em duas OS. Na OS 2, foram capacitados servidores de 7 unidades regionais da Funasa (Suests), nos dias 22, 23, 24 e 27/11, em dois períodos, tendo 4 horas cada um (peça 50, p. 5-6). Já na OS 3, o treinamento foi na sede 22, 23 e 24/11, também no período matutino e vespertino (peça 51, p. 6).

123. Apesar disso, no relatório das atividades dos cursos (‘Relatório de Dados de Formação Conceitual e Metodológica do SEI’, peça 52), supostamente para reportar a execução dos treinamentos da OS 2 e 3, é citado, também, que houve cursos em 16 e 17/11/17, com transmissão remota para os Estados (peça 52, p. 4).

**Tabela 10:** Treinamentos relatados

<b>DATA</b>	<b>TURNO</b>	<b>PÚBLICO</b>	<b>LOCAL</b>
16/11/2017	Manhã e tarde	Servidores e Colaboradores	Vídeo conferência
17/11/2017	Manhã e tarde	Servidores e Colaboradores	Vídeo conferência
22/11/2017	Manhã e tarde	Servidores e Colaboradores	Belo Horizonte
22/11/2017	Tarde	Servidores e Colaboradores	São Luiz
23/11/2017	Manhã	Servidores e Colaboradores	São Luiz
23/11/2017	Manhã e tarde	Servidores e Colaboradores	Rio de Janeiro
24/11/2017	Manhã e tarde	Servidores e Colaboradores	Recife
24/11/2017	Manhã e tarde	Servidores e Colaboradores	Belém
24/11/2017	Manhã e tarde	Servidores e Colaboradores	Goiânia
27/11/2017	Manhã e tarde	Servidores e Colaboradores	Roraima
22/11/2013	Manhã e Tarde	Servidores e colaboradores	Sede
23/11/2013	Manhã e Tarde	Servidores e colaboradores	Sede
24/11/2013	Manhã e Tarde	Servidores e colaboradores	Sede

**Fonte:** peça 50, p. 5-6 e peça 51, p. 6 e peça 52, p. 4

124. De acordo com o item 3.9 das OS's 2 e 3 (peças 50 e 51), a Linkcon cobrou 800 UST (R\$ 89.600,00) para cada um dos treinamentos de 8 horas realizados. Foram realizados dez treinamentos, sendo nas setes Suest e três para a sede, totalizando R\$ 896.000,00 e 80 horas de treinamento, ou seja, foi cobrado R\$ 11.200,00 por hora de treinamento. Além disso, foram cobrados mais R\$ 795.761,92 pela confecção das atas de participação dos treinamentos, aumentando assim, o valor dos treinamentos para R\$ 1.691.761,92 ou R\$ 21.147,02 por hora de treinamento.

125. É bom ressaltar que a Funasa já havia dado cursos e treinamentos para o SEI a seus funcionários no ano de 2016. Conforme se depreende do documento à peça 45, p. 2, houve um treinamento no período de 31/08 a 1/9/2016 para administradores do sistema SEI e no período de 13 a 15/9/2016 para servidores, perfazendo 20 horas-aula. Para esse curso, que foi pago através de GECC (gratificação por encargo de curso ou concurso), o valor gasto foi de R\$ 1.600,00 (ou R\$ 80,00 a hora). A diferença entre o valor da hora cobrado nesse treinamento e o fornecido pela Linkcon foi de 26.334%.

126. Houve um segundo curso ministrado na Funasa para o SEI, para os servidores de todos os Estados, entre 5/12/2016 a 8/12/2016, divididos em três turmas, de 8 horas cada uma, perfazendo, 24 horas-aula. A Funasa gastou nesse caso, R\$ 1.920, em GECC. Ou seja, a Funasa gastou com treinamento em 2016, para 44 horas-aula, com cursos abrangendo servidores na sede e nas Suests, apenas R\$ 3.520,00. Para a Linkcon, para treinamento semelhante (em termos de carga-horária e abrangência, ainda que o curso ministrado pela empresa não tenha atingido todas as Suests), a Funasa gastou R\$ 1.691.761,92.

127. Em entrevista realizada com os funcionários da Linkcon que atuaram nesse processo, foi relatado que apenas dois instrutores trabalharam nas atividades, o Sr. Daniel e a Sr. Christiane. No entanto, pela análise das datas de treinamento apresentadas, seriam necessários, no mínimo 4 instrutores:

Instrutor 1: 22 (BH), 23 (RJ), 24 (Belém)

Instrutor 2: 22 e 23 (SL), 24 (Recife)

Instrutor 3: 22, 23 e 24 (Sede), 27 (Roraima)

Instrutor 4: 24 (Goiânia)

Um dos quatro instrutores poderia dar o treinamento nos dias 16 e 17/11/2017.

128. O cálculo do custo dos treinamentos, por conta disso, foi considerado utilizando-se quatro instrutores, sendo 2 os funcionários da Linkcon, o que demonstra que os valores pagos são muito elevados para o trabalho realizado pela empresa. Considerando quatro instrutores (2 funcionários da Linkcon, Sr. Daniel e Sr. Christiane, e mais 2 instrutores não relacionados, com remuneração de R\$ 20.000,00 mensais), o custo seria de R\$ 21.049,98.

**Tabela 11:** Custo comparado para 7 dias de atividades de treinamento

<u>Número de instrutores</u>	<u>Custo adicional</u>
2, sendo o Sr. Daniel e a Sr <sup>a</sup> Christiane	R\$ 0 (já remunerados no contrato)
4, sendo 2 o Sr. Daniel e a Sr <sup>a</sup> Christiane	R\$ 21.049,98

129. Esse valor de R\$ 21.049,98, embora ainda de valor elevado, está mais próximo da ordem de grandeza do valor dos treinamentos realizados pela Funasa em 2016 (R\$ 3.520,00) em relação ao pagamento à Linkcon, de R\$ 1.691.761,92.

130. Mas não é só isso. O entregável do item S7.2 (peça 52) é um relatório que contém, basicamente, a lista de presença das pessoas ao evento e a lista das unidades onde o treinamento teria sido realizado, o que gerou dúvidas sobre o que de fato foi entregue nesse item: se ele se referia ao treinamento propriamente dito ou se foi um relatório dos treinamentos realizado no item S3.9, pois o entregável fala em ‘relatório’ e não ‘treinamento’. No primeiro caso, haveria clara sobreposição entre os dois ‘treinamentos’, já que as cidades atendidas e os horários são os mesmos, conforme tabela abaixo.

**Tabela 11:** Comparação entre os entregáveis S3.9 e S7.2

<u>Item S3.9 (OS2)</u>		<u>Item S7.2 (OS2)</u>	
Data	Local	Data	Local
22/11/2017 (M e T)	Belo Horizonte	22/11/2017 (M e T)	Belo Horizonte
23/11/2017 (M e T)	Rio de Janeiro	23/11/2017 (M e T)	Rio de Janeiro
23/11/2017 (M)	São Luís	23/11/2017	São Luís
24/11/2017 (M e T)	Recife, Belém e Goiânia	24/11/2017 (M e T)	Recife, Belém e Goiânia
27/11/2017 (M e T)	Roraima	27/11/2017 (M e T)	Roraima

131. Como os treinamentos estão superpostos (além do item S3.9 da OS2 há treinamento no item S3.9 na OS3 e que se refere a um treinamento em Brasília que também está relacionado no item S7.2 da OS2), então só restaria como opção o último caso, aquele em que o item 7.2 se refere a produção de um relatório de atividades de treinamento: ou seja, além de ter pago um valor muito acima do custo efetivo (incluindo encargos e custos indiretos, e lucro) para um treinamento, a Funasa teria pagado R\$ 703.648,00 para um relatório que contém somente uma lista de presença das pessoas aos treinamentos e a lista das unidades que teriam recebido o curso. Em qualquer dos casos, não há legitimidade na despesa do item S7.2.

132. Além do fato de que tais informações já deveriam constar do relatório de entrega do treinamento em si (e não ser cobrado à parte), o documento em si não traz qualquer benefício

para a Funasa em contrapartida, já que não tem qualquer valor agregado, individualmente considerado. Por fim, a desproporção entre o trabalho efetivado e o valor pago também retira qualquer tipo de legitimidade a essa despesa.

133. Isso só demonstra o fato de que, embora a UST apresentada no TR estivesse supostamente abaixo do valor de mercado, quando você não define exatamente os resultados que se espera, e a composição dos custos unitários de cada UST, distorções como essas ocorrem, que permitem superfaturamentos absurdos como este. Além disso, era perfeitamente possível aos gestores da Funasa perceberem que havia algo errado no pagamento de mais de R\$ 700 mil por um relatório basicamente inútil e cuja lista de presença já seria parte intrínseca do próprio treinamento.

134. O entregável do item S7.3 também está eivado dos mesmos vícios (peça 53): um outro relatório sobre os treinamentos, em que se relaciona os usuários cadastros no sistema SEI, nas unidades em que os cursos foram ministrados. A utilidade desse relatório para a Funasa é altamente duvidosa, mas quando se analisa o custo de R\$ 92.113,92 a discrepância se torna evidente. Além de não agregar nada para a Funasa e para a execução do objeto, caso o relatório fosse necessário ele estaria incluído no já superfaturado valor do treinamento, não havendo nenhuma razão para ser cobrado à parte.

135. Assim, o que temos é que os valores reais, no item ‘Treinamento’, deveriam ser os seguintes:

**Tabela 12:** Prejuízo nos treinamentos

Descrição	Entrega	Valor Pago	Custo + Lucro (Real)	Prejuízo
S3.9 - Capacitação básica para usuários SEI (7 SUEST's)	<b>Capacitação operacional de usuários do SEI!</b>	627.200,00	21.049,98	874.950,02
S3.9 — Capacitação básica para usuários SEI	<b>Relatório da capacitação básica para usuários do SEI</b>	268.800,00		
S7.2 - Formação conceitual e metodológica do SEI	<b>Relatório dos Dados da Formação Conceitual e Metodológica do SEI</b>	703.648,00	-	703.648,00
S7.3 - Gerar relatório operacional de atendimentos presencial e remoto	<b>Relatório do Cenário de Atendimento aos Usuários</b>	92.113,92	-	92.133,92
			Total	1.670.731,94

136. Ou seja, mesmo que se incluam todos os custos diretos e indiretos, tributos, taxas e o lucro da empresa, o prejuízo só no treinamento é enorme, R\$ 1.670.731,94. Como trata-se de estimativa em que se usou parâmetros elevados para evitar que o débito supere o valor real, o prejuízo pode ser na verdade maior ainda.

### Implementação

137. A OS 1 foi basicamente de implantação do sistema SEI na Funasa. Ela foi executada entre os dias 19/10 a 1/11/2017. Na tabela de entregáveis de implementação temos a maior parte na OS 1, um item na OS 2 e um item na OS 5.

**Tabela 13:** Itens de implementação

Descrição	Entrega	OS	UST	Tipo	Valor (R\$)	Peça
S2.5 - Estudo de desempenho	<b>Relatório de Estudo de desempenho</b>	1/2017	960	UST2	99.456,00	54
S2.11 - Modelagem de Infraestrutura de sistemas	<b>Definição da infraestrutura</b>	1/2017	830	UST2	85.988,00	55
S2.14 - Implantação de Sistema de Informação em Servidor de Aplicação	<b>Implantação de Sistema de Informação em Servidor de Aplicação</b>	1/2017	2.500	UST2	259.000,00	Peça 56, p. 1-8
S2.15 - Instalação e Configuração de Servidor de Aplicação	<b>Instalação e Configuração de Servidor de Aplicação</b>	1/2017	2.100	UST2	217.560,00	Peça 56, p. 9-16
S4.1 - Carga de informações para a base de dados	<b>Carga de informações para a base de dados</b>	1/2017	1.800	UST4	217.800,00	Peça 56, p. 17-30
S4.2 - Migração e geração de bases de dados	<b>Migração e geração de bases de dados</b>	1/2017	1.800	UST4	217.800,00	Peça 56, p. 31-34.
S4.4 - Criação de núcleos para pesquisa	<b>Criação de núcleos para pesquisa</b>	1/2017	800	UST4	96.800,00	Peça 56, p. 35-42
S4.5 - Otimização e parametrização de núcleos de pesquisa	<b>Otimização e parametrização de núcleos de pesquisa</b>	1/2017	400	UST4	48.400,00	Peça 56, p. 43-47
S2.17 - Políticas de segurança de acesso a aplicação e servidores do SEI	<b>Relatório de políticas de segurança de acesso à aplicação e servidores do SEI</b>	2/2017	960	UST2	99.456,00	Peça 81
S6.4 - Intervenção Técnica no Ambiente de Produção	<b>Relatório de ajustes no ambiente de produção</b>	5/2017	2.420	UST6	193.600,00	Peça 80
Total					1.535.860,00	

138. Assim como no item anterior, muitos desses itens não fazem sentido. Veja-se, por exemplo, o entregável do item S2.5 - 'Estudo de desempenho' (peça 54). Em primeiro lugar, se você é contratado para implementar o SEI, todas as atividades acessórias que individualmente não trazer qualquer resultado, estão embutidas dentro do custo de implantação, não fazendo sentido a cobrança individualizada. Se o custo da implantação não estiver no próprio serviço contratado, qualquer item pode ser arbitrariamente incluído no valor a ser pago, já que não estamos mais falando de entrega de resultados, mas de um conjunto de retalhos de serviços individuais. Assim, o estudo de desempenho (da rede, que é o caso), é parte inerente da implantação do SEI.

139. Ainda assim, o relatório de entregável do item S.2.5 demonstra que foram executados dois comandos na rede da Funasa para verificar o ‘desempenho’ do sistema. A execução dos comandos resume-se a simplesmente digitá-los na linha de comando, pulsar a tecla ‘Enter’ e aguardar a execução. Os comandos são:

ab -kc 200 -t 30 <http://sei-homologacao.funasa.gov.br/>

ab -n 1000 -c 100 <http://sei-homologacao.funasa.gov.br/>

140. O trabalho, como se pode ver, não duraria mais do que cinco minutos de atividade, provavelmente menos. É mais rápido do que rodar o Word dentro do Windows, por exemplo. E tem similar complexidade de rodar qualquer outro programa. Para essa atividade, a Funasa pagou R\$ 99.456,00. Por essa lógica, nada impediria, por exemplo, de a Funasa pagar para que os programadores ligassem os monitores, por exemplo. Em um projeto de uma estação de tratamento de água, a Funasa poderia pagar não pelo projeto em si, mas por cada elemento gráfico desenhado pelo engenheiro, o que não faz sentido.

141. Se você fragmenta sua atividade fim (implementação do SEI) em atividades intermediárias que individualmente não têm resultado algum, não há limites para o que pode ser feito. E é por isso que a utilização de USTs só pode ser feita quando estamos lidando com resultados e não com atividades individuais. A UST não remunera uma tarefa específica, mas um conjunto de tarefas que trazem um resultado. Ao cobrar 100 mil pela digitação de duas linhas de comando, fica evidente que a UST não poderia ter sido utilizada nesse caso. Aliás, o próprio entregável diz que o teste 1 durou 30 segundos e que o teste 2 durou 5.9 segundos (peça 54, p. 3-4). Por isso, a Funasa pagou quase 100 mil reais, demonstrando, mais uma vez, as distorções que a UST causou nesse caso.

142. Em contra-argumento, a Funasa e a empresa contratada disseram que a atividade em si pode ser simples, mas é preciso conhecimento técnico elevado e que apenas analistas experientes teriam condições de realizar essas tarefas em poucos minutos. A afirmativa final não é verdadeira; analistas juniores já saberiam que a atividade é simples o suficiente para nem mesmo ser considerada. Mas ainda que se leve em consideração o primeiro argumento (necessidade de conhecimento técnico elevado para saber quais comandos precisam ser realizados), não há muito sentido, pois o fundamento para a contratação da Linkcon e da adesão à ata foi justamente a suposta experiência nesse tipo de implementação. Se é pago um valor elevado, se é aderida à ata em prol de uma empresa ‘experiente’, o que se espera é que ela cobre mais caro, mas execute tarefas triviais em menos tempo, pois, caso o contrário, não haveria sentido em lhe pagar mais.

143. Já no entregável S2.11 (modelagem de infraestrutura de sistemas), o entregável diz que (peça 55) Considerando a limitação de recursos que a Funasa dispõe no momento, hospedaremos os ambientes de homologação e produção nas mesmas VM’s e os acessos serão tratados a partir de vhosts.

(...)

A Funasa optou por exportar diretamente do storage os volumes necessários para armazenamento dos arquivos de upload do SEI.

144. Portanto, pela própria leitura do documento, é possível verificar que não houve modelagem de infraestrutura alguma. A Funasa definiu em que servidor o SEI seria instalado e, a partir daí eles usaram os parâmetros das máquinas virtuais para criar hospedeiros virtuais (vhosts). Relacionar as máquinas virtuais de instalação e criar (se é que foram criados) hospedeiros virtuais não é uma atividade em si. Basta ver que se eles tivessem feito apenas essa atividade, ela não teria sentido por si. Ademais, modelagem de infraestrutura só faria sentido se a Funasa estivesse adquirindo infraestrutura para o SEI, o que não é o caso. Ter ciência dos

servidores onde vai ser implementado o sistema é uma necessidade para o programador / desenvolvedor, não um trabalho realizado por ele.

145. Os demais itens de 'implementação' seguem a mesma lógica de atribuir valor a item que não tem valor agregado individualmente e que é intrínseco à implementação do SEI:

**Tabela 12:** Demais itens de implementação (\*\*)

<b>Descrição</b>	<b>Entrega</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Comentários</b>	<b>Entregável</b>
S2.5 - Estudo de desempenho	<b>Relatório de Estudo de desempenho</b>	99.456,00	Sem valor agregado individual, intrínseco à implementação. Atividade de baixa complexidade e executada em poucos minutos.	Peça 54
S2.11 - Modelagem de Infraestrutura de sistemas	<b>Definição da infraestrutura</b>	85.988,00	A Funasa não contratou infraestrutura, a ciência dos servidores onde serão implementados os dados do SEI é atividade inerente à sua instalação. O entregável apenas relaciona servidores e hospedeiros virtuais.	Peça 55
S2.14 - Implantação de Sistema de Informação em Servidor de Aplicação	<b>Implantação de Sistema de Informação em Servidor de Aplicação</b>	259.000,00	A leitura do entregável não permite identificar exatamente o que foi feito, mas pela descrição é possível inferir que se trata da implementação do SEI propriamente dita. Ocorre que para 9 dias úteis de serviço (14 dias corridos) para um analista desenvolvedor e um gerente de projeto, o custo + custo indireto + tributos + lucro, usando as premissas anteriores, seria de R\$ 36.887,07.	Peça 56, p. 1-8
S2.15 - Instalação e Configuração de Servidor de Aplicação	<b>Instalação e Configuração de Servidor de Aplicação</b>	217.560,00	Atividade inerente à implementação do sistema. Atividade de digitação de scripts na linha de comando e que é parte integrante da atividade de implementação do SEI.	Peça 56, p. 9-16
S4.1 - Carga de informações para a base de dados	<b>Carga de informações para a base de dados</b>	217.800,00	Atividade inerente à implementação do sistema. As informações que foram carregadas na base de dados fazem parte da própria implementação do sistema. (*)	Peça 56, p. 17-30
S4.2 - Migração e geração de bases de dados	<b>Migração e geração de bases de dados</b>	217.800,00	Atividade inerente à implementação do sistema. A manipulação de banco de dados do SEI faz parte da implementação do sistema. Atividade de baixa complexidade de execução de scripts.	Peça 56, p. 31-34.
S4.4 - Criação de núcleos para pesquisa	<b>Criação de núcleos para pesquisa</b>	96.800,00	Atividade inerente à implementação do sistema. O sistema SEI já tem em seu núcleo as bibliotecas de pesquisa, não sendo um programa ou sistema à parte.	Peça 56, p. 35-42

Descrição	Entrega	Valor (R\$)	Comentários	Entregável
S4.5 - Otimização e parametrização de núcleos de pesquisa	<b>Otimização e parametrização de núcleos de pesquisa</b>	48.400,00	Atividade inerente à implementação do sistema. O implementador tem que garantir que o sistema está otimizado. Além disso, se estamos tratando de profissionais altamente qualificados, não se justifica o pagamento para otimizar algo que foi recentemente e supostamente bem implementado.	Peça 56, p. 43-47
S2.17 - Políticas de segurança de acesso a aplicação e servidores do SEI	<b>Relatório de políticas de segurança de acesso à aplicação e servidores do SEI</b>	99.456,00	Atividade inerente à implantação do SEI	
S6.4 - Intervenção Técnica no Ambiente de Produção	<b>Relatório de ajustes no ambiente de produção</b>	193.600,00	É a preparação final para o SEI entrar em produção após todos os testes. Atividade inerente ao processo de implantação	

(\*) Todas as informações necessárias para a carga de informações para a base de dados estão disponíveis gratuitamente em: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-de-instalacao/4.-componentes-de-software>

(\*\*) Todas as atividades da tabela foram realizados pelo Sr. Leonardo Damasceno com a supervisão do Sr. Daniel, na OS/1, no período de 19/10 a 1/11/2017. As atividades da OS 1 teriam um custo estimado de R\$ 36.887,07, segundo a memória de cálculo a seguir:

#### **Memória de cálculo do custo da OS 1**

Custo do salário mensal de um analista pleno (implantador): R\$ 33.936,73

Custo do salário mensal de um analista sênior (gerente de projeto): R\$ 45.107,12

Custo diário:  $(R\$ 33.936,73 + R\$ 45.107,12)/30 = R\$ 2.634,80$  (incluiu custos diretos e indiretos, tributos e lucro da empresa)

Duração da atividade: 14 dias

Custo do curso:  $14 * 2.634,79 = R\$ 36.887,07$

146. Assim, o custo estimado mais próximo da realidade, incluindo despesas diretas e indiretas, tributos e lucros nessa etapa da implementação é de R\$ 36.887,07, ao passo que a Funasa pagou R\$ 1.535.860,00, gerando um prejuízo de R\$ 1.498.972,92 somente nessa etapa.

#### **Apoio à gestão do projeto**

147. A Linkcon também foi remunerada pelo ‘apoio à gestão do projeto’, o que já gera estranheza, a princípio, pois gerir o projeto faz parte da implantação e porque, também, a descrição dos serviços supostamente realizados é genérica, abstrata e não contém a composição dos custos unitários para que se saiba o que correspondem as atividades e se as USTs foram devidamente empregadas.

**Tabela 13:** Itens de apoio à gestão do projeto

Descrição	Entrega	OS	USTS	Tipo	Valor (R\$)
Fase Iniciação	<b>Termo de Abertura do Projeto e Identificação de Partes Interessadas</b>	1/2017	1.300	UST5	180.700,00
Fase Planejamento	<b>Plano de Projeto Implantação Sistema e Processos SEI! Funasa Projeto_implantacao_SEI v4.mpp</b>	1/2017	2.200	UST5	305.800,00
S5.3 - Fase Execução	<b>Execução, Monitoramento e Controle do Projeto</b>	2/2017	2.000	UST5	278.000,00
S5.4 - Fase Controle e Monitoramento	<b>Execução, Monitoramento e Controle do Projeto</b>	2/2017	1.800	UST5	250.200,00
S1.10 - Análise de pendência para implantação do SEI	<b>Relatório da análise de pendência para implantação do SEI</b>	4/2017	200	UST1	17.380,00
S1.9 - Gerir o processo de digitalização e organização documental	<b>Estratégia de Digitalização Institucional</b>	5/2017	2.100	UST1	182.490,00
S5.7 - Acompanhamento e monitoramento da operação do SEI	<b>Relatório de acompanhamento e monitoramento da operação do SEI</b>	5/2017	1.200	UST5	166.800,00
S1.1 - Levantar e diagnosticar o acervo documental	<b>Relatório de identificação quantitativa e qualitativa e estado de conservação do passivo dos documentos institucionais.</b>	4/2017	1.760	UST1	152.944,00
		<b>TOTAL</b>			<b>1.534.314,00</b>

148. O documento que justificaria a entrega do item ‘Fase de iniciação’ está acostado à peça 57. O documento para o qual a Funasa pagou R\$ 180.700,00 não agrega qualquer valor, já que ele por si só, é parte integrante da implantação do projeto. Além disso, à peça 57, p. 6, pode-se verificar que não foi nem mesmo indicado o gestor do projeto por parte da Funasa, demonstrando desleixo na elaboração do termo. Mas não é só isso: o documento está disponível gratuitamente no Portal do SEI na internet em (consulta realizada em 31/7/2018, às 13h30) e parte é semelhante ao entregue na OS de fase de planejamento:

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/metodologia-de-implantacao/introducao?view=true>.

149. Quanto ao item ‘fase de planejamento’, os documentos apresentados à Funasa são uma planilha de prazos de projetos desenvolvida em MS Project e um documento intitulado ‘Plano de Projeto de Implantação Sistemas e Processos SEI!’. Para os dois documentos, a Funasa pagou R\$ 305.800,00. Ocorre que a planilha de projeto do Project, indicando prazos e datas para vencimento de cada atividade não é um produto final a ser entregue para o órgão, mas uma atividade intermediária a encargo da contratada. Não há porque pagar por isso, já que ela tinha por objetivo a gerência do próprio projeto e por destinatário os próprios funcionários da Linkcon. Mais uma distorção da utilização do sistema de USTs quando não há a definição dos resultados a serem alcançados.

150. Além disso, o ‘plano de projeto de implantação de sistema e de processos SEI!’ é documento também retirado, quase em sua totalidade, da internet. Foi possível localizar todo o documento nos seguintes links:

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/metodologia-de-implantacao/3.-organizacionais#08>

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/metodologia-de-implantacao/11.-anexos>

151. As razões que levaram os gestores da Funasa a pagarem R\$ 486.500,00 por algo que é gratuitamente disponibilizado na Internet e que não traz qualquer benefício para a autarquia são incertas. Durante a auditoria, ninguém conseguiu explicar tal situação para a equipe do TCU, mas, na inexistência de alguma justificativa mais plausível, o ato indica intenção deliberada de causar prejuízo ao erário.

152. O documento entregue por ocasião do item ‘S1.9 Gerir o processo de digitalização e organização documental’ está acostado à peça 58. Note-se que ele não é a digitalização de processos do legado e também não pode ser o diagnóstico ou levantamento do legado, já que tal serviço está previsto no ‘S1.1 - Levantar e diagnosticar acervo documental’, na OS 4. Assim, não se sabe ao certo do que se trata esse item, a própria Linkcon durante a auditoria não soube explicar ao certo do que se tratava.

153. Basicamente, o documento fala onde está o acervo documental, em que áreas haverá digitalização, quais as unidades contempladas inicialmente, qual os critérios para a digitalização, etc. Ou seja, tal documento, individualmente, não faz sentido algum. A empresa que faz a digitalização já tem os parâmetros para realizar o serviço e isso não é cobrado a parte.

154. Ademais, foi relatado pelo advogado da Linkcon à equipe de auditoria que eles pretendiam ser remunerados pela digitalização que eles fizeram e que não teria sido pago pela Funasa, razão pela qual pretendem entrar com ação na justiça cobrando esses valores. Ocorre que à peça 59, p. 9, a Linkcon relaciona que seriam digitalizadas 402.551 páginas.

155. Em rápida consulta à internet (peça 60), foi possível localizar 5 processos licitatórios para digitalização de documentos e processos, com preços variando de 0,02 a 0,13 por página, com média de 0,08 por página. No caso da Funasa, então, a digitalização custaria R\$ 32.204,08, em média, aproximadamente, preço final, com todos os custos diretos e indiretos envolvidos, inclusive o ‘planejamento’ e ‘execução’ da digitalização.

156. Assim, no item digitalização, onde foram cobrados da Funasa R\$ 182.490,00 apenas para o ‘planejamento’ da digitalização (item S1.9) e mais R\$ 152.944,00 para o ‘levantamento do acervo’, o que também seria item de ‘planejamento’, vemos que também há um prejuízo considerável ao erário, de no mínimo, a diferença entre esses valores pagos (R\$ 335.434,00 pelo planejamento menos R\$ 32.204,08, que seria o valor real do serviço todo completo e entregue,

com todos os custos e lucro), algo em torno de R\$ 303.229,92, sem contar eventual prejuízo ainda que venha a ser cobrado pela empresa pela execução do serviço de digitalização.

157. Já os demais itens da planilha ‘Execução e monitoramento e controle de projeto’ das fases de execução (S5.3) e controle e monitoramento (S5.4) para os quais a Funasa pagou R\$ 498.200,00, também não fazem sentido, já que a Funasa contratou uma solução pronta (a implantação do SEI) e para isso é preciso e necessário que já se execute as tarefas de controle e monitoramento de forma inerente ao projeto, sem o que ele não ocorre.

158. No entanto, como de fato pode ter havido algum tipo de trabalho de supervisão por parte do gerente do projeto e, considerando, a remuneração de R\$ 20.000,00 estipuladas para ele nas premissas, bem como o prazo da OS 2 de 22 dias corridos, é possível estimar o custo dessas atividades de controle em R\$ 33.078,55, incluindo aí, todos os custos diretos e indiretos, tributos, taxas e lucros da atividade. O relatório para ‘análise de pendência de implementação do SEI’ pode ser incluído nessa categoria também (S1.10), assim como o item S5.7.

159. Assim, temos a seguinte composição do prejuízo:

**Tabela 14:** Prejuízo em itens de apoio à gestão do projeto

Descrição	Entrega	Valor (R\$)	Custo real	Prejuízo
Fase Iniciação	<b>Termo de Abertura do Projeto e Identificação de Partes Interessadas</b>	180.700,00		
Fase Planejamento	<b>Plano de Projeto Implantação Sistema e Processos SEI! Funasa Projeto_implantacao_SEI v4.mpp</b>	305.800,00	-	486.500,00
S5.3 - Fase Execução	<b>Execução, Monitoramento e Controle do Projeto</b>	278.000,00	33.078,55	679.301,45
S5.4 - Fase Controle e Monitoramento	<b>Execução, Monitoramento e Controle do Projeto</b>	250.200,00		
S1.10 - Análise de pendência para implantação do SEI	<b>Relatório da análise de pendência para implantação do SEI</b>	17.380,00		
S5.7 - Acompanhamento e monitoramento da operação do SEI	<b>Relatório de acompanhamento e monitoramento da operação do SEI</b>	166.800,00		
S1.9 - Gerir o processo de digitalização e organização documental	<b>Estratégia de Digitalização Institucional</b>	182.490,00	32.204,08	303.229,92

Descrição	Entrega	Valor (R\$)	Custo real	Prejuízo
S1.1 - Levantar e diagnosticar o acervo documental	<b>Relatório de identificação quantitativa e qualitativa e estado de conservação do passivo dos documentos institucionais.</b>	152.944,00		
			<b>TOTAL</b>	<b>1.469.031,37</b>

### Relatórios de monitoramento

160. A Funasa pagou por diversos relatórios de monitoramento do ambiente SEI. Como já visto diversas vezes, os relatórios não têm valor agregado individualmente considerado, não trazem nenhum resultado prático e se forem úteis para a implementação do processo é apenas produto intermediário que não deve ser remunerado por UST, já que essa modalidade prevê a instituição de resultados finais e práticos para o contratante, o que não é o caso.

**Tabela 15:** Itens de monitoramento, parametrização e atividades correlatas

Descrição	Entrega	OS	UST	Tipo	Valor (R\$)	Peça
S2.1 - Monitoramento do ambiente Funcional do SEI	<b>Relatório de monitoramento do ambiente funcional do SEI</b>	2/2017	640	UST2	66.304,00	82, p. 24-30
S2.2 - Atividades de análise de funcionamento de software e servidores da arquitetura SEI (*)	<b>Relatório de funcionamento do ambiente SEI</b>	2/2017	480	UST2	49.728,00	82, p. 31-37
S2.16 - Análise de logs de servidores do SEI	<b>Relatório de análise de logs de servidores do SEI</b>	2/2017	640	UST2	66.304,00	82, p. 10-15
S3.6 - Apoio na execução do Plano de Implementação do novo processo e Gestão da Mudança para o SEI (**)	<b>Relatório de acompanhamento da implantação processos</b>	2/2017	600	UST3	67.200,00	82, p. 60-69
S4.3 - Criação de scripts de consolidação e geração de carga de dados para o SEI (***)	<b>Relatório de atividades e códigos fonte dos scripts utilizados para o ambiente SEI</b>	2/2017	1.200	UST4	145.200,00	82, p. 1-9
S6.1 - Administração contínua do SEI	<b>Relatório periódico das configurações e parametrizações na administração do SEI</b>	2/2017	3.300	UST6	266.400,00	82, p. 68-76

S2.1 — Monitoramento do ambiente funcional do SEI	<b>Relatório de monitoramento do ambiente funcional do SEI</b>	3/2017	640	UST2	66.304,00	82, p. 48-54
S6.1 - Administração continua do SEI	<b>Relatório periódico das configurações e parametrizações na Administração do SEI</b>	3/2017	3.330	UST6	266.400,00	82, p. 55-59
S1.8 - Coletar e consolidar os dados institucionais na ferramenta SEI (****)	<b>Relatório de consolidação dos dados institucionais na ferramenta SEI</b>	4/2017	960	UST1	83.424,00	83, p. 1-8
S6.3 - Documentação de rotinas técnico-operacionais, execução de scripts, relatórios de falhas e monitoração de servidores voltados para o ambiente SEI	<b>Relatórios de falhas e monitoramento de servidores e documentação de rotinas técnico-operacionais.</b>	4/2017	720	UST6	57.600,00	83, p. 29-34
S8.1 - Planejamento da Demanda de Mapeamento de Processos para o SEI	<b>Relatório de planejamento da demanda de mapeamento de processos do SEI</b>	3/2017	1.800	UST8	225.720,00	83, p. 9-19
S8.5 - Análise do alinhamento entre a estratégia e a situação atual dos processos para o SEI	<b>Relatório de análise do alinhamento entre a estratégia e a situação atual dos processos com vistas à adoção do SEI</b>	3/2017	2.200	UST8	275.880,00	82, p. 38-47
S8.6 Análise de melhorias nos processos e sistemas do SEI	<b>Relatório de análise de melhorias nos processos e sistemas do SEI</b>	3/2017	2.200	UST8	275.880,00	83, p. 20-28
S8.12 - Diagnóstico de maturidade dos processos de negócio aplicados ao SEI	<b>Relatório do diagnóstico de maturidade dos processos de negócio e identificação dos pontos de melhoria para o SEI</b>	4/2017	3.800	UST8	476.520,00	82, p. 77-89
		<b>TOTAL</b>			2.388.864,00	

161. O item S2.2 é um bom exemplo da intenção da empresa e dos gestores, já que demonstra que a Funasa pagou por um relatório inútil. Observe-se o conteúdo:

1.1 - Usuários

Observa-se que o sistema já possui mais de 4376 usuários cadastrados, os quais já estão cadastrando processos em diversas unidades - ainda em ambiente de homologação, como pode ser evidenciado pela tela a seguir. Observa-se que o sistema possui mais de 585 unidades cadastradas, recebendo processos e tramitando entre elas, como pode ser evidenciado pela tela a seguir.

162. O arquivo da entrega S3.6 se chama 'Thaís'.

 S3.6 - Relatório de acompanhamento da implantação de novos processos v2 Thaís

163. Thaís Queiroz é a pessoa que trabalhou na implementação do sistema SEI antes da contratação da Linkcon. O nome do arquivo pode indicar que os documentos ali foram na verdade elaborados pela Thaís muito antes da contratação e não pela empresa contratada.

164. O item S4.3 é outra entrega ocorrida em consequência da migração dos dados. E a comprovação que utilizaram os scripts disponibilizados gratuitamente pelo TRF4. O texto da entrega diz:

Foram disponibilizadas as bases de dados DB\_SEI\_BKP e DB\_SIP\_BKP com os dados que já haviam sido carregados anteriormente. Tais bases de dados continham dados de uma versão anterior da instalada do SEI e para sincronizar as bases foram usados os scripts disponibilizados na pasta 'scripts' do código-fonte do SEI e do SIP. Os scripts estão disponíveis no arquivo 'scriptdados.tar.bz2'. Estes scripts deverão ser utilizados pela administração do SEI na Funasa sempre que necessária a movimentação da base de dados para motivos de atualização de versão ou crescimento de capacidade.

Para executar tais scripts foram usadas as práticas indicadas na documentação de instalação e atualização do TRF4 e após isso foi feita uma conferência da integridade e de dados nas tabelas.

165. Já o documento do item S1.8 é um relatório que evidencia que os dados foram migrados. Mas isso já foi pago no item referente a S4.2 - Migração e geração de bases de dados que também seria atividade inerente a implantação.

166. Alguns exemplos evidenciam que o prejuízo na execução destes itens é integral. Tome-se, para fins de ilustração, o S6.1 (2 vezes solicitados ao custo de R\$ 266.400 cada). Nos relatórios entregues, foram informados os textos abaixo, que demonstram que a instalação não foi realizada de forma adequada e por isso gerou os problemas. Os problemas relatados sugerem que foi dado aceite na instalação, sem o SEI estar funcionando adequadamente.

Na imagem abaixo é possível verificar que o Oracle estava com problema de conexão e foi informado aos DBAs tal problema. Os DBAs reviram a configuração do Oracle e informaram que estava correto do lado do SGBD. Foi verificado então que havia um problema de configuração no SEI (arquivos de cron) e o mesmo foi corrigido

Durante tal período foram parametrizadas as unidades. Tal parametrização foi necessária para que o código SEI (para a geração do NUP) fosse adicionado e também seus respectivos endereços. Ambos os parâmetros são necessários para a correta criação e tramitação de processos. As imagens abaixo mostram as unidades configuradas com o respectivo endereço no banco de dados

Durante o período de administração e parametrização também foi detectado que a configuração do SEI com o Oracle estava com problemas. O SGBD estava bloqueando a todo instante o acesso da aplicação e gerando indisponibilidade do sistema. Para corrigir o problema, foi necessário parametrizar corretamente o SEI para utilizar o schema correto do Oracle.

167. Tudo indica, assim, que nesse item o prejuízo é integral já que não há qualquer retorno a Funasa nesses relatórios, diretamente mensuráveis. Ademais o monitoramento e a parametrização dos sistemas fazer parte do objeto do contrato e não devem ser remunerados por UST. Os relatórios estão todos relacionados à peça 65 dos autos.

168. Pela leitura dos documentos, percebe-se que todos os relatórios acima que custaram R\$ 2.388.864,00 contém apenas 115 páginas e, na sua maioria, representam atividades ou tarefas muito simples e que exigiram pouco esforço ou pouco tempo. Ademais, os relatórios se é que de fato foram usados, comprovam ou comprovariam a execução do serviço, não tendo utilidade por si só. Assim, não há qualquer valor aproveitável neles.

169. O que ocorre é que, para justificar o pagamento de R\$ 8.038.111,00 para a empresa a Funasa passou a remunerar diversas atividades por valores elevados, sem que elas trouxessem para o órgão qualquer benefício direto ou mesmo indireto. A realização de relatórios dessa natureza não faz sentido dentro do contexto de implementação do SEI e, mesmo que fizessem, o esforço da empresa em elaborá-los não chega nem uma pequena fração do valor efetivamente pago.

### Manuais

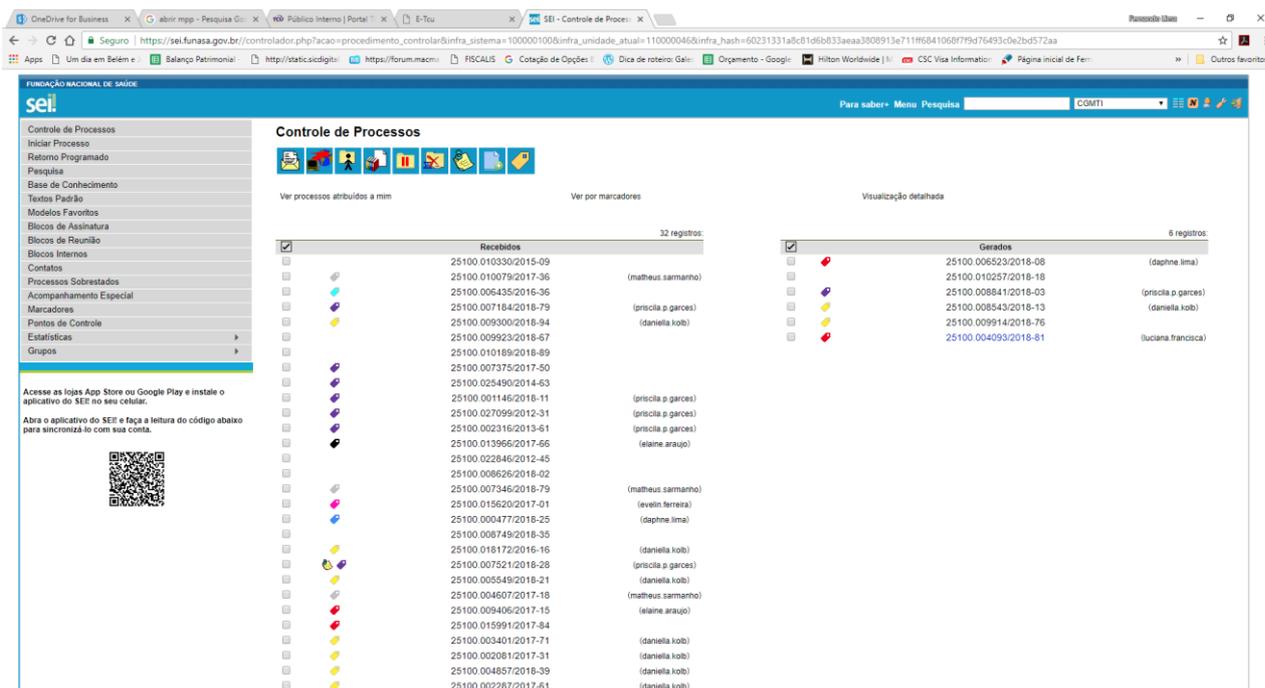
170. A Funasa pagou R\$ 333.696,00 por manuais, faq (respostas a perguntas geralmente feitas) e tutoriais (item S.1.6):

**Tabela 16: Manuais**

Descrição	Entrega	Grupo	OS	UST	Tipo	Valor (R\$)
S1.6 - Criação de documentos diversos de apoio organizacional específicos para o SEI	<b>Relatório contendo os templates do SEI (x10 modelos);</b> <b>Manual de Usuário;</b> Minutas de documentos em geral de apoio institucional; Minuta de Normativos; <b>FAQ;</b> <b>3x Tutoriais.</b>	Manual	4/2017	3.840	UST1	333.696,00
S1.7 - Definições de regras e políticas de Gestão Documental para utilização do SEI	<b>Definições de regras e políticas da gestão documental para o SEI (Boas Práticas de utilização do SEI)</b>	Manual	4/2017	1.840	UST1	159.896,00
S3.5 - Elaboração de Plano de Implementação do novo processo	<b>Modelo operacional/implantação da mudança cultural</b> <b>Modelo operacional/implantação da digitalização</b> <b>Modelo operacional/implantação de Service Desk</b>	Manual	1/2017	1.200	UST3	134.400,00
			TOTAL			627.992,00

171. A elaboração de manuais, faq e tutoriais relativo a um software que não foi produzido pela Linkcon, causa espécie. Geralmente, quem produz os manuais é o fabricante ou o desenvolvedor de software, não o implementador da solução. Basta imaginar empresas terceiras elaborando manuais do Windows ou Office, por exemplo.

172. Além disso, em consulta ao sistema SEI, atualmente em funcionamento, não foi possível identificar a existência ou a disponibilidade desses manuais, faqs e tutoriais, conforme cópia da tela de acesso, em 31/7/2018 (16h00), abaixo demonstrada:



173. Se os manuais foram elaborados, não há motivo para eles não estarem disponíveis justamente para quem precisa deles, os usuários. O mesmo se aplica aos FAQs e as tutoriais. Para que elaboraram documentos que não estão disponíveis no sistema é uma questão que não fica clara. Questionada, a Funasa não soube responder e a Linkcon, em entrevista, disse que essa era uma responsabilidade da Funasa.

174. O fato evidente é que os documentos para os quais a Funasa pagou R\$ 333.696,00 não tem qualquer utilidade. Quando se analisa os entregáveis, a situação fica ainda pior. O manual, à peça 61, p. 1-153, é cópia do próprio manual do SEI que se encontra disponível na internet. Basta comparar, por exemplo, a peça 61, p. 15 com o link em

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/2.-iniciando-operacoes-no-sei/>

que é possível verificar que até o nome de usuário exemplo que foi utilizado na internet é o mesmo (lania.almeida) e que o número de processo exemplo do manual não corresponde a um processo da Funasa. O ‘manual’ entregue é cópia integral desse documento disponível na internet em

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario>

175. O FAQ (peça 61, p. 155-166) também é uma cópia com adaptações de outro documento disponível na internet em <http://www.fazenda.gov.br/sei/publicacoes/perguntas-frequentes-faq-sei/view>. O tutorial em tese é um documento deveria ensinar a realização de tarefas na prática. Muitas pessoas têm dificuldade em operar sistemas, então o tutorial nada mais do que a realização de determinadas tarefas por uma pessoa experiente, para que se aprenda pela prática. O tutorial apresentado é um documento elaborado em PowerPoint (peça 61, p. 192-201) que trata apenas de uma funcionalidade do sistema chamada de ‘Acompanhamento Especial’. E pela leitura das figuras, fica evidente que não foi um documento elaborado para a Funasa nesse contrato.

176. A data apresentada em um dos slides mostra que o acompanhamento foi incluído em 9/8/2017 (peça 61, p. 198), quando nem havia ainda sido assinado o contrato. Ademais, o número do processo usado como exemplo é de inicial 50600, de outro órgão. O documento além

de ser inútil, não toca em nenhum outro tópico que não seja o ‘acompanhante especial’, não foi elaborado durante o contrato e não foi nem mesmo ajustado para a Funasa.

177. A entrega ainda cita a criação de *templates*, documentos padrões ou modelos usados para agilizar a produção de arquivos comumente utilizados, como despachos ou portarias, por exemplo (peça 61, p. 182-191). A Linkcon diz que produziu esses ‘modelos’ para o sistema. Ocorre que para boa parte dos documentos, o próprio SEI já tem *templates*. E para aqueles que são específicos da Funasa, já houve um grupo de trabalho interno que trabalhou neles (peça 46, p. 99-120; p. 137) e, inclusive, foram estas pessoas que foram consultadas pela empresa quando ela precisou incluir os *templates* no sistema. A peça 66 mostra um processo fictício em ambiente de homologação (antes de entrar em uso para os usuários), com diversos *templates*, que foram elaborados antes mesmo da contratação da Linkcon, indicando que os *templates* não são de autoria da empresa.

178. A Linkcon também cobrou por minutas de portaria de implementação e regulamentação do SEI que foram elaboradas pela própria Funasa (peça 61, p. 167-171). Assim, os R\$ 333.696,00 aplicados nessa rubrica são em objetos inúteis e o prejuízo é integral. Já o Guia de Boas Práticas, documento para o qual a Funasa pagou R\$ 159.896,00 é outro documento que também está disponível na internet:

<http://sempapel.dnit.gov.br/documentos/minuta-boas-praticas-sei.pdf/@@download/file/Minuta%20Boas%20Pr%C3%A1ticas%20%20SEI.pdf>

179. Como a Linkcon que foi a contratada pelo Dnit (pelo mesmo procedimento de adesão à ata da CDRJ), é possível que ela tenha usado o documento para os dois contratos, recebendo em ambos. Além disso, o documento de boas práticas também não está disponível para os usuários (como ocorre no Dnit) na página do SEI na Funasa e da forma como foi apresentado é inútil para qualquer finalidade prática.

180. Quanto ao item S3.5 ‘elaboração de plano de implementação e digitalização’, os entregáveis (peça 62) se confundem em parte com os do S1.9 ‘estratégia institucional de digitalização’. Fora isso, o documento relaciona os perfis de acesso ao SEI, que é parte integrante da implementação, uma relação de normativos do CONARQ e orientações para digitalização. Por esse documento, a Funasa pagou R\$ 134.400,00 e, por tudo o que já foi exposto, também podemos considerar com prejuízo integral nesse caso e, assim também em todo o item relativo a ‘manuais’.

### **Demais atividades**

181. Há duas outras atividades tidas como entregues. A primeira delas é a S1.3, na OS 4, cujo valor cobrado foi de R\$ 243.320,00, com o objetivo declarado de ‘Classificar o Plano de Arquivo e Identificar a Tabela de Temporalidade’, cujo o entregável seria o ‘Plano de Arquivo e a Tabela de Temporalidade’ (peça 69).

182. A tabela de temporalidade é um documento que prevê, para cada tipo de documento e/ou processo, quanto tempo ele ficará guardado e a partir de quando ele pode ser descartado. Já o plano de arquivo relaciona os tipos de documentos que devem existir no sistema (por exemplo: portaria, despacho, etc.).

183. O próprio entregável da empresa já alega que (peça 69, p. 3), em relação à tabela de temporalidade:

Na base de referência do SEI a tabela de temporalidade possui um padrão definido pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, no que tange aos assuntos referentes as atividades das áreas meio (Resolução 14).

184. Já em relação ao plano de arquivos, a empresa afirma que (peça 69, p. 6):

Para auxiliar no trabalho de classificação de documentos de arquivo para a Administração Pública - atividades-meio - o CONARQ desenvolveu um documento que dispõe sobre a classificação, temporalidade e destinação de documentos de arquivo relativo a essas atividades

185. De fato, a empresa não criou a tabela de temporalidade nem o plano de arquivos. Tais informações foram elaboradas pelo Conarq - Conselho Nacional de Arquivos e é disponibilizado gratuitamente na internet para todos os órgãos públicos adotarem. A integral da documentação pode ser encontrada em [http://www.siga.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes/cctt\\_meio.pdf](http://www.siga.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes/cctt_meio.pdf).

186. Questionados durante a inspeção, a empresa alegou que ‘criou’ a tabela de temporalidade e o plano de arquivos, mas, na verdade, o que ocorreu, na melhor das hipóteses, foi a importação das tabelas do Conarq para dentro do banco de dados do SEI. Esse é um produto intermediário da instalação do sistema e não constitui atividade que possa ser cobrada individualmente, já que estamos tratando de um serviço que não possui valor agregado por si só. E isso, na hipótese de a importação ter sido de fato feita.

187. É que a versão 3.0 do SEI já inclui a tabela de temporalidade formatada de acordo com a Resolução 14 do Conarq, a fim de facilitar a implementação. Tal informação está disponível no release da versão 3.0: <https://softwarepublico.gov.br/social/articles/0004/7170/SEI-Novidades-v3.0.pdf>.

188. Assim, é muito provável que a atividade em questão nem tenha sido realizada, mas se o foi, limitou-se à mera importação de tabelas para dentro do sistema SEI, o que não é atividade finalística que agregue valor por si só ao produto final, mas sim, um produto intermediário já pago e cobrado pela implementação do sistema.

189. Por fim, há um último serviço, o item S6.5 - ‘Suporte técnico mensal do SEI’, pelo qual foi cobrado R\$ 16.000,00, na OS 5. Durante a inspeção, mais de seis meses depois do término da última OS, havia uma funcionária da Linkcon, de nome Sabrina, que prestava serviços de ‘suporte’, o que ela designou como sendo atividades de cadastro e alteração de usuários, reset de senha, enfim, atividades básicas de suporte.

190. Segundo ela, havia um outro funcionário de nome Pedro que atuou de janeiro a março e ela teria atuado a partir de então. Questionou-se, assim, a Funasa pelas ordens de serviço que suportariam tal atividade, mas a autarquia não apresentou as informações solicitadas. O que tudo indica, por razão desconhecida, a Linkcon estava prestando serviços de suporte sem ordem de serviço, pois ela já havia sido paga e remunerada por essa atividade quando do pagamento da última OS.

191. Aparentemente, a atividade foi prestada, mas de forma irregular. Por meio dos logs de acesso da Sabrina, foi possível verificar que, ao menos, ela acessou o sistema, ainda que de maneira não constante, no período de março a julho de 2018 (peça 70). Tendo em vista a baixa materialidade (R\$ 16.000,00 por todo o contratado) e considerando as evidências de que, ainda que sem OS, o serviço estava sendo prestado, a equipe de auditoria entendeu razoável considerar executada a atividade.

## Resumo

192. Assim, foi possível analisar a totalidade dos R\$ 8.038.111,92 desse contrato, e podemos concluir que nessa análise, o superfaturamento foi de R\$ 7.898.892,23, ou 98.2% de tudo o que foi pago:

**Tabela 17:** Resumo do superfaturamento

<b>Descrição</b>	<b>Preço pago</b>	<b>Custo + Lucro Real</b>	<b>Prejuízo</b>
Treinamentos	1.691.761,92	21.049,98	1.670.731,94
Implementação	1.535.860,00	36.887,08	1.498.972,92
Apoio à gestão do projeto	1.534.314,00	65.282,63	1.469.031,37
Relatórios e parametrização	2.388.864,00	-	2.388.864,00
Manuais	627.992,00	-	627.992,00
Plano de Arquivo e tabela de temporalidade	243.320,00	-	243.320,00
Suporte	16.000,00	*	-
<b>Total</b>	<b>8.038.111,92</b>	<b>139.219,69</b>	<b>7.898.892,23</b>

(\*) Não foi feita a estimativa do custo e do lucro real na atividade, aceitando-se os valores apresentados em razão de não haver OS para a comparação do que foi efetivamente prestado com a memória de cálculo que embasou o pagamento de R\$ 16.000,00 e em função da baixa materialidade.

193. O volume de serviços executados efetivamente por esse método é menor ainda do que encontrado no item B, quando se analisou o custo da execução com lucro e custos indiretos de quatro funcionários em tempo integral trabalhando no contrato. A diferença pode ser justificada pelo fato de que naquela estimativa os salários estão propositadamente superdimensionados, justamente para evitar que o débito supere o seu valor real, mas é possível afirmar que ele se encontra entre o valor apurado lá e o valor apurado aqui.

194. Para fins de imputação de responsabilidade, adotar-se-á o valor que implica o menor débito, mas ainda assim os cálculos realizados nos três diferentes tipos de análise demonstram que era muito simples ao gestor médio, diligente e cuidadoso, perceber que o valor a ser pago a empresa estava muito acima do valor real de mercado em razão das atividades desenvolvidas, não deixando nenhuma margem para dúvidas de que a Funasa sabia que o preço pago estava fora da realidade.

195. Para justificar o pagamento de R\$ 8.038.111,92, por meio de USTs a fim de dar a aparência de que o contrato estava vinculado a resultados a não postos de trabalho, foram confeccionadas as 5 OS cada uma com uma série de entregáveis esperados com um quantitativo de UST definidos. Como ninguém sabia como se chegou ao quantitativo, nem a complexidade, muito menos a composição dos serviços a serem executados, o que gerou a execução com flagrante prejuízo ao erário.

### **Quantificação do débito**

196. A Funasa realizou os seguintes pagamentos à empresa Linkcon que juntos, perfazem o valor total do contrato, de R\$ 8.038.111,92:

**Tabela 18-A:** Resumo dos pagamentos à Linkcon (\*)

Ordem Bancária	Valor Pago	Data Pagamento	Valor da NF
2017OB804882 (peça 88, p. 2-3)	R\$ 1.594.398,78	10/11/2017	R\$ 1.863.704,00
2017OB805543 (peça 88, p. 4-7)	R\$ 4.804.075,58	13/12/2017	R\$ 2.711.753,92
			R\$ 1.378.984,00
			R\$ 1.524.780,00
2018OB8001407 (peça 88, p. 8-9)	R\$ 478.130,39	24/01/2018	R\$ 558.890,00

(\*) A diferença entre o valor pago e o da nota fiscal referem-se às retenções de impostos.

197. Para fins de determinação do débito, como não é possível identificar em quais dos pagamentos houve maior ou menor sobrepreço na execução contratual, a solução encontrada é verificar o percentual de sobrepreço global e aplicar o percentual às parcelas. Dentre todos os métodos adotados, o que traz o menor débito aos responsáveis é aquele do item B - ‘Custo Efetivo Unitário’, em que se chegou à conclusão de que o volume executado, com base no custo de cada funcionário empregado no contrato, era, incluindo os custos totais e lucro, R\$ 248.940,28, com superfaturamento de R\$ 7.789.171,64, ou 96.9%.

198. Utilizando esse percentual, é possível construir a seguinte tabela de débitos:

**Tabela 18-B:** Débito na execução do contrato da Linkcon

Ordem Bancária	Valor total	Data Pagamento	Débito
2017OB804882 (peça 88, p. 2-3)	R\$ 1.863.704,00	10/11/2017	R\$ 1.805.985,10
2017OB805543 (peça 88, p. 4-7)	R\$ 5.615.517,92	13/12/2017	R\$ 5.441.605,36
2018OB800147 (peça 88, p. 8-9)	R\$ 558.890,00	24/01/2018	R\$ 541.581,18
<b>TOTAIS</b>	<b>R\$ 8.038.111,92</b>		<b>R\$ 7.789.171,64</b>

**Responsáveis:**

1) Leonardo César Cavalieri dos Santos, Coordenador da CGMTI, CPF 034.421.077-41, por, na qualidade de integrante técnico e gestor do contrato, ter assinado as ordens de serviços (peça 63) e os termos de aceite definitivo em que atestou a execução de serviços em que havia sobrepreço decorrente de superfaturamento na contratação;

- 2) Sérgio Luiz de Castro, CPF 308.374.991-00, por, na qualidade de fiscal do contrato, ter assinado as ordens de serviços (peça 63) e os termos de aceite definitivo em que atestou a execução de serviços em que havia sobrepreço decorrente de superfaturamento na contratação (peça 63);
- 3) Paulo de Barros Lyra Filho, Coordenador Substituto de Recursos Logísticos, CPF 296.482.621-87, por, na qualidade de fiscal requisitante, ter assinado as ordens de serviço (exceto a OS 5) demandando a execução de serviços em que havia sobrepreço decorrente de superfaturamento na contratação (peça 63);
- 4) Rodrigo Sérgio Dias, Presidente da Funasa, CPF 225.510.368-01, por ter aprovado o empenho e a execução contratual em que havia superfaturamento, causando, assim o sobrepreço na execução contratual (peça 18, p. 207)
- 5) Linkcon Ltda. EPP, CNPJ 05.323.742/0001-71, empresa contratada, por ter recebido valores acima daqueles correspondentes ao valor de mercado pelos serviços efetivamente prestados, em razão de sobrepreço decorrente de superfaturamento na contratação.

**Agravantes:**

- (1) a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação foi o único parâmetro do estabelecimento do preço de mercado, em detrimento dos parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e das contratações similares realizadas por entes públicos, em inobservância à IN-SLTI 5/2014.
- (2) foram consultadas empresas que não poderiam oferecer o serviço prestado (ECG) e que não tinham experiência nesse tipo de implementação (todas); e empresas representadas por funcionário da contratada (Consultoria Vitis), demonstrando simulação do ato.
- (3) foram pagos valores vultosos por serviços que estavam disponíveis gratuitamente na internet, o que era fácil de ser detectado;
- (4) foram remunerados serviços intermediários que não agregam valor final ao produto, em uma contratação realizada e paga em unidades de serviço técnico, que exige a apresentação da composição unitária e a definição de metas de resultado.
- (5) a versão anterior do SEI estava implantada no ambiente de homologação, portanto, os gestores tinham condições de estabelecer como parâmetro quanto foi gasto anteriormente com treinamentos, implantação e parametrização do software.

**Objetos nos quais o achado foi constatado:**

Contrato 38/2017

**Critérios:**

art. 15, V, da Lei 8.666/93

Princípio da economicidade

**Evidências:**

Processo de pagamento 25100.014778/2017-55

**Causas da ocorrência do achado:**

Diversas

**Efeitos/Consequências do achado:**

Prejuízo ao erário

**Demais falhas na contratação**

199. Houve outros erros gerais na contratação da empresa LinkCon que serão relatados a seguir.



### **Outras falhas na contratação**

200. Há outras falhas na contratação da empresa Linkcon, detectadas pela equipe de auditoria:

a) inexistência de catálogos de serviços e outros padrões estabelecidos para medição, estabelecimento de prazos, forma de fornecimento, papéis e responsabilidades, bem como outros meios objetivos para aferição da execução contratual, inerentes, inclusive, à fiscalização do contrato e de seu respectivo pagamento (art. 19, I, da IN 04/2014 SLTI);

b) ausência de indicadores de qualidade e de níveis de serviços mínimos para a aceitação do serviço (art. 20, I, da IN 04/2014 SLTI);

c) ausência de roteiro para fiscalização do contrato e da respectiva lista de verificação (check-list) (art. 20, II, da IN 04/2014 SLTI);

d) ausência de definição de valores e procedimentos para glosas e sanções (art. 20, III e IV, da IN 04/2014 SLTI);

#### Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 38/2017

#### Critérios:

art. 6º, *caput*, do Decreto 7.892/2013 c/c artigos 3º, *caput*, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei 8.666/1993

art. 19, I, da IN 04/2014 SLTI

art. 20, I, da IN 04/2014 SLTI

art. 20, II, da IN 04/2014 SLTI

art. 20, III e IV, da IN 04/2014 SLTI

#### Evidências:

Processo de contratação 25100.010363/2017-11

#### Causas da ocorrência do achado:

Diversas

#### Efeitos/Consequências do achado:

Contratação sem a observância das formalidades obrigatórias

### **CONCLUSÃO QUANTO AO CONTRATO 36/2017 (Linkcon)**

201. O SEI em sua versão 2.6 já estava implementado pela própria Funasa antes mesmo da contratação da Linkcon e uma versão de testes foi executada e estava funcional em meados de julho de 2017, antes da adesão à ata (peça 66). Por algum motivo, os gestores da Funasa decidiram implantar a versão mais atual do sistema (versão 3.0) ao invés de simplesmente evoluir a versão de homologação da versão 2.6 para o ambiente de produção. Ocorre que o custo dessa implantação, R\$ 8.038.111,92 é totalmente inconcebível com aquilo que foi realmente realizado pela empresa contratada.

202. O objetivo dos gestores era contratar a empresa Linkcon sem realizar o devido processo licitatório. Essa hipótese fica bem mais plausível diante do contexto probatório dos autos do que uma mera sequência de erros encadeados. As NAT do TCU definem que o erro como ato involuntário, ao passo que a fraude seria como ‘o ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis’.

203. No âmbito do tribunal, não faz diferença significativa se houve ou não a intenção de causar prejuízo ao erário, a não ser pela gradação da eventual penalidade. Havendo a configuração do ato ilegal, seja por incompetência, erro ou fraude, as consequências são basicamente as mesmas. Mas a narrativa de erro ou fraude tem o valor para que o julgador consiga compreender de fato o que houve durante o processo, a fim de criar a sua convicção acerca da responsabilização de cada um.

204. A adesão à ata do Pregão 17/2016 da Companhia Docas do Rio de Janeiro foi o ato inicial de uma sequência de procedimentos encadeados que demonstram que não foram apenas erros formais encadeados. No entanto, já ali, naquele primeiro momento, era possível verificar, em análise simples, que o objeto da ata era incompatível com o objeto que a Funasa pretendia ver executado. Ao passo que o primeiro era para uma fábrica de software, o desejo da autarquia era ver implementado o sistema SEI. Ocorre que desenvolvimento de software é bem diferente da mera implementação de software existente e esse primeiro ato causou e guiou os demais.

205. Para tentar adaptar uma ata ao objeto que se desejasse, a Funasa deformou o Documento de Oficialização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, mantendo a aparência de uma fábrica de software nos títulos dos serviços a serem executados, mas por dentro, tentando adaptar à implantação do SEI. O fato concreto é que os documentos e estudos técnicos não fazem sentido entre si e foram montados para dar uma aparência de legalidade à contratação. Isso inclusive foi evidenciado pela AGU, que sugeriu uma contratação própria, o que não foi atendido. Por algum motivo, a Funasa preferiu insistir na ilegalidade.

206. Para justificar a contratação da empresa, então, o órgão tentou apresentar elementos que trariam suposto benefício econômico à Funasa. Só que as pesquisas de preços, se não foram fraudadas, ao menos foram montadas com auxílio de empresas parceiras que ajudaram a demonstrar, ainda que de maneira fictícia, que a Linkcon tinha o melhor preço do mercado. Mas para definir o melhor preço do mercado e comparar as propostas, a Funasa tinha que apresentar a composição dos custos unitários e indicar o que cada unidade de serviço técnico que aparecia na proposta significava em termos de carga de trabalho.

207. Ocorre que se os gestores apresentassem a composição dos custos unitários e a carga de trabalho por unidade de serviço técnico o superfaturamento na contratação ficaria muito evidente. Então, para justificar o pagamento de mais de R\$ 8 milhões por dois meses de trabalho com quatro funcionários, foi preciso construir diversas OS com serviços, ora fictícios, ora montados, ou ainda, inexistentes, em meio a uma quantidade enorme de atividades intermediárias que não contribuíram efetivamente para a implementação do sistema SEI.

208. A utilização da unidade de serviço técnico é permitida pelo Tribunal, mas ela deve necessariamente estar vinculada a resultados (p. ex: implementação de um sistema). Quando a Funasa deixa de definir a carga de trabalho de cada UST, não define os resultados esperados e permite a inclusão nas OS de atividades intermediárias, ocorre o prejuízo ao erário. De nada adiantou que a Funasa tivesse comparado o valor unitário de cada UST, em reais, e ter supostamente contratado a empresa que apresentou a menor UST do mercado: se não há composição dos custos unitários, o contrato é facilmente superfaturado pela inclusão de mais unidades de UST para cada serviço e a inclusão de serviços que nada agregam ao produto final, como relatórios, bem como a cobrança por serviços simples como se fossem complexos. No caso, nem mesmo isso satisfaz os gestores: eles também pagaram por serviços, documentos, manuais que estavam disponíveis gratuitamente na internet.

209. O descaso e a intenção de causar prejuízo ao erário devem ser sancionados por esse tribunal, mas em razão do princípio do contraditório e da ampla defesa, é preciso que a responsabilidade de cada um dos atores seja verificada e limitada ao que efetivamente cada um

contribuiu para o dano. Assim, é necessária a realização de procedimento de audiência e de citação dos responsáveis e, para este último, também é preciso que os autos sejam convertidos desde já em tomada de contas especial.

### **INFORMAÇÕES ADICIONAIS**

210. Durante a fase de relatório, o Sr. Leonardo Cavalieri, Coordenador da CGMTI, encaminhou e-mail à equipe de auditoria com a finalidade de apresentar documentação que supostamente conteria o catálogo de serviços, falha que foi criticada nesse relatório (peça 64):

Conforme acordado em nossa última reunião na Funasa, realizamos nesta semana, após encerramento das auditorias, reuniões internas com os envolvidos no projeto de implantação do SEI para colher as informações solicitadas durante as auditorias. Estamos enviando alguns documentos do Projeto de Implantação do SEI na Funasa em resposta aos questionamentos, bem como a matriz de estimativa de cálculo de USTs utilizadas no projeto, que seguem:

Ata de Reunião 01 - Reunião para definir limites dos processos a serem mapeados e deliberações do projeto - 22/08/2016

Ata de Reunião 02 - Implantação do sistema SEI na Funasa - 19/10/2017

Ata de Reunião 03 - Implantação do sistema SEI na Funasa - 23/10/2017

Plano de Projeto - Implantação Sistema e Processos SEI!

Catálogo SEI

Portaria 864 - Grupo de Trabalho

Portaria 272 - Alteração de Portaria 864

Ofício encaminhado a empresa.

Matriz de Cálculo Estimativa de USTs

211. O documento pode ser utilizado como eventual defesa dos responsáveis futuramente, razão pela qual uma análise expedita foi feita a fim de avaliar se o que foi apresentado poderia modificar as propostas dessa instrução.

212. As tabelas apresentadas como memória de cálculo do contrato (peça 64, p. 117-123) padecem dos mesmos problemas anteriores já relatados nesse relatório. A OS 1, por exemplo, é apresentada como tendo sido executada com 1.760 horas de trabalho. Como entre os dias 19/10/2017 e 01/11/2017 só existem 10 dias úteis e, ainda que se considere que houve o trabalho de 10 horas por dia (o que é assumido na premissa do Sr. Leonardo, embora o normal sejam 8 horas por dia), seriam necessárias 17 pessoas em tempo integral no projeto e isso, como é sabido, não aconteceu (peça 64, p. 118).

213. A coluna 'Custo UST total da OS' também não faz sentido, já que é dito que ela é um reflexo da quantidade estimada de recursos e de horas trabalhada no período de vigência, mas 2 recursos com 6 horas por dia em 10 dias úteis geraram um esforço de 120 e um custo de UST de 960, já que se multiplicou pela complexidade '8'. Não existe justificativa para esse número '8' ou mesmo o '10' e o motivo de ele ter poder de multiplicar o custo de horas trabalhadas por 8 ou 10 vezes. É como se cada analista em atividade custasse 8 ou 10 analistas em razão da complexidade, o que simplesmente não faz sentido. As pessoas que atuam no serviço, em todos os casos, são as mesmas. E, mesmo assim, por essa lógica seriam necessárias 17.6 pessoas para que as contas fechassem.

214. Um resumo da análise feita pela equipe de auditoria em toda a documentação apresentada mostra as seguintes discrepâncias:

Informações da peça 64, p. 117-123						Produzido
OS	Início	Fim	Dias Úteis	Horas Úteis	Horas trabalhada	Pessoas Necessárias
R-001	19/10/2017	01/11/2017	10	100	1760	17,60
R-002	05/11/2017	27/11/2017	15	150	2670	24,79
R-003	03/11/2017	27/11/2017	16	160	1296	
R-004	21/11/2017	27/11/2017	5	50	1824	36,48
R-005	22/11/2017	20/12/2017	21	210	2618	12,47

215. Ou seja: o Sr. Leonardo enviou documento para justificar a quantidade de USTs, mas acabou apenas demonstrando o quão absurda foi a execução desse contrato, uma vez que, nunca houve mais do que 4 pessoas envolvidas diretamente no projeto e para justificar os pagamentos seriam necessárias de 12 a 36 pessoas em cada uma das OS, isso sem falar que todas as USTs foram resultado de uma multiplicação por 8 ou 10 sem que houvesse nenhuma justificativa para isso, inflacionando ainda mais os valores contratuais.

216. Em outros termos, o que as informações trazidas pelo Sr. Leonardo querem dizer é que em 47 dias úteis de serviço, teriam sido gastas 10168 horas (somando-se todas as horas de todos os ordens de serviço). Com 10 horas úteis por dia (acima do que seria esperado, de 8 horas por dia), teríamos 470 horas por funcionário durante os 47 dias da execução e precisaríamos de 21.63 funcionários em média por todo o período de execução. E, tendo em vista que se adotou ora a complexidade com um fator 8, ora com um fator 10, em média esses 21.63 funcionários foram remunerados como se fossem 194.70 (resultado de  $21.63 \times 9$ , uma aproximação). Como na verdade foram apenas 4, teria havido um superfaturamento de 190.70 ou 98% que é o valor aproximado obtido nas outras estimativas. Em outras palavras, o Sr. Leonardo apresentou um documento em que é possível chegar ao superfaturamento por uma quarta forma (além das três já apresentadas nesse relatório), mostrando consistência entre todas elas: entre 98 a 99% do contrato foi superfaturado, a depende da estimativa, mas todos eles mostram um elevado índice de desvio de recursos.

217. Cumpre ressaltar que o superfaturamento nesse contrato só não foi maior porque a Funasa não conseguiu fazer o aditivo contratual que desejava, no valor de R\$ 1.973.150,00 para ‘conclusão da digitalização’ do restante do acervo de 11.500 processos, tendo em vista que só haviam sido digitalizados até aquele momento 2.398 que corresponderia a 20.85% (peça 67, p. 19).

218. A questão já foi tratada nesse relatório onde se chegou à conclusão de que as 402.551 páginas eventualmente digitalizadas custariam entre 0.06 a 0.08 por página (peça 60) e esse valor de R\$ 32.204,08 que seria suficiente para esse serviço já foi incluído no cálculo do débito a favor da empresa contratada quando se apurou o prejuízo. Assim, caso o termo aditivo fosse adiante, o prejuízo de R\$ 1.973.150,00 seria integral.

219. Mesmo assim, cumpre destacar que o fato de Funasa ter previsto pagar R\$ 1.973.150,00 pela digitalização de aproximadamente 79.15% do acervo (ou 318.619 páginas), que custariam pelas estimativas 79.15% de R\$ 32.204,08 (ou, R\$ 25.489,53) mostra que padrão de um sobrepreço de 98 a 99% se manteria também nesse caso. Não qualquer justificativa para a Funasa pagar quase R\$ 2 milhões para digitalizar pouco mais de 300 mil páginas e isso é facilmente perceptível até mesmo para uma pessoa comum, o que se diria, de pessoas instruídas

que ocupam os mais altos cargos de uma autarquia pública. Isso tudo só demonstra que não houve erro e que os atos foram intencionalmente produzidos para se chegar ao resultado que se chegou, causando prejuízo ao erário.

220. Por sorte, a Funasa não conseguiu fazer o aditivo contratual, por uma questão orçamentária, já que ela dispunha de orçamento em determinada rubrica, a CDRJ tinha registrado a despesa em outra e, assim, o Ministério do Planejamento não permitiu, mesmo diante da insistência dos gestores da Funasa, o órgão carona alterar o código da despesa (peça 68):

O processo sofreu ajustes e adequações durante os trâmites necessários para a conclusão das etapas indispensáveis para a realização do aditivo, inclusive obteve anuência jurídica para sua continuidade, porém, quando encaminhado à área financeira o mesmo ficou suspenso.

Tal fato ocorreu devido a alteração da natureza para despesas de serviços de tecnologia da informação e comunicação no início do exercício de 2018. Elucidando melhor o ocorrido, a contratação foi realizada no exercício de 2017, onde a natureza de despesa era '339039' e a partir de 2018 foi alterada para '339040'. Em razão da contratação ser oriunda da adesão da Ata de Registro de Preços n. 01/2016 do Pregão Eletrônico 17/2016 da Companhia Docas do Rio de Janeiro, houveram várias tentativas por parte da equipe técnica e financeira para que o órgão gerenciador da ata realizasse a alteração necessária para que a Funasa conseguisse realizar o aditivo do contrato.

Informamos que a área financeira esclareceu que não seria possível a edição da natureza de despesa no Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi por parte da Funasa, pois não somos o órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços e o campo não é editável por órgão carona.

Após todas as tentativas frustradas para resolver a situação, visto que não haviam outras possibilidades para realizar o empenho do aditivo, a CGMTI, entendendo o risco com a possibilidade da descontinuidade dos serviços, iniciou a absorção parcial das atividades executadas pelo Contrato 38/2017, através de adaptações em serviços prestados na Funasa.

Diante do exposto, visto que não existe saldo para continuidade, neste momento, nem a possibilidade aparente de realização do aditivo, a CGMTI buscou uma medida emergencial de incorporar parte dos serviços visando o funcionamento do Sistema Eletrônico de Informações /SEI, entendendo que desta maneira mantém a estabilidade do sistema e a qualidade no atendimento à seus usuários. Desta forma, julgamos pertinente a finalização do Contrato supracitado.

221. Tal situação demonstra o descaso dos gestores com a coisa pública e agrava a situação de fragilidade institucional em que o órgão se encontra.

**Apêndice I - Tabela de custos de Gerente de Projetos**

Gerente de Projeto - Analista Sênior			
Jornada	<b>40 h</b>		
Turno	<b>Diurno</b>		
<b>I - Composição da Remuneração (R\$)</b>			
Salário base			R\$ 20.000,00
<b>SUB-TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 20.000,00
<b>TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 20.000,00
<b>II - ENCARGOS SOCIAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			
<b>GRUPO A - ENCARGOS</b>			
A.01 /SEGURIDADE SOCIAL		20,00%	R\$ 4.000,00
A.02 - FGTS		8,00%	R\$ 1.600,00
A.03 - Sesi/Sesc		1,50%	R\$ 300,00
A.04 - Senai/Senac		1,00%	R\$ 200,00
A.05 - Incra		0,20%	R\$ 40,00
A.06 - Sebrae		0,60%	R\$ 120,00
A.07 - SALÁRIO EDUCAÇÃO		2,50%	R\$ 500,00
A.08 - RISCOS AMBIENTAIS DO TRABALHO - RAT X FAP		1,00%	R\$ 200,00
<b>TOTAL DO GRUPO A - ENCARGOS</b>		<b>34,80%</b>	<b>R\$ 6.960,00</b>
<b>GRUPO B</b>			
B.01 13 SALÁRIO		8,333%	R\$ 1.666,67
B.02 FÉRIAS (SEM O ABONO DE 1/3)		8,333%	R\$ 1.666,67
B.03 AVISO PRÉVIO TRABALHADO		1,918%	R\$ 383,60
B.04 AUXÍLIO DOENÇA		1,370%	R\$ 274,00
B.05 ACIDENTE DE TRABALHO		0,329%	R\$ 65,80
B.06 FALTAS LEGAIS		0,274%	R\$ 54,80
B.07 FÉRIAS SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,056%	R\$ 11,20
B.08 LICENÇA PATERNIDADE		0,021%	R\$ 4,20
<b>TOTAL DO GRUPO B</b>		<b>20,635%</b>	<b>R\$ 4.126,93</b>
<b>GRUPO C</b>			
C.01 AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,417%	R\$ 83,40
C.02 INDENIZAÇÃO ADICIONAL		0,167%	R\$ 33,40
C.03 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - MULTA DE 40% DO FGTS)		3,200%	R\$ 640,00
C.04 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - CONTRIB. 10% DO FGTS)		0,800%	R\$ 160,00
C.05 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL		2,778%	R\$ 555,60
C.06 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,019%	R\$ 3,80
<b>TOTAL DO GRUPO C</b>		<b>7,381%</b>	<b>R\$ 1.476,20</b>
<b>GRUPO D</b>			

D.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE O GRUPO B		3,054%	R\$ 610,80
<b>TOTAL DO GRUPO D</b>		<b>3,054%</b>	<b>R\$ 610,80</b>
<b>GRUPO E</b>			
E.01 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,033%	R\$ 6,60
E.02 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O PERÍODO DE AFASTAMENTO > 15 DIAS		0,026%	R\$ 5,20
E.03 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE FÉRIAS 1/3 CONSTITUCIONAL		0,222%	R\$ 44,40
<b>TOTAL DO GRUPO E</b>		<b>0,281%</b>	<b>R\$ 56,20</b>
<b>GRUPO F</b>			
F.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE OS SALÁRIO MATERNID.		0,099%	R\$ 19,80
<b>TOTAL DO GRUPO F</b>		<b>0,099%</b>	<b>R\$ 19,80</b>
<b>TOTAL ENCARGOS SOCIAIS</b>		<b>66,250%</b>	<b>R\$ 13.249,93</b>
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS</b>			<b>R\$ 33.249,93</b>
<b>III - INSUMOS</b>			
Uniforme			R\$ -
Auxílio alimentação			R\$ 369,60
Vale transporte			R\$ -
Desconto legal sobre o transporte (máximo 6% do salário base)			R\$ -
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS + INSUMOS</b>			<b>R\$ 33.619,53</b>
<b>IV - LDI E TRIBUTAÇÃO</b>			
<b>LUCRO E DESPESAS INDIRETAS (LDI)</b>			
Despesas administrativas/operacionais		7,78%	R\$ 1.556,00
Lucro		20,00%	R\$ 4.000,00
<b>TOTAL - LUCRO E DESPESAS INDIRETAS</b>		<b>27,78%</b>	<b>R\$ 5.556,00</b>
<b>V - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>			
INSS		4,50%	R\$ 2.029,82
ISS		5,00%	R\$ 2.255,36
Cofins		3,00%	R\$ 1.353,21
PIS		0,65%	R\$ 293,20
<b>TOTAL - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>		<b>13,15%</b>	<b>R\$ 5.931,59</b>
<b>PREÇO MENSAL PARA 1 UM EMPREGADO</b>			<b>R\$ 45.107,12</b>
Quantidade de profissionais desse perfil			1
<b>PREÇO MENSAL POR PERFIL PROFISSIONAL (R\$)</b>			<b>R\$ 45.107,12</b>
<b>PREÇO POR DOIS MESES DE CONTRATO (R\$)</b>			<b>R\$ 90.214,24</b>

**Apêndice II - Tabela de custos de Analista de Desenvolvimento Pleno**

Analista de Desenvolvimento - Pleno			
Jornada	<b>40 h</b>		
Turno	<b>Diurno</b>		
<b>I - Composição da Remuneração (R\$)</b>			
Salário base			R\$ 15.000,00
<b>SUB-TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 15.000,00
<b>TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 15.000,00
<b>II - ENCARGOS SOCIAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			
<b>GRUPO A - ENCARGOS</b>			
A.01 /SEGURIDADE SOCIAL		20,00%	R\$ 3.000,00
A.02 - FGTS		8,00%	R\$ 1.200,00
A.03 - Sesi/Sesc		1,50%	R\$ 225,00
A.04 - Senai/Senac		1,00%	R\$ 150,00
A.05 - Incra		0,20%	R\$ 30,00
A.06 - Sebrae		0,60%	R\$ 90,00
A.07 - SALÁRIO EDUCAÇÃO		2,50%	R\$ 375,00
A.08 - RISCOS AMBIENTAIS DO TRABALHO - RAT X FAP		1,00%	R\$ 150,00
<b>TOTAL DO GRUPO A - ENCARGOS</b>		<b>34,80%</b>	<b>R\$ 5.220,00</b>
<b>GRUPO B</b>			
B.01 13 SALÁRIO		8,333%	R\$ 1.250,00
B.02 FÉRIAS (SEM O ABONO DE 1/3)		8,333%	R\$ 1.250,00
B.03 AVISO PRÉVIO TRABALHADO		1,918%	R\$ 287,70
B.04 AUXÍLIO DOENÇA		1,370%	R\$ 205,50
B.05 ACIDENTE DE TRABALHO		0,329%	R\$ 49,35
B.06 FALTAS LEGAIS		0,274%	R\$ 41,10
B.07 FÉRIAS SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,056%	R\$ 8,40
B.08 LICENÇA PATERNIDADE		0,021%	R\$ 3,15
<b>TOTAL DO GRUPO B</b>		<b>20,635%</b>	<b>R\$ 3.095,20</b>
<b>GRUPO C</b>			
C.01 AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,417%	R\$ 62,55
C.02 INDENIZAÇÃO ADICIONAL		0,167%	R\$ 25,05
C.03 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - MULTA DE 40% DO FGTS)		3,200%	R\$ 480,00
C.04 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - CONTRIB. 10% DO FGTS)		0,800%	R\$ 120,00
C.05 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL		2,778%	R\$ 416,70
C.06 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,019%	R\$ 2,85
<b>TOTAL DO GRUPO C</b>		<b>7,381%</b>	<b>R\$ 1.107,15</b>
<b>GRUPO D</b>			
D.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE		3,054%	R\$ 458,10

O GRUPO B			
<b>TOTAL DO GRUPO D</b>		<b>3,054%</b>	<b>R\$ 458,10</b>
<b>GRUPO E</b>			
E.01 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,033%	R\$ 4,95
E.02 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O PERÍODO DE AFASTAMENTO > 15 DIAS		0,026%	R\$ 3,90
E.03 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE FÉRIAS 1/3 CONSTITUCIONAL		0,222%	R\$ 33,30
<b>TOTAL DO GRUPO E</b>		<b>0,281%</b>	<b>R\$ 42,15</b>
<b>GRUPO F</b>			
F.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE OS SALÁRIO MATERNID.		0,099%	R\$ 14,85
<b>TOTAL DO GRUPO F</b>		<b>0,099%</b>	<b>R\$ 14,85</b>
<b>TOTAL ENCARGOS SOCIAIS</b>		<b>66,250%</b>	<b>R\$ 9.937,45</b>
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS</b>			<b>R\$ 24.937,45</b>
<b>III - INSUMOS</b>			
Uniforme			R\$ -
Auxílio alimentação			R\$ 369,60
Vale transporte			R\$ -
Desconto legal sobre o transporte (máximo 6% do salário base)			R\$ -
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS + INSUMOS</b>			<b>R\$ 25.307,05</b>
<b>IV - LDI E TRIBUTAÇÃO</b>			
<b>LUCRO E DESPESAS INDIRETAS (LDI)</b>			
Despesas administrativas/operacionais		7,78%	R\$ 1.167,00
Lucro		20,00%	R\$ 3.000,00
<b>TOTAL - LUCRO E DESPESAS INDIRETAS</b>		<b>27,78%</b>	<b>R\$ 4.167,00</b>
<b>V - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>			
INSS		4,50%	R\$ 1.527,15
ISS		5,00%	R\$ 1.696,84
Cofins		3,00%	R\$ 1.018,10
PIS		0,65%	R\$ 220,59
<b>TOTAL - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>		<b>13,15%</b>	<b>R\$ 4.462,68</b>
<b>PREÇO MENSAL PARA 1 UM EMPREGADO</b>			<b>R\$ 33.936,73</b>
	Quantidade de profissionais desse perfil		1
	<b>PREÇO MENSAL POR PERFIL PROFISSIONAL (R\$)</b>		<b>R\$ 33.936,73</b>
	<b>PREÇO POR DOIS MESES DE CONTRATO (R\$)</b>		<b>R\$ 67.873,46</b>

**Apêndice III - Tabela de custos de Analista de Suporte**

Analista de Suporte			
Jornada	<b>40 h</b>		
Turno	<b>Diurno</b>		
<b>I - Composição da Remuneração (R\$)</b>			
Salário base			R\$ 10.000,00
<b>SUB-TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 10.000,00
<b>TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 10.000,00
<b>II - ENCARGOS SOCIAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			
<b>GRUPO A - ENCARGOS</b>			
A.01 /SEGURIDADE SOCIAL		20,00%	R\$ 2.000,00
A.02 - FGTS		8,00%	R\$ 800,00
A.03 - Sesi/Sesc		1,50%	R\$ 150,00
A.04 - Senai/Senac		1,00%	R\$ 100,00
A.05 - Incra		0,20%	R\$ 20,00
A.06 - Sebrae		0,60%	R\$ 60,00
A.07 - SALÁRIO EDUCAÇÃO		2,50%	R\$ 250,00
A.08 - RISCOS AMBIENTAIS DO TRABALHO - RAT X FAP		1,00%	R\$ 100,00
<b>TOTAL DO GRUPO A - ENCARGOS</b>		<b>34,80%</b>	<b>R\$ 3.480,00</b>
<b>GRUPO B</b>			
B.01 13 SALÁRIO		8,333%	R\$ 833,33
B.02 FÉRIAS (SEM O ABONO DE 1/3)		8,333%	R\$ 833,33
B.03 AVISO PRÉVIO TRABALHADO		1,918%	R\$ 191,80
B.04 AUXÍLIO DOENÇA		1,370%	R\$ 137,00
B.05 ACIDENTE DE TRABALHO		0,329%	R\$ 32,90
B.06 FALTAS LEGAIS		0,274%	R\$ 27,40
B.07 FÉRIAS SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,056%	R\$ 5,60
B.08 LICENÇA PATERNIDADE		0,021%	R\$ 2,10
<b>TOTAL DO GRUPO B</b>		<b>20,635%</b>	<b>R\$ 2.063,47</b>
<b>GRUPO C</b>			
C.01 AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,417%	R\$ 41,70
C.02 INDENIZAÇÃO ADICIONAL		0,167%	R\$ 16,70
C.03 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - MULTA DE 40% DO FGTS)		3,200%	R\$ 320,00
C.04 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - CONTRIB. 10% DO FGTS)		0,800%	R\$ 80,00
C.05 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL		2,778%	R\$ 277,80
C.06 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,019%	R\$ 1,90
<b>TOTAL DO GRUPO C</b>		<b>7,381%</b>	<b>R\$ 738,10</b>
<b>GRUPO D</b>			
D.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE		3,054%	R\$ 305,40

O GRUPO B			
<b>TOTAL DO GRUPO D</b>		<b>3,054%</b>	<b>R\$ 305,40</b>
<b>GRUPO E</b>			
E.01 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,033%	R\$ 3,30
E.02 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O PERÍODO DE AFASTAMENTO > 15 DIAS		0,026%	R\$ 2,60
E.03 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE FÉRIAS 1/3 CONSTITUCIONAL		0,222%	R\$ 22,20
<b>TOTAL DO GRUPO E</b>		<b>0,281%</b>	<b>R\$ 28,10</b>
<b>GRUPO F</b>			
F.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE OS SALÁRIO MATERNID.		0,099%	R\$ 9,90
<b>TOTAL DO GRUPO F</b>		<b>0,099%</b>	<b>R\$ 9,90</b>
<b>TOTAL ENCARGOS SOCIAIS</b>		<b>66,250%</b>	<b>R\$ 6.624,97</b>
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS</b>			<b>R\$ 16.624,97</b>
<b>III - INSUMOS</b>			
Uniforme			R\$ -
Auxílio alimentação			R\$ 369,60
Vale transporte			R\$ -
Desconto legal sobre o transporte (máximo 6% do salário base)			R\$ -
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS + INSUMOS</b>			<b>R\$ 16.994,57</b>
<b>IV - LDI E TRIBUTAÇÃO</b>			
<b>LUCRO E DESPESAS INDIRETAS (LDI)</b>			
Despesas administrativas/operacionais		7,78%	R\$ 778,00
Lucro		20,00%	R\$ 2.000,00
<b>TOTAL - LUCRO E DESPESAS INDIRETAS</b>		<b>27,78%</b>	<b>R\$ 2.778,00</b>
<b>V - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>			
INSS		4,50%	R\$ 1.024,49
ISS		5,00%	R\$ 1.138,32
Cofins		3,00%	R\$ 682,99
PIS		0,65%	R\$ 147,98
<b>TOTAL - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>		<b>13,15%</b>	<b>R\$ 2.993,77</b>
<b>PREÇO MENSAL PARA 1 UM EMPREGADO</b>			<b>R\$ 22.766,34</b>
	Quantidade de profissionais desse perfil		2
	<b>PREÇO MENSAL POR PERFIL PROFISSIONAL (R\$)</b>		<b>R\$ 45.532,68</b>
	<b>PREÇO POR DOIS MESES DE CONTRATO (R\$)</b>		<b>R\$ 91.065,36</b>

# ANEXO II

**Contrato 37/2016 (Mascaramento de dados)**

1. O objetivo alegado para a contratação do software de mascaramento de dados é preservar dados sensíveis em bancos de dados, quando da utilização deles por terceiros, ou em ambientes de homologação de sistemas e/ou ferramentas, a fim de evitar que informações relevantes ficassem disponíveis e sujeitas à utilização indevida (peça 5, p. 5).
2. O Pregão 12/2015 foi realizado em 2/12/2016 (peça 9, p. 221) e o valor da contratação foi de R\$ 4.707.295,00 (peça 10, p. 25-45):

**Tabela 1:** Itens da contratação do software de mascaramento

Item	Descrição	Unidade	Quantidade	Preço unitário	Preço total
1	Licenças	Núcleo	12 (*)	182.960,33	2.195.521,00
2	Instalação do sistema	Módulo	1	27.661,00	27.661,00
3	Curso de operação do sistema (20h)	Turma	1	79.712,00	79.712,00
4	Curso de operação do sistema (20h)	Turma	1	79.537,00	79.537,00
5	Operação assistida	UST	7296	209,00	1.524.864,00
6	Suporte técnico	Por mês	(**)	66.666,66	800.000,00 (**)

(\*) A licença foi paga por núcleo, embora na tabela à peça 10, p. 27, isso não esteja demonstrado claramente. (\*\*) O suporte técnico é pago em parcelas mensais de R\$ 66.666,66, mas já houve o pagamento de mais do que 12 parcelas, que dariam os R\$ 800.000,00. Até o momento já foram liquidados R\$ 933.333,33, equivalente a 14 parcelas em razão de apostilamento, que prorrogou o contrato por mais 12 meses. Os pagamentos continuaram depois de finalizada a execução da auditoria.

3. No entanto, existe uma desproporção entre o objetivo alegado e o meio utilizado para essa finalidade, a contratação do software Test Data Manager - pacote Data Masking (chamado, doravante de TDM). Todo o planejamento da contratação foi feito baseado na funcionalidade do software e não na necessidade da Funasa. Assim, ainda que a contratação estivesse isenta de erros e não houvesse qualquer superfaturamento na contratação, não ficou demonstrado o benefício para a Funasa da contratação realizada.
4. Quando se pretende introduzir uma nova solução de TI, o razoável e o esperado do gestor diligente é que ele analise o grau de maturidade profissional e tecnológica do ambiente de implementação a fim de verificar qual a melhor forma de incluir uma nova ferramenta.
5. Ao invés disso, os gestores da Funasa definiram o objeto a ser contratado (o software TDM mais o suporte e a operação assistida) sem verificar adequadamente se ele era realmente necessário e se a Funasa tinha condições de operar a ferramenta para a finalidade a que se propõe, mesmo depois de realizada a operação assistida. Isso não foi feito. E como consequência, além de a ferramenta ter sido superdimensionada, tanto em termos físicos quanto financeiros, ela não está sendo utilizada para a Funasa atualmente e o retorno que trouxe até o momento é nulo, já que a única implementação realizada não entrou em operação (ficou no nível de desenvolvimento). **Em outros termos, a Funasa gastou R\$ 4.707.295,00 (peça 10, p. 25-45) em um contrato inútil.**
6. Aliás, os gestores da Funasa justificaram a contratação alegando que eram esperados os seguintes benefícios (peça 6, p. 79):

Assertividade das informações geradas para os gestores responsáveis por tomadas de decisões.

Automatização do processo de dados destinados às áreas de desenvolvimento, homologação (testes) e treinamento.

Técnicos capacitados nas tecnologias da solução (produtos).

Serviços de atendimento de suporte técnico on-site disponíveis para demanda.

Garantia no atendimento de suporte técnico e atualização da solução (ferramenta).

Aumento do controle e da segurança na utilização dos dados.

Aumento da capacidade e capilaridade das áreas destinadas a armazenagem de dados dos ambientes de desenvolvimento, homologação (testes) e treinamento.

Maior agilidade na geração de informações.

Redução dos desperdícios e retrabalhos por falta de assertividade dos dados.

7. Nenhum desses resultados foi verificado na prática pela equipe do TCU em campo.

### **1. Contratação de objeto improfícuo, com prejuízo ao erário**

8. Os gestores da Funasa decidiram contratar licença de software para solução de *data masking*, baseados em documentos elaborados durante a fase de planejamento que indicaram que havia **um problema real e grave a ser resolvido**, o que justificaria o dispêndio financeiro de quase R\$ 5 milhões, mas tais situações ensejadoras da aquisição não se verificaram na prática, levando o órgão a efetuar um gasto cujos resultados foram improfícuos, e de resultados nulos, tanto para a sociedade quanto para a instituição.

9. A Funasa não indicou marca na contratação, e acabou adquirindo do fabricante Informática a solução *PowerCenter Data Masking*, tendo realizado o Pregão Eletrônico 12/2015 para a contratação da licença, do suporte técnico e da operação assistida. A empresa PTV, em conjunto com a empresa TGV, formaram o consórcio vencedor que assinou o contrato em 28/12/2016, no valor de R\$ 4.707.295,00 (peça 10, p. 25-45).

10. Embora não tenha havido indicação há um fato que causa espécie. No estudo de soluções alternativas foram apontados quatro fabricantes possíveis, mas na análise de projetos similares (peça 6, 106-112) só **foram relacionados dados do fabricante da solução que viria a ser contratada, como se já fosse do conhecimento da equipe qual tipo de solução ia ser a vencedora do pregão**. Além disso, na pesquisa de preço não foram utilizados valores praticados na administração pública, ficando restrito o levantamento a apenas três fornecedores, sendo que dois eram do fabricante Informática e um do fabricante IBM.

11. Em consulta ao *comprasnet* foi identificado que o valor da licença do software Oracle para a mesma funcionalidade de data masking, seria de R\$ 30.055,19 (Ata do Serpro, peça 73), **sendo que o menor valor fornecido no levantamento para pesquisa de preços que embasou esta contratação foi R\$ 326 mil**, do software Informatica. Não se sabe o motivo de a equipe não ter encontrado nenhuma contratação ao menos de valor similar ao encontrado pela fiscalização do TCU, sem maiores esforços.

12. E além disso, no tópico de projeto similares as três soluções apresentadas possuem valores bem inferiores aos utilizados na pesquisa de preço. Por exemplo: na solução 3, item 3, o valor unitário das licenças do Módulo TDM foi de R\$ 35 mil. Ainda que o ano fosse de 2013, não houve nenhuma análise crítica dos preços apresentados pelos fornecedores consultados. Ou seja, não houve qualquer análise das soluções apresentadas, apenas o cumprimento formal com o que estabelece a IN 4/2014 SLTI.

13. Ainda durante o planejamento da contratação, a Funasa propôs adquirir a licença de 12 'cores' do software, que é licenciado pelo número de núcleos dos processos (chamado tecnicamente de 'cores') (peça 5, p. 129). Processador multinúcleo (múltiplos núcleos, do inglês *multicore*) é o que tem dois ou mais núcleos de processamento (*cores*) no interior de um único

chip. Estes dois ou mais núcleos são responsáveis por dividir as tarefas entre si, ou seja, permitem trabalhar em um ambiente multitarefa. Em processadores de um só núcleo, as funções de multitarefa podem ultrapassar a capacidade da CPU, o que resulta em queda no desempenho enquanto as operações aguardam para serem processadas. Em processadores de múltiplos núcleos o sistema operacional trata cada um desses núcleos como um processador diferente. Na maioria dos casos, cada unidade possui seu próprio cache e pode processar várias instruções quase simultaneamente. Adicionar novos núcleos de processamento a um processador (único encapsulamento) possibilita que as instruções das aplicações sejam executadas em paralelo, como se fossem 2 ou mais processadores distintos (fonte: *Wikipedia*).

14. Assim, uma licença que rode em um processador com 2 ‘cores’ vai custar um sexto de uma licença para um processador de 12 ‘cores. **Não foram realizados estudos para quantificar a quantidade de ‘cores’ necessária para atender a necessidade da Funasa**, fato este que ocasionou um superdimensionamento do quantitativo, pois foi identificado que passados 18 meses da contratação, o software estava instalado em um servidor que possuía apenas 8 cores e ainda assim, sem utilização, já que a única demanda desenvolvida não estava em operação.

15. Se a aquisição foi inútil, **tanto faz, para fins de quantificação do prejuízo, se houve ou não também superdimensionamento do objeto**. Mas, apenas para ilustrar as falhas nesse planejamento é possível calcular o mau dimensionamento do objeto pela equipe de planejamento, com a tabela abaixo:

**Tabela 2:** Prejuízo no superdimensionamento de ‘cores’ / ‘núcleos’

<u>Item</u>	<u>Valor pago (R\$)</u>	<u>Valor por ‘core’</u>	<u>Valor de 8 cores (R\$)</u>	<u>Superdimensionamento (R\$) (*)</u>
Licença de software	2.195.521,00	182.960,08	1.463.680,64	731.840,33
Suporte técnico (14 meses) **	14 x 66.666,66 = 933.333,33	77.777,77	622.222,16	311.111,11
Total	3.128.854,33		2.085.902,80	1.042.951,44

(\*) O superdimensionamento de R\$ 1.042.951,44 decorre exclusivamente do número excessivo de núcleos na licença, sem a utilidade da contratação.

(\*\*) Em relação ao suporte técnico, de R\$ 66.666,66 mensais, o valor para 8 núcleos reduziria esse valor em R\$ 22.222,22.

16. Ou seja, além de desnecessária, a contratação foi superdimensionada. **A solução foi contratada, antes de se verificar a real necessidade do órgão e a aplicabilidade da ferramenta a essas necessidades**. Decidiu-se adquirir licença para máquinas de alto desempenho e de custo elevado, sem que a utilidade do TDM fosse comprovada no ambiente da Funasa, mostrando a precipitação dos gestores. A providência mais adequada seria a introdução paulatina, começando-se, por exemplo, com uma licença para 2 ‘cores’ (que custaria 6 vezes menos do que a solução adquirida) ou até mesmo com um PoC (prova de conceito) que muitas vezes tem custo próximo de zero, para que, depois de definido que a solução realmente atenderia aos anseios do órgão, se pudesse partir para ampliação das licenças ou a sua aquisição (no caso de PoC). E, no caso de a solução não ter utilidade, como foi o caso, o custo do investimento perdido teria sido pequeno.

17. O superdimensionamento foi caracterizado, inclusive, quando a equipe de auditoria solicitou para verificar o software em funcionamento. O TDM foi instalado em uma máquina com 8 ‘cores’ e não 12, o que já evidencia uma má utilização dos recursos públicos. A cópia das

telas do sistema está localizada no documento à peça 71, p. 7, e lá é possível verificar a utilização de um servidor de apenas 8 núcleos, indicando o desperdício de 25% [33%] dos R\$ 2.195.521 relativo à licença.

#### Explicação técnica:

A infertilidade da aplicação é problema diverso do superdimensionamento. Uma coisa é contratar um serviço útil para as finalidades do órgão, mas com um superdimensionamento que acabe gerando a aquisição de mais licenças do que o necessário ou, ainda, tendo um custo maior do que o razoável.

No caso em tela, embora haja superdimensionamento, com prejuízo ao erário, o problema principal não é esse, mas, sim, a completa improficuidade do objeto como um todo, já que passado um ano e meio da contratação, não houve qualquer utilização da ferramenta, tida como necessária e urgente por aqueles que elaboraram o planejamento da contratação.



Em uma comparação com obras públicas, o caso aqui não é de sobrepreço ou de superdimensionamento na construção de uma hipotética ponte, mas sim, a construção de uma ponte superdimensionada em um local onde não há necessidade de tráfego. A mera correção do superfaturamento não resolveria o problema de uma ponte inútil, o que também ocorre no presente caso.

18. A improficuidade pode ser evidenciada, também, pela utilização do software: o contrato foi assinado em 28 de dezembro de 2016, e houve a realização de operação assistida (peça 72, p. 4-7 e 11-17), no período de 23/10/2017 e 22/12/2017 e, ainda assim, segundo foi informado à equipe de auditoria, para uma pequena tarefa de produzir dados para testes (o que pela quantidade poderia ter sido feito diretamente pela equipe de banco de dados), e cujos resultados foram nulos, que nunca entrou em produção, por problemas de incompatibilidade. **Ou seja, o único uso da aplicação durante 18 meses de contrato foi a tentativa de implementar uma funcionalidade que seria executada na ferramenta, mas que nunca entrou em operação.**

19. Ou seja, o software foi adquirido há um ano e meio, e o que seria a solução de vários problemas, conforme a Funasa alegou, até agora não foi usado para absolutamente nada. Durante a tentativa de implementar a ferramenta, a Funasa ainda pagou a operação assistida (uma espécie de consultoria), sem obter nenhum sucesso relevante.

20. O Tribunal tem orientação no sentido de que a frustração total dos objetivos do que foi pactuado pode ensejar a responsabilizado pela totalidade dos recursos repassados, o que pode ser o caso, tendo em vista o total desperdício dos recursos em um contrato que não trouxe retorno algum, seja para a sociedade, seja para a Funasa:

No caso de execução parcial do objeto do convênio, sem alcance dos seus objetivos, o gestor conveniente responde pelo total dos recursos repassados. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto esta não tem a

responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração.

(Acórdão 346/2017 - Primeira Câmara - Min. Augusto Sherman)

A completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos valores repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste. A mera execução do objeto não é suficiente para que comprove a boa e regular aplicação dos recursos, é imprescindível que também se demonstre a sua funcionalidade em benefício da população alvo.

(Acórdão 549/2018 - Primeira Câmara - Min. Augusto Sherman)

21. Assim, em tese, é possível a atribuição de débito integral pela completa inutilidade do contrato, cujo resultado não trouxe os resultados previstos, ainda que tenha havido investimento pesado em licenças, suporte e consultoria (operação assistida).

22. Antes, porém, é forçoso notar que o débito só ocorreu por erros na decisão de contratar um objeto improfícuo, tomada na fase de planejamento e, assim, todas as falhas seguintes, inclusive o sobrepreço, são decorrentes da primeira, mas algumas delas **poderiam ter sido evitadas na fase de execução**.

O treinamento e a operação assistida eram objetos de execução opcional no contrato e assim, o prejuízo advindo dessa parte do contrato, poderia ter sido evitado na fase de execução. O débito relativo aos gastos com operação assistida e treinamento e suporte (apostilado), assim, não será atribuído à equipe de planejamento, mas sim, aos executores.

23. Nesse contexto, temos dois tipos de irregularidades: a) a falta de adequado planejamento da contratação que leva à contratação de objeto improfícuo; b) a execução do contrato viciado que gera o superfaturamento na execução.

24. O que é preciso identificar, a fim de responsabilizar os gestores que elaboraram o planejamento é se tinham condições de perceber que o software era inútil já naquele momento. Se o software se tornou inútil por incompetência da gestão em sua execução é uma coisa que não responsabilizaria os planejadores. Mas se houve descumprimento das normas fundamentais do planejamento de uma contratação, existe responsabilidade dos gestores, independente do que de fato veio a ocorrer na fase de execução.

25. Ao analisar os documentos de planejamento, é possível verificar que os responsáveis descumpriram o dispositivo do art. 11, I, da IN 4/2014 SLTI, ao aprovarem a contratação sem que ficasse configurado a necessidade de uma solução de *data masking*, ainda mais, para 12 núcleos para as atividades da Funasa que, ao fim se comprovou inútil. O documento à peça 5, p. 15 apenas informa que:

A contratação deste serviço está alinhada com o planejamento estratégico da Funasa, conforme elencado na revisão 2014 do Plano Diretor de Tecnologia da Informação — PDTI 2012/2014 e proposta orçamentária de 2015.

A definição dos requisitos tem como objetivo fornecer informações que possibilitem a descrição de um conjunto de especificações necessárias para a contratação de uma empresa especializada no fornecimento de Solução de Gerenciamento de Mascaramento de Dados para ambientes heterogêneos de sistemas gerenciadores de banco de dados (SGBD), envolvendo a execução de serviços técnicos especializados de Instalação, Transferência de Conhecimento e Operação Assistida da solução fornecida, com Suporte Técnico e Atualização de Versão pelo período de 12 (doze) meses, que assegure o pleno funcionamento dos ativos de TI e sistemas de informação da Funasa, buscando satisfatórios índices de disponibilidade, qualidade, desempenho, segurança e confiabilidade.

26. Basicamente, a análise de necessidade levou em conta apenas o fato de a solução estar prevista no PDTI da Funasa. **E a necessidade foi descrita com base nas tarefas que o software desenvolve e não com base nas reais soluções dos problemas a serem corrigidos e os benefícios dele decorrentes.**

---

*É na elaboração dos estudos técnicos preliminares que diversos aspectos devem ser levantados para que os gestores certifiquem-se de que existe uma necessidade de negócio claramente definida, há condições de atendê-la, os riscos de atendê-la são gerenciáveis e os resultados pretendidos com a contratação valem o preço estimado inicialmente. Em outras palavras, a partir dos estudos técnicos preliminares, o gestor público avalia se deve prosseguir com a contratação da solução de TI ou não. (Guia de Boas Práticas em contratação de soluções de TI, TCU, versão 1.0, página 58)*

---

27. Não se analisou a relação custo-benefício de se implantar a solução, não se avaliou se os resultados prometidos eram tangíveis, não se analisou a possibilidade de uma implantação paulatina, não se cuidou para que se avaliasse se existiam outras possibilidades para resolver o problema de outra maneira, ao invés de aprovar um gasto de quase R\$ 5 milhões em recursos públicos. E aí, quando o sistema é contratado e ele não traz benefícios para a Funasa, não há como atribuir responsabilidade apenas aos executores: a principal falha ocorreu na gênese no processo, já que com as informações levantadas, ele *não poderia jamais ter seguido adiante.*

28. Todo o documento de planejamento já se inicia com o ponto de partida na contratação do software (peça 6, p. 85-86), **sendo que o que foi executado até o momento poderia ter sido feito, sem custos adicionais, pela própria equipe que gerencia o banco de dados**, o que será tratado no achado seguinte ('superfaturamento na execução contratual').

29. Se a equipe de planejamento já indica no cronograma do estudo técnico que a primeira fase da execução é a aquisição da licença de 12 núcleos sem levar em consideração as necessidades, **ela tem responsabilidade pela execução defeituosa, pois jamais se pensou em utilizar o estudo técnico justamente para a sua finalidade:**

art. 12. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e/ou dos requisitos necessários e suficientes à escolha da Solução de Tecnologia da Informação, a partir da avaliação do DOD e do levantamento de:

- a) demandas dos potenciais gestores e usuários da Solução de Tecnologia da Informação;
- b) soluções disponíveis no mercado; e
- c) análise de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

II - avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

- a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;
- b) as soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>);
- c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público;

30. O levantamento de projetos similares à peça 6, p. 106-112 não pode ser considerado uma avaliação das soluções disponíveis no mercado. Não houve nenhuma análise destas contratações. Apenas foram apresentados números referentes as contratações. Não há nenhuma

análise qualitativa ou quantitativa sobre as contratações, por exemplo, dificuldades encontradas por estes órgãos na implantação e utilização da ferramenta, estratégias de utilização e custos envolvidos.

31. Além de não ter sido feita nenhuma análise sobre as contratações acima, **a suposta avaliação já parte do Pressuposto que tem que ser contratada uma licença**. Quando a norma fala em buscar alternativas de mercado, exige que os responsáveis pelo planejamento **avaliem as diversas formas de resolver o problema posto** e, para isso, é preciso que eles demonstrem claramente o que precisa ser solucionado, e quais as alternativas e custos para cada uma delas. O que os gestores da Funasa fizeram foi **apresentar um monte de contratações desconexas, sem qualquer tipo de análise ou avaliação, a fim de comprovar que a Funasa estaria contratando uma solução ‘mais barata’**. Isso descumpra o art. 12, I, b, da IN 4/2014 SLTI, bem como os incisos III e IV do art. 12 da IN 4/2014 SLTI, pois não se avaliou o custo total da propriedade e não se alinhou à contratação às necessidades tecnológicas.

32. Assim, os responsáveis deixaram de avaliar as potenciais soluções alternativas do mercado, inclusive, a decisão de realizar uma implantação paulatina com um número menor de ‘cores’ até que se verificasse se o software atenderia aos objetivos propostos ou a adoção de um período de teste (PoC) para que se identificasse a adequabilidade da ferramenta

33. Os responsáveis (do planejamento) também respondem por não apresentarem as metas e os resultados que desejavam com a contratação (art. 11, II, da IN 4/2014 SLTI). Mas faz sentido dentro da lógica dos planejadores: se a decisão de contratar uma licença já estava tomada e se não foi feita uma avaliação dos problemas a serem resolvidos com a solução, não haveria como demonstrar os resultados a serem obtidos. **Para demonstrar os resultados a serem obtidos, é preciso ter clareza sobre o problema que, uma vez solucionado, trará benefícios para o órgão**.

34. Apesar das falhas, os gestores decidiram aprovar os estudos técnicos à peça 6, p. 119. Na verdade, o ETPC mais se assemelha a um TR do que a um estudo técnico e foi feito apenas para cumprir uma formalidade e não para, de fato, avaliar a melhor solução para o órgão.

35. E ao adotar a solução mais cara e mais robusta, sem necessidade, e sem justificativa dos objetivos que a faziam indispensável, os gestores atraíram para si a responsabilidade pela inutilidade do gasto público, já que não houve resultado mensurável para a sociedade ou para a Funasa, respondendo, assim, nos termos da jurisprudência do TCU, pela totalidade dos recursos repassados, ainda que não tenham gerido a execução, já que existe nexo causal entre o ato cometido e a execução superfaturada.

36. Por fim, há que se registrar que nesse processo houve a contratação da licença, do suporte técnico e da operação assistida (consultoria) para implantação do sistema. Essa última foi cotada em UST. No entanto, enquanto que as duas primeiras foram cotadas por ‘núcleos’ ou ‘cores’, a última, em UST, **não teve a apresentação da composição dos custos unitários**, já que a tabela apresentada à peça 6, p. 86, não pode ser considerada assim.

37. É que não há memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço e complexidade de cada tarefa. Em outras palavras, qual é a base para definir, por exemplo, que a tarefa de ‘execução de atividades operacionais (item 6) ‘demandaria o esforço de 16 horas e a complexidade ser média? O documento não explica isso, e deixa lacunas em todos os itens que foram quantificados.

38. Em atendimento à obrigatória necessidade de se destrinchar os preços das contratações em custos unitários (por força do art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93), a fim de permitir a

comparabilidade entre as diversas propostas e também entre o valor contratado e o valor de mercado, era necessária que tivessem sido apresentados as composições dos custos unitários.

39. Além disso, a ausência de catálogo de serviços com a composição dos serviços a serem executados e a ausência da descrição das atividades realizadas (art. 22 da IN 04/2014 SLTI), demonstram que não havia como comparar as diversas propostas do pregão entre si e estas com os valores de mercado, para efetivamente assegurar que os custos estavam de acordo com os preços de mercado (IN 5/2014, art. 2º, IV, § 4º).

40. Além disso, a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não pode ter como único foco propostas solicitadas a fornecedores (peça 5, p. 31-32). Ela deve priorizar os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos, em observância à IN-SLTI 5/2014. (Acórdão 718/2018 - Plenário - André Carvalho; 2787/2017 - Plenário - Min. Augusto Sherman; 247/2018 - Plenário - Min. Walton Alencar Rodrigues).

41. Por todas essas falhas, os gestores que elaboraram o planejamento devem responder em débito **pelo prejuízo causado à Funasa, em razão da aquisição de software desnecessário, sem alcance dos seus objetivos.**

42. Cumpre ressaltar que, atualmente, mesmo sem a utilização da ferramenta, o órgão tem que pagar R\$ 66.666,66 por mês por uma consultoria que não está sendo prestada. A ferramenta não está sendo utilizada no momento, pois toda a consultoria assistida que foi dada, em ambiente de homologação, acabou se tornando inútil em razão da incompatibilidade com o ambiente de produção,

43. Por essa razão, deve-se propor ao Tribunal que, determine ao Presidente da Funasa que, no prazo improrrogável de 15 dias:

a) identifique e avalie as alternativas de rompimento do Contrato 37/2016 (Mascaramento de dados) no que se refere ao seu suporte técnico em contraste com a alternativa de manutenção do contrato até o seu término;

b) encaminhe as análises efetuadas ao TCU.

44. Como agravantes para a conduta, existe o fato de que a CGMTI emitiu um parecer à peça 7, p 179-189, em que é analisada a qualificação técnica da empresa Cast e se conclui que:

A empresa Cast forneceu a licença do SGBD Oracle que possui a funcionalidade de mascaramento de dados. A empresa Cast forneceu a licença do SGBD Oracle que possui a funcionalidade de mascaramento de dados. Dessa forma, quando o SGBD é atualizado, a ferramenta sofre atualização de forma geral.

45. Ou seja, os gestores que atuaram no planejamento não levaram em conta essa possibilidade, muito menos onerosa, de adquirir o pacote de expansão do SGBD da Oracle, cuja licença a Funasa já detinha, por força do Contrato 04/2014 e forçaram a adoção de uma solução tecnológica totalmente nova em que a Funasa não tinha e não tem conhecimento, exigindo operação assistida, suporte e treinamento, tudo o que poderia ser evitada com a solução que a autarquia já possuía.

46. E mesmo que não tivessem a licença, nesse momento os gestores da Funasa tiveram mais uma oportunidade antes de adjudicar o pregão e de verificar que o estudo não tinha sido adequado. É de se ressaltar que o atestado apresentado pela CAST é fornecido pela própria Funasa que indica que a empresa já prestava serviço de manipulação de dados com ou sem descaracterização de informações, executados em sistemas de gerenciadores de banco de dados. Isto agrava a situação dos gestores do planejamento (peça 7, p. 139).

47. É bom ressaltar que a equipe de auditoria não propõe que deveria ter sido adquirido outro software, até porque a aquisição foi desnecessária. Ou seja, até a aquisição de um software mais barato poderia ter levado ao mesmo fim, com mudança apenas no valor do prejuízo, já que a origem do problema está no planejamento da contratação, realizada de modo inadequada.

48. Além disso, consultando a Ata de Realização do Pregão Eletrônico 671/2014, realizado pelo Serpro, na mesma época dessa contratação (peça 73), é possível verificar que a licença para a expansão ‘Data Masking Pack’ da Oracle custou apenas R\$ 30.698,13, ao passo que a Funasa pagou R\$ 182.960,33 (R\$ 2.591.521 por 12 núcleos = 182.960,33 por núcleo) (peça 73, p. 2).

49. Em licitações mais recentes, foi possível localizar uma Ata do Ministério da Educação (Ata de Registro de Preços 31/2016, Pregão 31/2016), para atender tanto ao ministério como ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, onde cada licença Oracle Data Masking foi adquirida por R\$ 50.880,00. O valor, um pouco maior do que a da ata de 2014, reflete a variação cambial no período, já que esses produtos são cotados em dólar. Mas, desprezando a variação da moeda, o preço é basicamente o mesmo nas duas contratações. Assim, a princípio não há como defender a contratação do sistema TDM da Informática, ao preço que foi contratado.

**Tabela 3:** Comparação dos preços das licenças adquiridas pela Funasa e mercado

<b>Licitação</b>	<b>Valor em R\$</b>	<b>Data pregão</b>	<b>USD do dia (*)</b>	<b>Valor em USD</b>
Pregão 671/2014 (Serpro)	30.698,13	1/8/2014	2.252	13.631,50
Pregão 31/2016 (MEC)	50.880,00	15/12/2016	3.369	15.102,40
Funasa	182.960,33	2/12/2016	3.475	52.650,45

(\*) cotação de fechamento do dólar PTAX Bacen

50. Enquanto as duas licitações acima estão dentro da margem de variação do câmbio, a da Funasa destoa completamente. Fazendo uma média simples entre os dois valores, chegaríamos a R\$ 40.789,07, enquanto que a Funasa pagou R\$ 182.960,33, ou seja, no mínimo há um custo excessivo de R\$ 142.171,27, por núcleo. Quando se considera que, no máximo usou-se 8 núcleos, o custo seria de aproximadamente R\$ 326.312,56, ao passo que a Funasa pagou R\$ 2.195.521,00. Assim, haveria um superfaturamento nas licenças de, no mínimo, R\$ 1.869.208,44. Embora tal informação não seja utilizada para o cálculo do débito, por ela é possível demonstrar que o quanto seria possível economizar.

51. Além disso, durante a auditoria não foi possível confirmar se as licenças instaladas eram autênticas e pertenciam à Funasa. Foi solicitado acesso ao site do fabricante para validação das licenças e a Funasa não possuía acesso, apenas a própria fornecedora e ainda assim não foi possível autenticar as informações. Por esta razão, foi solicitada a comprovação da propriedade das licenças à Funasa, por e-mail.

52. Em 31/7/2018 o CGTI da Funasa reencaminhou um e-mail do fabricante (peça 76, p. 1-2) que contém uma tabela com a descrição dos softwares e seus respectivos quantitativos adquiridos pela Funasa. Registre-se, porém que a informação fornecida não possuía nenhum timbre do fabricante e nem o número da licença para autenticação da versão instalada na Funasa. Dessa forma, não foi possível autenticar as licenças instaladas na Funasa.

### **Dividindo a responsabilidade**

53. O débito das licenças, instalação e suporte (no primeiro ano) são de responsabilidade da equipe de planejamento, já que decorrem do estudo técnico mal elaborado. Já a parte da operação assistida e do treinamento (paga em UST) é responsabilidade da equipe de execução, já que eles

tinham condições de saber que o quantitativo estava inadequado. O gestor contrato ou o CGTI na execução do contrato pode também ser responsável no caso do apostilamento do suporte, pois sabia que o software não estava em funcionamento.

**Tabela 4:** Divisão da responsabilidade

<u>Gestores</u>	<u>Objeto</u>	<u>Valor pago</u>
Planejamento	Licença	2.195.521,00
	Instalação	27.661,00
	Suporte (no primeiro ano)	800.000,00
Execução	Treinamento	159.249,00
	Operação assistida	1.086.800,00
	Suporte (depois do apostilamento)	133.333,32

54. Assim, no caso dos responsáveis pelo planejamento, será atribuído débito integral, pois as falhas que cometeram durante a avaliação da contratação, permitiu que a Funasa adquirisse um objeto inútil e que não trouxe resultados para o órgão e nem para a sociedade e isso era previsível àquela época.

**Responsáveis solidários:**

- 1) Leonardo Selhorst, CPF 021.352.881-95, integrante técnico da contratação
- 2) Albert Queiroz Silva, CPF 089.190.426-32, integrante requisitante
- 3) Jefferson Rafael Silva, CPF 334.643.268-88, Coordenador da CGMTI, como responsável da área técnica e requisitante

**Conduta:** terem aprovado o estudo técnico (peça 6, p. 119-120) em que não se avaliou a real necessidade da Funasa (art. 11, I e II), não se comparou as diversas soluções disponíveis para corrigir o problema e levantaram parcialmente as alternativas de mercado, já que não consideraram o desenvolvimento interno que já estava sendo realizado pela própria Cast, não avaliaram o custo total de propriedade e o alinhamento da solução tecnológica com o objetivo da contratação, elaborando documento técnico meramente formal e falho para permitir a contratação desnecessária e perdulária, infringindo a Súmula TCU 177, os arts. 11, I, II; art. 14, I, e art. 12, I, b e c, e art. 12, III e IV, da IN 4/2014 SLTI.

**Nexo de causalidade:** o planejamento mal feito permitiu a contratação que gerou prejuízo à Funasa, tendo em vista que o objetivo do ajuste não foi alcançado.

**Agravantes:** os gestores que atuaram no planejamento não levaram em conta essa possibilidade, muito menos onerosa, de adquirir o pacote de expansão do SGBD da Oracle, cuja licença a Funasa já detinha, por força do Contrato 04/2014 e forçaram a adoção de uma solução tecnológica totalmente nova em que a Funasa não tinha e não tem conhecimento.

Objetos nos quais o achado foi constatado:  
 Contrato 37/2016

Critérios:

- art. 11, I, da IN 4/2014 SLTI
- art. 11, II, da IN 4/2014 SLTI
- art. 14, I, da IN 4/2014 SLTI
- Súmula TCU 177
- art. 12, I, b, da IN 04/2014 SLTI

art. 12, I, c, da IN 04/2014 SLTI

art. 12, III, da IN 04/2014 SLTI

art. 12, IV, da IN 04/2014 SLTI

Evidências:

Processo de contratação 25100.035090/2014-66

Causas da ocorrência do achado:

Não execução adequada do planejamento da contratação

Efeitos/Consequências do achado:

Aquisição de software que não trouxe o benefício esperado, causando prejuízo ao erário pela sua inutilidade.

## **2. Superfaturamento na execução contratual**

55. A responsabilidade dos gestores na fase de planejamento pela aquisição das licenças, suporte (no primeiro ano) e instalação não exclui a responsabilidade dos gestores na fase execução pela operação assistida e treinamento (já que eram objetos opcionais e se sabia que eram inúteis àquela época) e pelo suporte (depois do apostilamento, peça 77), pois sabia-se que o objeto não estava sendo executado).

### **Suporte**

56. Já foi discutido, no item anterior, o prejuízo decorrente da aquisição de objeto improfícuo, em que falhas ensejaram o superfaturamento na fase de execução. Sendo a licença do software inútil por si só, o serviço de suporte dele decorrente também o é. No entanto, é preciso fazer uma distinção entre duas fases do suporte. Aquele gasto relativo ao primeiro ano do serviço é de responsabilidade da equipe de planejamento, já que era previsível que o objeto era inútil. A equipe de execução tem pouca margem para corrigir um problema desse. No entanto, era exigível que a equipe de execução não prorrogasse o suporte por meio de um apostilamento. Não era obrigada a tal e o ato apenas agravou o prejuízo.

57. Ou seja, durante o período de 12 meses inicial, os planejadores obrigaram a Funasa a pagar R\$ 66.666,66 mensais de suporte técnico (R\$ 800 mil), por erros no planejamento. Mas o apostilamento não era necessário e o prejuízo daí decorrente (R\$ 133.333,33) decorre exclusivamente de erros da equipe de execução, pois simplesmente porque não se está utilizando o software.

### **Operação assistida**

58. Em relação à operação assistida, tudo indica que ela foi de fato prestada, no período de 23/10 a 22/12/2017 (peça 72, p. 4-7 e 11-17), nos termos das OS 1 e OS 2. Nesse caso, o problema são os valores. Na medida em que a empresa foi remunerada em USTs, houve distorções. Os entregáveis da operação assistida estão anexados à peça 75.

**Tabela 5:** Valores pagos em operação assistida

<b>Nota Fiscal</b>	<b>Descrição NF</b>	<b>Qtde.</b>	<b>Valor Bruto</b>	<b>Valor Líquido</b>
1.275 (OS 1)	Item 5 - Serviços profissionais de operação assistida na Solução Informática Test Data Management + Discovery Option ILM	1	R\$ 275.044,00	R\$ 243.551,46
1.289 (OS 2)	Item 5 - Serviços profissionais de operação assistida na Solução Informática Test Data Management + Discovery Option ILM	1	R\$ 811.756,00	R\$ 718.809,94
			R\$ 1.086.800,00	

59. Em primeiro lugar, é preciso registrar que da operação assistida não houve absolutamente nenhum produto que resultasse em benefício direto ou indireto para a sociedade ou para a Funasa. Nada, nesse caso, não é apenas força de expressão: o trabalho não teve qualquer resultado prático, o que já depõe contra o gasto de R\$ 1.086.800,00.

60. Em entrevista com o analista da PTV na Funasa, o que foi dito é que os trabalhos de consultoria realizados em ambiente de homologação não conseguiram ser passados para o ambiente efetivo de produção, por incompatibilidade do desenho do banco de dados, o que é estranho, pois, passaram-se mais de 8 meses do desenvolvimento, tempo mais que suficiente para qualquer ajuste

61. A outra hipótese, pior, é de que nenhum serviço relevante foi de fato tentado e que objetivo era utilizar os recursos do contrato, apenas. Mas não foi possível concluir por essa hipótese, mas ela segue como suposição ao menos mais razoável do que a mudança de padrão do banco de dados de produção.

62. Além disso, a equipe de auditoria verificou que os bancos de dados que supostamente foram trabalhados (SIGA, por exemplo) não possuem gestores completamente formados e treinados na solução, que era uma das justificativas para a contratação e, ao mesmo tempo, um dos resultados esperados. Em suma, ninguém na Funasa sabe operar a ferramenta, um ano e meio depois do contrato, das licenças e seis meses depois da operação assistida.

63. Mas quando se analisa os entregáveis, a situação piora. É que, da leitura do que foi supostamente entregue, verifica-se que aproximadamente 1/3 das USTs foram consumidas com a realização de reuniões, conforme informações do Apêndice V.

64. A Funasa pagou R\$ 5.016,00 apenas para o funcionário da PTV elaborar um cronograma de atividades. Como já dito anteriormente nesse relatório, a elaboração de tarefas-meio não é permitida quando você contrata a empresa com base em USTs, já que esta última exige que a contratada seja remunerada com base em resultados finais, concretos e palpáveis para a contratante. Se assim não fosse, haveria distorções, principalmente, no caso em que não se definiu o que compreende uma UST, como no caso em tela. Não sabendo o que é uma UST, em termos de resultado de trabalho, não há como atribuir, por exemplo, para uma atividade intrínseca às atividades finais, que é o cronograma. Ele já tem que fazer parte da remuneração final da empresa. Isso sem contar que uma atividade de apenas um dia, foi remunerada por R\$ 5.016,00, o que já é indicativo de superfaturamento por conta das distorções de se usar a UST em atividades-meio.

65. O mesmo se aplica aos itens 15, 16, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27 e 28 (Apêndice V), onde foram consumidas 140 USTs com reuniões. Reuniões, se necessárias por qualquer motivo, não integram o produto final da operação assistida, que é entregar o produto pronto, funcionando e disseminado. Elas são atividades inerentes à própria atividade fim, não havendo sentido em remunerá-las à parte, e adicionalmente. Além disso, boa parte dessas reuniões são, segundo o entregável, para transferência de conhecimento (itens 15, 16, 17, 18, 19, 24, 25, 26, 27).

66. Em primeiro lugar, a equipe de auditoria apurou que não há nenhum funcionário da Funasa em condições de operar a ferramenta e, assim, tal objetivo fracassou. Em segundo lugar, a transferência de conhecimento, nos termos do contrato, seria feita por meio de cursos de carga horária de 20 horas, para até 20 alunos (peça 10, p. 179), o que teria ocorrido em março e maio de 2017 (peça 12, p. 229-230).

67. Quanto aos itens 39, 40, 44 e 45 (Apêndice V), em que foram relatadas algumas entregas técnicas, no valor de R\$ 239.932,00, há algumas observações a se fazer. Em primeiro lugar, na prática, nenhuma dessas entregas teve qualquer utilidade para a Funasa. Em segundo,

sem a descrição detalhada da atividade, não é possível avaliar se o que foi entregue tem algum valor além do seu próprio custo de produção. Em terceiro, a cotação em UST sem a descrição das atividades unitárias que compõe cada um dos seus serviços torna impossível a valoração do item.

68. O fato é que as **atividades da OS 1** se desenvolveram entre o período de 23/10 a 13/11/2017 (peça 72, p. 4-7) e **as atividades da OS 2** entre (22/11/2017 a 22/12/2017), com dois analistas, **conforme foi relatado à equipe de auditoria em entrevista com o funcionário preposto da PTV**. Se fôssemos considerar eventual comparação com a contratação de posto de trabalho, que também é permitido, desde que vinculados a resultados e definição de níveis mínimo de serviços, o mesmo trabalho custaria para a Funasa o valor de R\$ 77.404,68, sendo que neste valor estão incluídos todos os custos da empresa e lucro. Já o cálculo em UST ficou em R\$ 1.086.800,00, demonstrando assim, um superdimensionamento do cálculo da UST

**Tabela 6:** Prejuízo nas entregas de operação assistida (\*, \*\*)

Entrega	Valor pago	Dias ***	Custo + Lucro Real	Prejuízo
Entrega 1	275.044,00	21	31.872,00	243.171,12
Entrega 2	811.756,00	30	45.532,68	766.223,32
	1.086.800,00	51	77.404,68	1.009.394,44

(\*) Utilizando-se a tabela do Apêndice III como base, e considerando a remuneração de cada um dos analistas como sendo R\$ 10.000,00, temos que, considerando os custos diretos e indiretos, bem como os impostos e lucros, o valor de R\$ 45.532,68 para os dois analistas pelo período de um mês. Para o período de 21 dias, como é o caso, o valor final do custo mais lucro é de R\$ 31.872,88, para os dois analistas, para o período total da entrega 1.

(\*\*) Como a empresa recebeu R\$ 275.044,00 pela entrega 1, há que se considerar como superfaturamento o valor de R\$ 243.171,12. Já aos gestores deve ser imputado o débito integral, já que da atividade não resultou nenhum benefício para a Funasa. Similar análise pode ser feita em relação ao entregável 2.

(\*\*\*) Dias corridos de trabalho.

69. Por fim, a Funasa pagou R\$ 79.537,00 por um treinamento que durou 20 horas (dois dias e meio). Afora o fato de atualmente ninguém na Funasa ter condições de operar o sistema, o que demonstra o fracasso da transferência de conhecimento, o custo pago pelo curso está muito acima do valor de mercado. O curso foi realizado na própria Funasa para um conjunto de 8 servidores:

A CONTRATANTE julgou mais apropriado que as atividades fossem realizadas no ambiente de trabalho do órgão, devido à falta de disponibilidade de servidores para o treinamento, caso o mesmo fosse realizado em local externo.

(...)

Participaram do treinamento todos os servidores da área de tecnologia da informação (COINT e COINF), sendo um total de 8 alunos, conforme lista de presença em anexo (peça 12, p. 229).

70. Utilizando a tabela do Apêndice III como referência, 20 horas de um funcionário com remuneração de R\$ 10.000,00 por mês (valor estimado de remuneração de um analista) resultaria em um custo mais lucro, pelos 2 dias e meio, de R\$ 1.897,19. Colocando mais 20 horas para preparar o material (que, segundo relatos, foi produzido pela fabricante e não pela contratada) e estudar o assunto antes de dar o curso, estaríamos falando de um custo (mais lucro) de R\$ 3.794,39 pelo curso, indicando que era perfeitamente possível verificar que o preço cobrado da Funasa era irreal.

71. Considerando esses valores, o prejuízo da Funasa no curso é de R\$ 75.742,61.

72. Assim, o prejuízo apurado na execução desse contrato é, no mínimo:

**Tabela 7:** Prejuízo na execução do contrato de TDM Data Masking

Item	Valor Pago	Custo + Lucro Real	Prejuízo
2 - Suporte técnico (após o apostilamento)	133.333,33	-	133.333,33
3 - Operação Assistida	1.086.800,00	77.404,68	1.009.394,44
5 - Curso	79.537,00	3.794,39	75.742,61
<b>Total</b>	<b>1.299.670,33 (100%)</b>	<b>81.199,07 (6,2%)</b>	<b>1.218.470,37 (93,8%)</b>

### Responsáveis

73. Os responsáveis pelo termo de recebimento definitivo dos itens 2, 3 e 5 estão arrolados no Apêndice IV. A empresa não responde pelo débito ocorrido no fornecimento da licença, já que se supõe que ela foi entregue e a PTV não deu causa, até onde se sabe, à própria contratação. Cabia aos gestores da Funasa verificar as alternativas mais baratas para o órgão.

74. Quanto ao suporte, também não responde a empresa, uma vez que, em tese, o serviço ficou à disposição. Caberia aos gestores da Funasa, ao verificar que não o serviço não ia ter utilidade, rescindir o contrato nessa parte, a fim de evitar prejuízos maiores à autarquia.

75. No entanto, em relação ao curso e à operação assistida, com execução superfaturada, a empresa responde solidariamente com os gestores, uma vez que se beneficiou ilicitamente, por meio do enriquecimento sem causa, nos termos do art. 884 do Código Civil.

#### Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 37/2016

#### Critérios:

art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320

art. 15, III e V, da Lei 8.666/93

Princípio da economicidade

art. 884 do Código Civil.

#### Evidências:

Processo de contratação 25100.035090/2014-66

Processo de pagamento 25100.000642/2017-68

#### Causas da ocorrência do achado:

Ausência de confrontação do preço de mercado com o preço contratado.

#### Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízo ao erário

### **CONCLUSÃO QUANTO AO CONTRATO 37/2016 (Mascaramento de dados)**

76. Os gestores da Funasa realizaram um planejamento deficiente e falho que, previsivelmente, estava fadado a gerar uma contratação falha, causando prejuízo ao erário. Além de não enfrentar questões relevantes, não se avaliou a real necessidade da Funasa (art. 11, I e II), não se comparou as diversas soluções disponíveis para corrigir o problema e não se levantou alternativa no mercado, não se avaliou o custo total de propriedade e o alinhamento da solução tecnológica com o objetivo da contratação, elaborando documento técnico meramente formal e falho para permitir a contratação desnecessária e perdulária, infringindo a Súmula TCU 177, os arts. 11, I, II; art. 14, I, e art. 12, I, b e c, e art. 12, III e IV, da IN 4/2014 SLTI.

77. Agrava o fato de que era do conhecimento da Funasa que a solução da Oracle poderia atender, por meio de licitação específica para aquisição de pacote de expansão ‘*data masking*’, a um custo mais baixo, conforme apurado nesta fiscalização.

78. Os responsáveis pelo planejamento respondem pelo débito integral pela contratação da licença, do suporte (no primeiro ano) e pela instalação do software, já que era previsível que o objeto não serviria para utilidade alguma, o que se verificou na prática.

79. Na execução, também foi constatado débito na operação assistida, onde se cobrou um valor muito acima do valor justo para a atividade desenvolvida, o que era possível de detecção pelos servidores da Funasa. Também respondem pelo débito na execução dos treinamentos pelo mesmo motivo, bem como pelo suporte, após o apostilamento, pois era do conhecimento dos gestores que, como o software não estava sendo utilizado, não era necessário prorrogar a sua execução. Será proposta a citação dos responsáveis que atuaram no planejamento e na execução da presente contratação, nos limites das suas responsabilidades.

### INFORMAÇÕES ADICIONAIS

80. O jornal ‘O Globo’ divulgou notícia no dia 7/8/2018, dando conta de que a empresa contratada, a PTV, estaria envolvida em uma investigação que apura empresas de fachada em Brasília, que estariam desviando milhões dos cofres públicos (<https://m.oglobo.globo.com/brasil/brasil-abriga-empresas-tecnologicas-de-fachada-que-desviam-milhoes-22956355>):

Desde que começou a atuar na esfera pública, em 2009, a PTV embolsou R\$ 15,3 milhões do governo. O dono é um dentista, especializado em próteses dentárias, que atualmente cursa o doutorado em odontologia na Universidade Federal Fluminense, em Niterói. O sócio da PTV, Pedro Vasconcelos, reconheceu que a empresa existe apenas de forma virtual e não tem funcionários.

- Olha só, eu compro do fabricante e passo para o governo. Esse valor alto do contrato é por causa do software que a gente intermediou. A parte do serviço é pequenininha, está entendendo? O ‘pequeno’ valor do qual Pedro se refere é o montante de R\$ 2,3 milhões pagos por serviços técnicos profissionais como manutenção de software, treinamento de pessoal e transferência de conhecimento. Pedro não soube detalhar como esses serviços estão sendo prestados, se sua empresa não tem quadro funcional e é, como ele mesmo admite, ‘virtual’.

81. Portanto, é mais um indício de que os problemas na execução desse contrato não são erros ao acaso, mas podem ser parte de uma causa maior, e intencional.

**Apêndice III - Tabela de custos de Analista**

Analista			
Jornada	<b>40 h</b>		
Turno	<b>Diurno</b>		
<b>I - Composição da Remuneração (R\$)</b>			
Salário base			R\$ 10.000,00
<b>SUB-TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 10.000,00
<b>TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 10.000,00
<b>II - ENCARGOS SOCIAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			
<b>GRUPO A - ENCARGOS</b>			
A.01 /SEGURIDADE SOCIAL		20,00%	R\$ 2.000,00
A.02 – FGTS		8,00%	R\$ 800,00
A.03 - Sesi/Sesc		1,50%	R\$ 150,00
A.04 - Senai/Senac		1,00%	R\$ 100,00
A.05 - Incra		0,20%	R\$ 20,00
A.06 - Sebrae		0,60%	R\$ 60,00
A.07 - SALÁRIO EDUCAÇÃO		2,50%	R\$ 250,00
A.08 - RISCOS AMBIENTAIS DO TRABALHO - RAT X FAP		1,00%	R\$ 100,00
<b>TOTAL DO GRUPO A - ENCARGOS</b>		<b>34,80%</b>	<b>R\$ 3.480,00</b>
<b>GRUPO B</b>			
B.01 13 SALÁRIO		8,333%	R\$ 833,33
B.02 FÉRIAS (SEM O ABONO DE 1/3)		8,333%	R\$ 833,33
B.03 AVISO PRÉVIO TRABALHADO		1,918%	R\$ 191,80
B.04 AUXÍLIO DOENÇA		1,370%	R\$ 137,00
B.05 ACIDENTE DE TRABALHO		0,329%	R\$ 32,90
B.06 FALTAS LEGAIS		0,274%	R\$ 27,40
B.07 FÉRIAS SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,056%	R\$ 5,60
B.08 LICENÇA PATERNIDADE		0,021%	R\$ 2,10
<b>TOTAL DO GRUPO B</b>		<b>20,635%</b>	<b>R\$ 2.063,47</b>
<b>GRUPO C</b>			
C.01 AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,417%	R\$ 41,70
C.02 INDENIZAÇÃO ADICIONAL		0,167%	R\$ 16,70
C.03 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - MULTA DE 40% DO FGTS)		3,200%	R\$ 320,00
C.04 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - CONTRIB. 10% DO FGTS)		0,800%	R\$ 80,00
C.05 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL		2,778%	R\$ 277,80
C.06 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,019%	R\$ 1,90
<b>TOTAL DO GRUPO C</b>		<b>7,381%</b>	<b>R\$ 738,10</b>
<b>GRUPO D</b>			
D.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A		3,054%	R\$ 305,40

SOBRE O GRUPO B			
<b>TOTAL DO GRUPO D</b>		<b>3,054%</b>	<b>R\$ 305,40</b>
<b>GRUPO E</b>			
E.01 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,033%	R\$ 3,30
E.02 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O PERÍODO DE AFASTAMENTO > 15 DIAS		0,026%	R\$ 2,60
E.03 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE FÉRIAS 1/3 CONSTITUCIONAL		0,222%	R\$ 22,20
<b>TOTAL DO GRUPO E</b>		<b>0,281%</b>	<b>R\$ 28,10</b>
<b>GRUPO F</b>			
F.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE OS SALÁRIO MATERNID.		0,099%	R\$ 9,90
<b>TOTAL DO GRUPO F</b>		<b>0,099%</b>	<b>R\$ 9,90</b>
<b>TOTAL ENCARGOS SOCIAIS</b>		<b>66,250%</b>	<b>R\$ 6.624,97</b>
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS</b>			<b>R\$ 16.624,97</b>
<b>III - INSUMOS</b>			
Uniforme			R\$ -
Auxílio alimentação			R\$ 369,60
Vale transporte			R\$ -
Desconto legal sobre o transporte (máximo 6% do salário base)			R\$ -
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS + INSUMOS</b>			<b>R\$ 16.994,57</b>
<b>IV - LDI E TRIBUTAÇÃO</b>			
<b>LUCRO E DESPESAS INDIRETAS (LDI)</b>			
Despesas administrativas/operacionais		7,78%	R\$ 778,00
Lucro		20,00%	R\$ 2.000,00
<b>TOTAL - LUCRO E DESPESAS INDIRETAS</b>		<b>27,78%</b>	<b>R\$ 2.778,00</b>
<b>V - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>			
INSS		4,50%	R\$ 1.024,49
ISS		5,00%	R\$ 1.138,32
Cofins		3,00%	R\$ 682,99
PIS		0,65%	R\$ 147,98
<b>TOTAL - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>		<b>13,15%</b>	<b>R\$ 2.993,77</b>
<b>PREÇO MENSAL PARA 1 UM EMPREGADO</b>			<b>R\$ 22.766,34</b>
	Quantidade de profissionais desse perfil		2
<b>PREÇO MENSAL POR PERFIL PROFISSIONAL (R\$)</b>			<b>R\$ 45.532,68</b>
<b>PREÇO POR DOIS MESES DE CONTRATO (R\$)</b>			<b>R\$ 91.065,36</b>

**Apêndice IV - Responsáveis por dano ao erário na execução**

Item	Responsável	Responsável	Peça	Valor	Prejuízo
5 - Curso	Raquel Marra Molina Aguiar	Henrique Alcântara Veloso Mota	12, p. 267	79.537,00	75.742,61
3 - Operação assistida (*)	Raquel Marra Molina Aguiar	Leonardo César Cavaliéri dos Santos	12, p. 491	275.044,00 + 811.756,00	1.009.394,44
2 - Suporte técnico 13ª e 14ª parcela	Leonardo César Cavaliéri dos Santos		12, p. 667	133.333,32	133.333,32
				Total	1.218.470,37

**Apêndice V: Itens da entrega 1 (peça 75, p. 1-8).**

	<b>PRODUTO / SERVIÇO</b>	<b>MÉTRICA</b>	<b>QTE</b>	<b>VALOR</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>
3	Planejamento e Consultoria para a solução. - Apresentar previamente cronograma (Funasa)	UST	24	5.016,00	23/10/2017	23/10/2017
15	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os Analistas do Sistema (8 ocorrências) 1</b>	UST	14	2.926,00	23/10/2017	23/10/2017
16	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os Analistas do Sistema (8 ocorrências) 2</b>	UST	14	2.926,00	25/10/2017	25/10/2017
17	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os Analistas do Sistema (8 ocorrências) 3</b>	UST	14	2.926,00	01/11/2017	01/11/2017
18	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os Analistas do Sistema (8 ocorrências) 4</b>	UST	14	2.926,00	08/11/2017	08/11/2017
19	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os Analistas do Sistemas (8 ocorrências) 5</b>	UST	14	2.926,00	16/11/2017	16/11/2017
24	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. -	UST	14	2.926,00	23/10/2017	23/10/2017

	<b>PRODUTO / SERVIÇO</b>	<b>MÉTRICA</b>	<b>QTE</b>	<b>VALOR</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>
	<b>Reunião com os Analistas de Banco de Dados (8 ocorrências) 1</b>					
25	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os Analistas de Banco de Dados (8 ocorrências) 2</b>	UST	14	2.926,00	26/10/2017	26/10/2017
26	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - Reunião com os <b>Analistas de Banco de Dados (8 ocorrências) 3</b>	UST	14	2.926,00	03/11/2017	03/11/2017
27	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - Reunião com os <b>Analistas de Banco de Dados (8 ocorrências) 4</b>	UST	14	2.926,00	09/11/2017	09/11/2017
28	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - Reunião com os <b>Analistas de Banco de Dados (8 ocorrências) 5</b>	UST	14	2.926,00	16/11/2017	16/11/2017
33	Documentar todas as atividades, devendo compor o relatório de atividades mensal. - <b>Relatórios de acompanhamento e execução (4 ocorrências) 1</b>	UST	4	836,00	27/10/2017	27/10/2017
39	Execução de atividades de manutenção preventiva, rotinas de testes, análises e medidas, utilizando os procedimentos que assegurem mínima	UST	840	175.560,00	23/10/2017	13/11/2017

	<b>PRODUTO / SERVIÇO</b>	<b>MÉTRICA</b>	<b>QTE</b>	<b>VALOR</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>
	interferência na operação e máxima disponibilidade dos produtos. - <b>Definição das entradas e as saídas.</b>					
40	Execução de atividades de manutenção preventiva, rotinas de testes, análises e medidas, utilizando os procedimentos que assegurem mínima interferência na operação e máxima disponibilidade dos produtos. - <b>Priorizar e Sequenciar as entradas e as saídas.</b>	UST	140	29.260,00	07/11/2017	13/11/2017
44	Execução de manutenções preventivas na infraestrutura e/ ou projetos da solução. - <b>Construção e configuração dos ambientes de trabalho na ferramenta (Produção, Homologação e Desenvolvimento)</b>	UST	112	23.408,00	30/10/2017	03/11/2017
45	Execução de manutenções preventivas na infraestrutura e/ ou projetos da solução. - <b>Criar conexões entre os ambientes (Produção, Homologação e Desenvolvimento)</b>	UST	56	11.704,00	06/11/2017	07/11/2017

## Apêndice VI: Itens da entrega 2 (peça 75, p. 9-17).

<b>1</b>	<b>PRODUTO / SERVIÇO</b>	<b>MED.</b>	<b>QTE</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>	<b>ENTREGA</b>
20	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os analistas do sistema (8 ocorrências) 6</b>	UST	14	22/11/2017	22/11/2017	<b>Artefato:</b> <u>20 - Requisitos para o Módulo de Carta Consulta- (Gestão de Requisitos)</u>
21	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os analistas do sistema (8 ocorrências) 7</b>	UST	14	29/11/2017	29/11/2017	<b>Artefato:</b> <u>21 - Requisitos para o Módulo de Pré-Seleção- (Gestão de Requisitos)</u>
22	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os analistas do sistema (8 ocorrências) 8</b>	UST	14	06/12/2017	06/12/2017	<b>Artefato:</b> <u>22 - Requisitos para o Módulo de Análise Técnica- (Gestão de Requisitos)</u>
29	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os analistas de Banco de Dados (8 ocorrências) 6</b>	UST	14	23/11/2017	23/11/2017	<b>Artefato:</b> <u>29 - Requisitos das tabelas DE PARA- (Gestão de Requisitos)</u>
30	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os analistas de Banco de Dados (8 ocorrências) 7</b>	UST	14	30/11/2017	30/11/2017	<b>Artefato:</b> <u>30 - Requisitos para o Módulo Empenho - Pagamento- (Gestão de Requisitos)</u>
31	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Reunião com os analistas de Banco de Dados (8 ocorrências) 8</b>	UST	14	07/12/2017	07/12/2017	<b>Artefato:</b> <u>31 - Requisitos para o Módulo de Acompanhamento Físico- (Gestão de Requisitos)</u>
34	Documentar todas as atividades, devendo compor o relatório de atividades mensal. - <b>Relatórios de acompanhamento e execução (4 ocorrências) 2</b>	UST	4	27/11/2017	27/11/2017	- <u>(2-4) - Relatórios de acompanhamento e execução 20171028 20171127- (Gestão de Requisitos)</u>

1	PRODUTO / SERVIÇO	MED.	QTE	Início	Fim	ENTREGA
35	Documentar todas as atividades, devendo compor o relatório de atividades mensal. - <b>Relatórios de acompanhamento e execução (4 ocorrências) 3</b>	UST	4	27/12/2017	27/12/2017	- <i>(3-4) - Relatórios de acompanhamento e execução 20171128 20171227- (Gestão de Requisitos)</i>
41	Execução de atividades de manutenção preventiva, rotinas de testes, análises e medidas, utilizando os procedimentos que assegurem mínima interferência na operação e máxima disponibilidade dos produtos. - <b>Documentação das entradas e as saídas.</b>	UST	560	14/11/2017	28/11/2017	<p><b>Artefatos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Planilha Geral de Requisitos de Dados- (Gestão de Requisitos) Itens Atualizados na tabela.</i></li> <li>- <i>Aba Tabela Completa =&gt; Coluna Subconjunto de Dados =&gt; A partir da linha 80 até 338</i></li> <li><i>Readequação aos novos requisitos, foram Incluídas 3 (três) abas:</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>Mapas x Planos</i></li> <li>2) <i>Tabelas x Volume</i></li> <li>3) <i>Tabela x Classificação.</i></li> </ol> </li> </ul>

1	PRODUTO / SERVIÇO	MED.	QTE	Início	Fim	ENTREGA
46	<p>Execução de atividades operacionais, utilizando os procedimentos recomendados a cada rotina envolvendo o particionamento de bases de dados mascaradas. - <b>RN01 - Mapeamento das Fontes de Dados e Implementação das Regras de subconjunto e mascaramentos</b></p>	UST	2520	08/11/2017	06/12/2017	<p><b>Artefatos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>Planilha da Estrutura Hierárquica do DB-SIGA- (Gestão de Requisitos)</u></li> <li>- <u>Planilha Geral de Requisitos de Dados- (Gestão de Requisitos): Continuidade no mapeamento dos Mapas e Planos a partir da linha 24.</u></li> <li><i>Incluídas as colunas Classificação.</i></li> <li>- <u>IT-SIGA-Implantação de Projetos em Ambientes- (Instrução de Trabalho)</u></li> <li>- <u>IT-SIGA-Manual de Execução do Projeto de Subconjunto de Dados- (Instrução de Trabalho)</u></li> </ul> <p><b>Implementação:</b></p> <p>A implementação das regras de subconjunto de dados está em aderente à metodologia proposta pela <b>Instrução de Trabalho</b> IT-SIGA-Guia de Desenvolvimento de Projetos de Subconjunto com TDM.</p> <p>Ela representa a compilação de boas práticas e orientações gerais no tratamento, aplicação e utilização da solução Informatica TDM para desenvolvimento de projetos de subconjunto de dados.</p>

<b>1</b>	<b>PRODUTO / SERVIÇO</b>	<b>MED.</b>	<b>QTE</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>	<b>ENTREGA</b>
47	Execução de atividades operacionais, utilizando os procedimentos recomendados a cada rotina envolvendo o particionamento de bases de dados mascaradas. - <b>RN02 - Criação de Plano para Geração de subconjunto por instrumento</b>	UST	168	07/12/2017	14/12/2017	<b>Artefatos:</b> - <u>IT-SIGA-Manual de Alteração de Projeto de Subconjunto de Dados - Mudança de Convênio- (Instrução de Trabalho)</u>
49	Execução de atividades de manutenção preventiva, rotinas de testes, análises e medidas, utilizando os procedimentos que assegurem mínima interferência na operação e máxima disponibilidade dos produtos. - <b>Testes das RN01</b>	UST	140	07/12/2017	13/12/2017	<b>Artefatos:</b> - <u>TST-SIGA-Execução do Projeto de Subconjunto de Dados no TDM-Resultado- (Evidências de Testes)</u> - <u>TST-SIGA-Execução do Projeto de Subconjunto de Dados no TDM-Teste- (Evidências de Testes)</u> - <u>TST-SIGA-Testes de Divergência de Schema- (Evidências de Testes)</u>
50	Execução de atividades de manutenção preventiva, rotinas de testes, análises e medidas, utilizando os procedimentos que assegurem mínima interferência na operação e máxima disponibilidade dos produtos. - <b>Testes das RN02</b>	UST	56	15/12/2017	18/12/2017	<b>Artefatos:</b> - <u>TST-SIGA-Contagem de Registros no Banco de Dados-Teste- (Evidências de Testes)</u> - <u>TST-SIGA-Contagem de Registros no Banco de Dados-Script.sql- (Evidências de Testes)</u>

<b>1</b>	<b>PRODUTO / SERVIÇO</b>	<b>MED.</b>	<b>QTE</b>	<b>Início</b>	<b>Fim</b>	<b>ENTREGA</b>
52	Implantação da solução planejada. - <b>Implantação em ambiente de Homologação da RN01</b>	UST	84	14/12/2017	18/12/2017	- <u>IT-Projeto Implantado na ferramenta Informatica TDM- Prod-RN01-</u> <b>(Instrução de Trabalho)</b>
53	Implantação da solução planejada. - <b>Implantação em ambiente de Homologação da RN02</b>	UST	56	19/12/2017	20/12/2017	- <u>IT-Projeto Implantado na ferramenta Informatica TDM- Prod-RN02-</u> <b>(Instrução de Trabalho)</b>
55	Auxílio as equipes envolvidas e apontadas pela CONTRATANTE nas atividades rotineiras ou necessárias, até que finalize a implantação do projeto e/ou atividade. - <b>Implantação em ambiente de Produção da RN01</b>	UST	84	19/12/2017	21/12/2017	- <u>IT-Projeto Implantado na ferramenta Informatica TDM- Homolog-RN01-</u> <b>(Instrução de Trabalho)</b>
56	Auxílio as equipes envolvidas e apontadas pela CONTRATANTE nas atividades rotineiras ou necessárias, até que finalize a implantação do projeto e/ou atividade. - <b>Implantação em ambiente de Produção da RN02</b>	UST	56	21/12/2017	22/12/2017	- <u>IT-Projeto Implantado na ferramenta Informatica TDM- Homolog-RN02-</u> <b>(Instrução de Trabalho)</b>
57	Transferência de conhecimentos teóricos da solução, para operação das funcionalidades de mascaramento de dados. - <b>Entregar para Produção</b>	UST	8	21/12/2017	22/12/2017	<b>Artefatos</b> <u>IT-SIGA-Guia de Desenvolvimento de Projetos de Subconjunto com TDM-</u> <b>(Instrução de Trabalho)</b>

1	PRODUTO / SERVIÇO	MED.	QTE	Início	Fim	ENTREGA
58	Transferência da solução de acordo com prática das funcionalidades disponíveis na solução e ambientes da Funasa. - <b>Entregar para Produção</b>	UST	56	26/12/2017	27/12/2017	<p><b>Apresentação / Workshop</b></p> <p>Apresentação voltada para repasse de conhecimento dos servidores do órgão sobre o uso e as melhores práticas adotadas na concepção do Projeto de Mascaramento e Subconjunto de dados do Sistema SIGA.</p> <p>- Com detalhamento de assuntos específicos da área temática (DB SIGA), de maneira mais teórica e prática, explorando o assunto em questão e permitindo a troca de ideias e proposição de soluções para os problemas encontrados</p> <p>- Os participantes aprenderão conceitos da tecnologia Test Data Management - TDM, capacitando-os por meio dos conhecimentos adquiridos, a desempenhar alguma função relacionada ao que foi apresentado.</p> <p><b>Artefatos:</b></p> <p>- <u>Ata de Reunião - Apresentação do Desenvolvimento do Projeto;</u></p> <p>- <u>Apresentação do Desenvolvimento de Projetos de subconjuntos; com TDM e</u></p> <p>- <u>Lista de Presença</u></p>

# ANEXO III

**Contrato 56/2017 (Qualidade de dados)**

1. O objetivo alegado para a contratação do software de qualidade de dados é para ‘receber, tratar e disponibilizar de forma ágil e confiável, as informações de interesse da sede e suas superintendências, demandando integração das diversas bases de dados e aplicativos existentes no âmbito do governo’ (peça 13, p. 2). Segundo a Funasa, a justificativa da aquisição era a existência de dados duplicados em bancos de dados que mereceriam tratamento de qualidade (peça 13, 21-22), bem como era necessário manter a integridade e a confiabilidade dos dados.

2. Como a Funasa, já detinha a licença da versão anterior da solução de Data Quality da Informática (TDM - DQ), o órgão definiu que o mesmo software seria objeto atualização (peça 13, p. 25). O Pregão 24/2017 foi realizado em 27/12/2017 (peça 15, p. 151-160) e o valor da contratação foi de R\$ 4.353.100,00 (peça 15, p. 161), tendo se sagrado vencedora a empresa PTV Tecnologia da Informação (CNPJ 03.488.073/0001-62).

3. O Contrato 56/2017 foi firmado em 29/12/2017 (peça 15, p. 176-188) e previa os seguintes itens (peça 15, p. 177-178):

**Tabela 1:** Itens da contratação do software de qualidade de dados

Item	Descrição	Unidade	Quantidade	Preço unitário	Preço total
1	Licenças	Núcleo	4 (*)	497.945,00	1.991.780,00
2	Suporte técnico	Por mês	12	40.610,00	487.320,00 (**)
3	Instalação do sistema	Módulo	1	35.000,00	35.000,00
4	Curso de operação do sistema (20h)	Turma	1	65.000,00	65.000,00
5	Operação assistida	UST	7096	250,00	1.774.000,00
				Total	4.353.100,00

(\*) A licença foi contratada por núcleo de processador

**1. Contratação de objeto improfícuo, com prejuízo ao erário**

4. Os gestores da Funasa decidiram contratar a **atualização** de licença de software para solução de *data quality*, baseados em documentos elaborados durante a fase de planejamento que indicaram que havia um problema real e grave a ser resolvido, o que justificaria o dispêndio financeiro de R\$ 4.3 milhões, mas tais situações ensejadoras da aquisição não se verificaram na prática, levando o órgão a efetuar um gasto cujos resultados foram improfícuos, e de resultados nulos, tanto para a sociedade quanto para a instituição.

**Ausência de justificativa da necessidade (art. 12, I, IN 04/2014)**

5. A equipe de auditoria questionou a Funasa acerca da necessidade da contratação, tendo em vista que se tratava **de uma atualização de uma solução que já não havia trazido os resultados aparentes esperados**, uma vez que o problema que ensejava a nova contratação poderia ter sido resolvido com a licença anterior e sem a necessidade de uma atualização. A equipe também questionou o fato de se ter pago o valor de uma licença nova para uma mera atualização.

6. Em resposta, a Funasa informou que o custo da atualização era praticamente o mesmo da aquisição de uma versão nova, mas não conseguiu demonstrar isso na prática. Além disso, também não conseguiu apresentar dados concretos que pudessem embasar a nova contratação,

tendo em vista o suposto fracasso da licença anterior em resolver os problemas apontados. A justificativa utilizada é que o Plano de TI - PDTI do órgão exigiria a manutenção de licenças atualizadas (peça 13, p. 9), mas isso não pode ser um objetivo em si. Se o órgão detém licenças cuja utilidade é duvidosa, não há razão para que se mantenha atualizada a licença e também não é preciso descartar as licenças anteriores que continuarem válidas. Não foi demonstrado porque razão a licença anterior não poderia ser usada para solucionar os problemas atuais e quais as funcionalidades da versão atual eram imprescindíveis para o trabalho que seria realizado.

7. Assim, do mesmo modo que ocorreu em relação à contratação do software de mascaramento de dados, também existe nesse caso **uma incompatibilidade entre o objetivo alegado e o meio utilizado para essa finalidade, a contratação da atualização de software Test Data Manager - pacote Data Quality**. É que todo o planejamento da contratação foi feito partindo-se do princípio de que era necessário adquirir uma licença, sem levar em conta os benefícios a serem buscados com o software que resolveriam problemas para a Funasa (necessidade da contratação).

8. Entre os benefícios esperados alegados da contratação estão (peça 13, p. 51):

- a) manter o ambiente computacional da Funasa funcional.
- b) evitar a perda de dados temporais.
- c) agilizar o processo de análise de informações.
- d) garantir a utilização de apenas uma ferramenta, para esta funcionalidade.
- e) tomar os serviços de TI disponíveis à Funasa evitando a falta e/ou a redução da qualidade atual, assim como melhorar sua eficiência;
- f) atender aos chamados de manutenção de usuários;
- g) extrair os dados estatísticos para processo de melhoria contínua;
- h) prover integração de base de dados;
- i) sincronização entre bases de dados diferentes;
- j) padronização na interface de acesso as bases de dados;
- k) permitir a migração de base de forma rápida e eficiente;
- l) contribuir para a melhoria da qualidade dos dados e informações de custodiados ou de propriedade da Funasa.

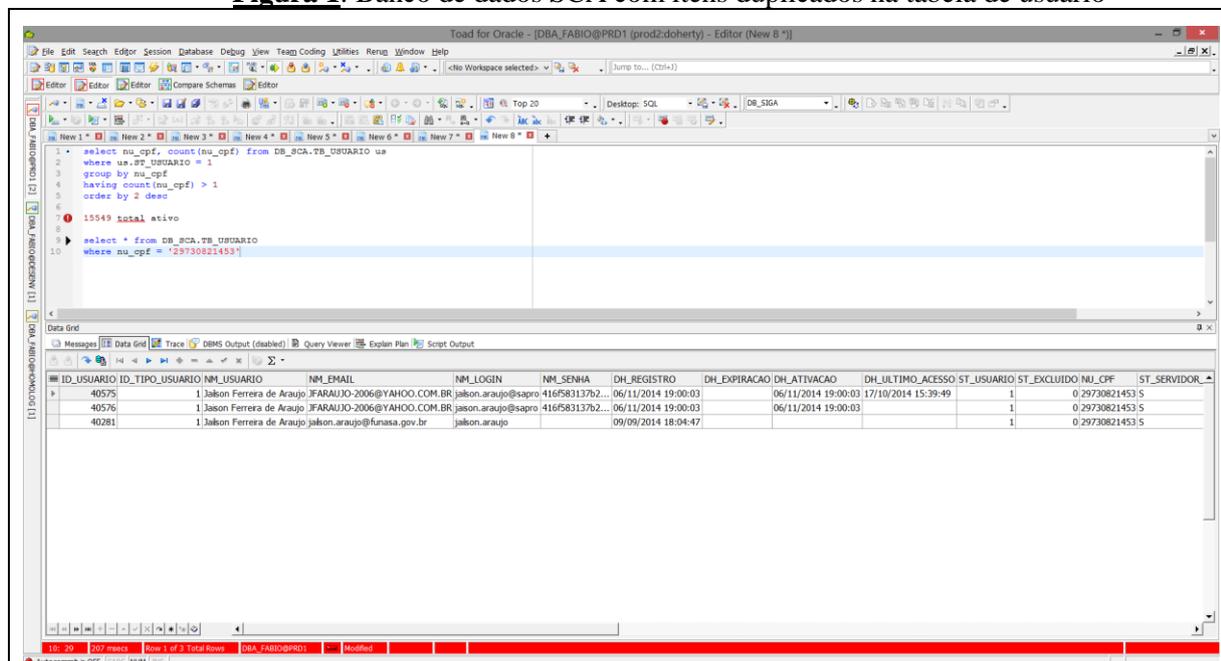
9. Em relação aos 'benefícios' esperados, a maioria deles são genéricos (como os itens 'a', 'c' ou 'g', por exemplo), e quase a totalidade não tem relação nenhuma com a ferramenta de qualidade de dados. Em outras palavras, com exceção do item 'k' e 'l' (com interpretação bem abrangente), nenhum desses objetivos seriam alcançados com a contratação da ferramenta de 'data quality', restando que os resultados esperados são puramente ficcionais ou eventualmente aleatórios, juntados ali para dar um ar de importância à aquisição.

10. Ademais, a funcionalidade de corrigir 'duplicações nos bancos de dados' (peça 13, p. 22), tida como essencial para a Funasa, não é algo que possa ser resolvido pela ferramenta, ao menos, de maneira definitiva, já que antes disso o problema é a geração de dados duplicados no banco de dados. Você pode ter a melhor ferramenta para melhorar a qualidade das suas fotos, por exemplo, mas nada resolverá o problema de forma definitiva se a câmera utilizada tiver defeitos que provoque imagens borradas, por exemplo. Se não se corrigir a origem do erro, a Funasa terá que indefinidamente contratar soluções paliativas para amenizar as falhas.

11. Como já dito anteriormente, o 'data quality' já havia sido contratado pela Funasa em 2013 (Contrato 09/2013) e a atual contratação é de atualização das licenças. Mesmo depois de mais de 5 anos de disponibilidade da ferramenta, a equipe de auditoria verificou que os dados continuam duplicados, reforçando a tese de que essa não é a melhor abordagem para a solução do problema e que não havia necessidade de aquisição da ferramenta.

12. Na imagem abaixo, por exemplo, em consulta ao banco de dados do cadastro de usuários (SCA), que passaria por operações de data quality, foi possível identificar itens repetidos:

**Figura 1:** Banco de dados SCA com itens duplicados na tabela de usuário



13. A imagem acima é apenas um exemplo. Em consulta ao banco de dados da Funasa foi possível elaborar a lista completa de duplicações de usuários no SCA, uma relação de 877 itens repetidos duas ou três vezes (peça 92). Ao mesmo tempo em que demonstra que a ferramenta contratada anteriormente não solucionou o problema, - se é que foi utilizada -, também demonstra que a quantidade de problemas não era tão elevada a ponto de justificar a contratação de uma ferramenta tão poderosa: a correção, neste caso, poderia ser feita por meio de *scripts* SQL (comandos), em uma base de testes, por exemplo, partindo-se para uma solução duradoura, se houvesse a correção da fonte dos erros. E assim, não seria necessária a contratação de uma licença para resolver um problema relativamente simples.

14. Foram apontadas outras tabelas com problemas de duplicação na tabela ‘dirigentes’ (peça 93, p. 1-32), com 414 duplicações (peça 93, p. 33-35), e na tabela ‘entidades’ (peça 93, p. 36-46), com 181 itens repetidos (peça 93, p. 47-48). Ambas as tabelas fazem parte do sistema SIGA (Sistema de Informações Gerenciais Administrativas), usado pela Funasa para gerenciar o pagamento de convênios. Embora tenha sido defendido pelos gestores da Funasa a importância do sistema SIGA para evitar o pagamento de parcelas de convênio em duplicidade, bem como a gestores e/ou entidades errados, tal situação não se verificou na prática. É que, na verdade, o SIGA é apenas um sistema gerencial e não financeiro. As transações são realizadas, de fato, no SIAfi, sendo o SIGA utilizado para controle gerencial da situação dos convênios. Embora seja interessante e até mesmo importante manter informações gerenciais atualizadas e disponíveis, o SIGA não é, ao menos em relação a esse ponto levantado pela Funasa, um sistema crucial ou imprescindível para evitar pagamentos errados ou duplicados.

15. Além disso, o quantitativo de itens duplicados (menos de 1000 no total), bem como a criticidade das informações não exigiriam um cuidado com uma ferramenta tão específica e que, no fundo, não era necessária, pois era possível, ainda que com algum trabalho adicional, que as correções desse nível de magnitude, fossem feitas manualmente ou com *scripts*, a um custo bem menor.

16. Ao invés disso, os gestores da Funasa definiram o objeto a ser contratado (o software mais o suporte e a operação assistida), sem verificar adequadamente se ela era realmente necessária e se a Funasa tinha condições de operar a ferramenta para a finalidade a que se propõe, e ela não está sendo utilizada para a finalidade alegada e atualmente o retorno que trouxe até o momento é nulo. Como dito acima, a única atividade prevista é a correção de banco de dados do sistema SCA (Sistema de Cadastro de Usuários), caso em que **as duplicações persistem** mesmo após 5 anos de contratação da primeira licença.

17. A fim de avaliar o grau de utilização da ferramenta no ambiente da Funasa, a equipe de auditoria solicitou os logs de servidor (registro dos acessos à ferramenta, no período de fevereiro de junho de 2018, tendo em vista a contratação em 29/12/2017). Os resultados completos estão anexados à peça 89, da onde se pode construir a seguinte tabela:

**Tabela 2: Nível de utilização da CPU no DQ**

<b>Período</b>	<b>Utilização da CPU</b>	<b>Peça</b>
Fevereiro de 2018	< 5%	89, p. 2
Março de 2018	Em um dia 10%, nos demais menos que 5%	89, p. 4
Abril de 2018	Em um dia 25%, nos demais menos que %	89, p. 7
Mai de 2018	< 5%	89, p. 9
Junho de 2018	< 10%	89, p. 11

18. Dos dados acima, se pode concluir que, além de a contratação ser desnecessária, pois a sua utilização num período de 5 meses resumiu-se a dois dias de utilização efetiva (acima de 10% da capacidade da CPU), ela também foi superdimensionada. Dados obtidos pela equipe de auditoria demonstram, inclusive, que o dia em que houve a utilização máxima do software foi durante a apresentação da ferramenta para os auditores do TCU, em 4/7/2018, nesta auditoria (peça 90, p. 2)

19. Em outras palavras, a Funasa está utilizando um computador de quatro ‘cores’ tendo em vista aquisição de licença para quatro ‘cores’, mas a utilização efetiva máxima foi de 25%, ou seja, a licença de apenas um ‘core’ seria suficiente.

20. No entanto, não se está recomendando a aquisição de uma licença com um ou dois ‘cores’, mesmo porque, sendo a contratação inútil, a aquisição de licenças menores só reduziria o prejuízo, mas ele continuaria a existir, já que não há finalidade qualquer na atualização dessas licenças.

21. **Em outros termos, a Funasa gastou R\$ 2.254.220,00, até o momento, em uma atualização de licenças que tem se revelado inútil na prática (peça 91):**

<b>NF</b>	<b>Descrição NF</b>	<b>Qtde.</b>	<b>Valor (R\$) Bruto</b>	<b>Período</b>	<b>Pagamento Efetuado</b>
112	Item 1 - Atualização de solução informática Data Quality por core processador	4	1.991.780,00	Janeiro	Sim
113	Item 3 - Serviços profissionais de instalação dos produtos da solução para ambientes de Banco de Dados	1	35.000,00		Sim

NF	Descrição NF	Qtde.	Valor (R\$) Bruto	Período	Pagamento Efetuado
115	Item 2 - Suporte para solução Data Quality	1	40.610,00	01/01 a 31/01/2018	Sim
117	Item 2 - Suporte para solução Data Quality	1	40.610,00	01/02 a 28/02/2018	Sim
120	Item 2 - Suporte para solução Data Quality	1	40.610,00	01/03 a 30/03/2018	Em análise de pagamento
121	Item 4 - Treinamento Informática Data Quality, por turma	1	65.000,00	Março	Em análise de pagamento
123	Item 2 - Suporte para solução Data Quality	1	40.610,00	01/04 a 30/04/2018	Em análise de pagamento
TOTAL			2.254.220,00		

22. Tal situação ocorre em razão de falhas graves no planejamento da contratação, que transcendem os erros meramente formais. Houve a intenção deliberada de realizar uma contratação malfeita e os documentos que subsidiaram a contratação revelam isso.

23. Ao analisar os documentos de planejamento, é possível verificar que os responsáveis descumpriram o dispositivo do art. 11, I, da IN 4/2014 SLTI, ao aprovarem a contratação sem que ficasse configurada a necessidade de uma solução de *data quality*, ainda mais, para 4 núcleos para as atividades da Funasa que, vem se comprovando inútil, o que era previsível, já à época da contratação.

24. Basicamente, a análise de necessidade (peça 13, p. 9) levou em conta apenas o fato de a solução estar prevista no PDTI da Funasa. **E a necessidade foi descrita com base nas tarefas que o software desenvolve e não com base nas reais soluções dos problemas a serem corrigidos e os benefícios dele decorrentes.**

---

*É na elaboração dos estudos técnicos preliminares que diversos aspectos devem ser levantados para que os gestores certifiquem-se de que existe uma necessidade de negócio claramente definida, há condições de atendê-la, os riscos de atendê-la são gerenciáveis e os resultados pretendidos com a contratação valem o preço estimado inicialmente. Em outras palavras, a partir dos estudos técnicos preliminares, o gestor público avalia se deve prosseguir com a contratação da solução de TI ou não. (Guia de Boas Práticas em contratação de soluções de TI, TCU, versão 1.0, página 58)*

---

25. Assim como ocorreu com a contratação do TDM, aqui o mesmo padrão se repete, uma vez que a equipe de contratação não analisou a relação custo-benefício de se implantar a solução, não avaliou se os resultados prometidos eram tangíveis, não analisou a possibilidade de uma implantação paulatina, não cuidou para que se avaliasse se existiam outras possibilidades para resolver o problema de outra maneira, ao invés de aprovar um gasto de R\$ 4.3 milhões em recursos públicos. E aí, quando o sistema é contratado e ele não traz benefícios para a Funasa, pode-se concluir que a principal falha ocorreu na gênese no processo, já que com as informações levantadas, ele *não tinha condições de ter sucesso.*

26. Todo o documento de planejamento já se inicia com o ponto de partida na contratação do software (peça 13, p. 9), **sendo que o que foi executado até o momento poderia ter sido**

**feito, sem custos adicionais, pela própria equipe que gerencia o banco de dados**, o que será tratado no achado seguinte ('superfaturamento na execução contratual').

27. Se a equipe de planejamento já indica no cronograma do estudo técnico que a primeira fase da execução é a aquisição de uma licença e, ainda mais, de 4 núcleos sem levar em consideração as necessidades, **ela tem responsabilidade pela execução defeituosa, pois jamais se pensou em utilizar o estudo técnico justamente para a sua finalidade:**

art. 12. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e/ou dos requisitos necessários e suficientes à escolha da Solução de Tecnologia da Informação, a partir da avaliação do DOD e do levantamento de:

- a) demandas dos potenciais gestores e usuários da Solução de Tecnologia da Informação;
- b) soluções disponíveis no mercado; e
- c) análise de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

II - avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

- a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;
- b) as soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>);
- c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de software livre ou software público;

28. O levantamento de projetos similares à peça 13, p. 20 não pode ser considerado uma avaliação das soluções disponíveis no mercado. Não houve nenhuma análise destas contratações. Apenas foram apresentados números referentes as contratações. Não há nenhuma análise qualitativa ou quantitativa sobre as contratações, por exemplo, dificuldades encontradas por estes órgãos na implantação e utilização da ferramenta, estratégias de utilização e custos envolvidos.

29. Além de não ter sido feita nenhuma análise sobre as contratações acima, **a suposta avaliação já parte do Pressuposto que tem que ser contratada uma licença**. Quando a norma fala em buscar alternativas de mercado, exige que os responsáveis pelo planejamento **avaliem as diversas formas de resolver o problema posto** e, para isso, é preciso que eles demonstrem claramente o que precisa ser solucionado, e quais as alternativas e custos para cada uma delas. O que os gestores da Funasa fizeram foi **apresentar um monte de contratações desconexas, sem qualquer tipo de análise ou avaliação, a fim de comprovar que a Funasa estaria contratando uma solução 'mais barata'**. Isso descumpra o art. 12, I, b, da IN 4/2014 SLTI, bem como os incisos III e IV do art. 12 da IN 4/2014 SLTI, pois não se avaliou o custo total da propriedade e não se alinhou à contratação às necessidades tecnológicas.

30. Assim, os responsáveis deixaram de avaliar as potenciais soluções alternativas do mercado, inclusive, a decisão de utilizar a licença anterior já adquirida pela Funasa em 2013; de realizar uma implantação paulatina com um número menor de 'cores' até que se verificasse se o software atenderia aos objetivos propostos ou a adoção de um período de teste (PoC) para que se identificasse a adequabilidade da ferramenta

31. Os responsáveis (do planejamento) também respondem por não apresentarem as metas e os resultados quantitativos (além da lista à peça 13, p. 51) que desejavam com a contratação (art. 11, II, da IN 4/2014 SLTI). Mas faz sentido dentro da lógica dos planejadores: se a decisão de contratar uma licença já estava tomada e se não foi feita uma avaliação dos problemas a serem resolvidos com a solução, não haveria como demonstrar os resultados a serem obtidos. **Para demonstrar os resultados a serem obtidos, é preciso ter clareza sobre o problema que, uma vez solucionado, trará benefícios para o órgão.**

32. Apesar das falhas, os gestores decidiram aprovar os estudos técnicos à peça 13, p. 44 e o termo de referência à peça 13, p. 86-87. Os documentos elaborados foram produzidos apenas para cumprir uma formalidade e não para, de fato, avaliar a melhor solução para o órgão.

33. E, ao adotar a solução mais cara e mais robusta, sem necessidade, e sem justificativa dos objetivos que a faziam indispensável, os gestores atraíram para si a responsabilidade pela inutilidade do gasto público, já que não houve resultado mensurável para a sociedade ou para a Funasa, respondendo, assim, nos termos da jurisprudência do TCU, pela totalidade dos recursos repassados, ainda que não tenham gerido a execução, já que existe nexo causal entre o ato cometido e a execução superfaturada.

34. Por fim, há que se registrar que nesse processo houve a contratação da licença, do suporte técnico e da operação assistida (consultoria) para implantação do sistema. Essa última foi cotada em UST. No entanto, enquanto que as duas primeiras foram cotadas por ‘núcleos’ ou ‘cores’, a última, em UST, **não teve a apresentação da composição dos custos unitários, já que o documento à peça 13, p. 91, não pode ser considerado como tal.**

35. É que não há memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço e complexidade de cada tarefa. Em outras palavras, qual é a base para definir, por exemplo, que a tarefa de ‘análise de negócio e desenho da solução (item 3) ‘demandaria o esforço de 16 horas e a complexidade ser média? O documento não explica isso, e deixa lacunas em todos os itens que foram quantificados.

36. Em atendimento à obrigatória necessidade de se destrinchar os preços das contratações em custos unitários (por força do art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93), a fim de permitir a comparabilidade entre as diversas propostas e também entre o valor contratado e o valor de mercado, era necessária que tivessem sido apresentados as composições dos custos unitários.

37. Além disso, a ausência de catálogo de serviços com a composição dos serviços a serem executados e a ausência da descrição das atividades realizadas (art. 22 da IN 04/2014 SLTI), demonstram que não havia como comparar as diversas propostas do pregão entre si e estas com os valores de mercado, para efetivamente assegurar que os custos estavam de acordo com os preços de mercado (IN 5/2014, art. 2º, IV, § 4º).

38. Além disso, a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não pode ter como único foco propostas solicitadas a fornecedores (peça 13, p. 88). No caso em tela, a situação ainda é pior, pois foram consultadas a própria empresa contratada (PTV), a empresa que atuou em consórcio com a PTV em outro contrato de *data masking*, a TGV, e uma terceira empresa, a AGT, demonstrando que os levantamentos de preços estão totalmente viciados.

39. A pesquisa de preços deve priorizar os parâmetros disponíveis no Painel de Preços do Portal de Compras do Governo Federal e as contratações similares realizadas por entes públicos, em observância à IN-SLTI 5/2014. (Acórdão 718/2018 - Plenário - André Carvalho; 2787/2017 - Plenário - Min. Augusto Sherman; 247/2018 - Plenário - Min. Walton Alencar Rodrigues). Em relação a esse ponto, a Funasa argumentou que não havia contratações de outros entes públicos no prazo de 180 dias anteriores à contratação, embora não tenha demonstrado tal situação, e as disponíveis nos painéis de preços foram utilizadas apenas de forma ilustrativa, sem qualquer tipo de análise sobre o que de fato foi contratada naqueles casos (peça 13, p. 88).

40. Agrava a situação o fato de que o parecer da AGU (peça 13, p. 207) mencionou a ausência de pesquisa de preços, mas nenhuma providência foi tomada para corrigir as falhas, já que o TR que supostamente aparece depois do parecer contém o mesmo erro (peça 14, p. 48):

Nesse cenário, e considerando a informação contida no item 7.2 do TR de fls. 24/51, no sentido de que a análise de projetos similares não fora utilizada na realização do orçamento estimado, pode-se concluir que a estimativa foi feita somente com base nas pesquisas junto a fornecedores. Sendo assim, é preciso que se exponha nos autos a forma como fora feita a pesquisa, explicando a não utilização de parâmetros que, segundo a IN, deveriam ser priorizados (incisos I e II do artigo 2º), bem como demonstrando no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.

41. A pesquisa de preços foi, assim, simulada para dar a impressão de que o preço que viria a ser contratado (R\$ 4.3 milhões) estava abaixo do preço médio de mercado. Curioso é que o documento foi tão mal elaborado que a TGV acabou oferecendo um preço até menor do que aquele que viria ser oferecido pela PTV no pregão e isso não foi objeto nem de contestação pelos envolvidos. Por todas essas falhas, os gestores que elaboraram o planejamento devem responder em débito **pelo prejuízo causado à Funasa, em razão da aquisição de software desnecessário, sem alcance dos seus objetivos.**

42. Cumpre ressaltar que, atualmente, mesmo sem a utilização da ferramenta, o órgão tem que pagar R\$ 40.610,00 por mês por um suporte técnico inútil, já que a ferramenta não vem sendo utilizada. Por essa razão, deve-se propor ao Tribunal que, determine ao Presidente da Funasa que, no prazo improrrogável de 15 dias:

a) identifique e avalie as alternativas de rompimento do Contrato 56/2017 (*data quality*) no que se refere ao seu suporte técnico em contraste com a alternativa de manutenção do contrato até o seu término;

b) encaminhe as análises efetuadas ao TCU.

43. O Tribunal tem orientação no sentido de que a frustração total dos objetivos do que foi pactuado pode ensejar a responsabilização pela totalidade dos recursos repassados, o que pode ser o caso, tendo em vista o total desperdício dos recursos em um contrato que não trouxe retorno algum, seja para a sociedade, seja para a Funasa:

No caso de execução parcial do objeto do convênio, sem alcance dos seus objetivos, o gestor conveniente responde pelo total dos recursos repassados. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto esta não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração.

(Acórdão 346/2017 - Primeira Câmara - Min. Augusto Sherman)

A completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos valores repassados tenha sido aplicada no objeto do ajuste. A mera execução do objeto não é suficiente para que comprove a boa e regular aplicação dos recursos, é imprescindível que também se demonstre a sua funcionalidade em benefício da população alvo.

(Acórdão 549/2018 - Primeira Câmara - Min. Augusto Sherman)

44. Assim, em tese, é possível a atribuição de débito integral pela completa inutilidade do contrato, cujo resultado não trouxe os resultados previstos, já que tal situação era previsível em razão da má qualidade dos estudos técnicos realizados.

45. Em outras palavras, o débito só ocorreu por erros na decisão de contratar um objeto improfícuo, tomada na fase de planejamento e, assim, todas as falhas seguintes, inclusive o sobrepreço, são decorrentes da primeira, mas algumas delas **poderiam ter sido evitadas na fase de execução.**

O treinamento é objeto de execução opcional no contrato e assim, o prejuízo advindo dessa parte do contrato, poderia ter sido evitado na fase de execução. O débito relativo aos gastos com treinamento, assim, não será atribuído à equipe de planejamento, mas sim, aos executores. O mesmo ocorreria com o débito em relação à operação assistida, mas esse item ainda não foi pago no contrato.

46. Nesse contexto, temos dois tipos de irregularidades: a) a falta de adequado planejamento da contratação que leva à contratação de objeto improfícuo; b) a execução do contrato viciado que gera o superfaturamento na execução.

47. Os gestores que elaboraram o planejamento tinham condições de perceber que o software era inútil já naquele momento, na fase de planejamento, uma vez que o software já havia sido contratado anteriormente e não trouxe os resultados esperados e não há indícios de que tenha sido utilizado para a finalidade a que se propunha já à época. Assim, tal situação se considera como agravante. Também é agravante o fato de que a Funasa já detinha a licença anterior e não se avaliou no estudo técnico a possibilidade de usá-la; aliás, tal situação nem mesmo foi mencionada. Não se avaliou quais funcionalidades novas seriam importantes para a consecução dos objetivos. Todas essas razões demonstram que era previsível ao gestor médio saber que a contratação seria improfícuo.

48. Além disso, durante a auditoria não foi possível confirmar se as licenças instaladas eram autênticas e pertenciam à Funasa. Foi solicitado acesso ao site do fabricante para validação das licenças e a Funasa não possuía acesso, apenas a própria fornecedora e ainda assim não foi possível autenticar as informações. Por esta razão, foi solicitada a comprovação da propriedade das licenças à Funasa, por e-mail, inclusive das licenças eventualmente fornecidas pela Maxtera, por força do contrato anterior (Contrato 09/2013)

49. Em 31/7/2018 o CGTI da Funasa reencaminhou um e-mail do fabricante (peça 94, p. 9-10) que contém uma tabela com a descrição dos softwares e seus respectivos quantitativos supostamente adquiridos pela Funasa. Registre-se, porém que a informação fornecida não possuía nenhum timbre do fabricante e nem o número da licença para autenticação da versão instalada na Funasa. Dessa forma, não foi possível autenticar as licenças instaladas na Funasa.

50. Houve uma resposta também da PTV (peça 94, p. 1-3), alegando que as licenças foram entregues, mas não há comprovação do fabricante nesse sentido. Justificativa semelhante foi dada pela Maxtera por ocasião do contrato anterior (peça 94, p. 5). Em tese, é possível que nem mesmo as licenças tenham sido entregues, já que não há nenhuma comprovação disso, além das declarações dos próprios vendedores.

### **Dividindo a responsabilidade**

51. O débito das licenças, instalação e suporte (no primeiro ano) são de responsabilidade da equipe de planejamento, já que decorrem do estudo técnico mal elaborado. Já a parte da operação assistida e do treinamento (paga em UST) é responsabilidade da equipe de execução, já que eles tinham condições de saber que o quantitativo estava inadequado.

**Tabela 4:** Divisão da responsabilidade

<b>Gestores</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor pago (R\$)</b>
Planejamento	Licença	1.991.780,00
	Instalação	35.000,00
	Suporte	162.440,00 (*)
Execução	Treinamento	65.000,00
Total		2.248.148,98

(\*) Embora não tenham sido pagas, as despesas do de suporte relativas ao mês de maio, junho, julho e agosto estão em aberto, o que pode dobrar esse débito.

52. Assim, no caso dos responsáveis pelo planejamento, será atribuído débito integral, pois as falhas que cometeram durante a avaliação da contratação, permitiu que a Funasa adquirisse um objeto inútil e que não trouxe resultados para o órgão e nem para a sociedade e isso era previsível àquela época.

### **Não parcelamento do objeto**

53. Houve direcionamento da solução, baseado no fato de que a Funasa já teria contratado a solução anteriormente, por meio do Contrato 09/2013, de modo que a proposta era de mera atualização da solução. Assim, foi questionado porque não houve o parcelamento do objeto, já que tendo direcionamento da solução, poderia haver grande concorrência no serviço de consultoria assistida. A Funasa disse que achava melhor manter a solução com a mesma empresa que presta licença, sem qualquer justificativa lógica ou prática para isso.

54. A Procuradoria Especializada da Funasa, inclusive, destacou em seu parecer, ao analisar a contratação que havia realmente uma falha ao não parcelar o objeto, sem justificativa aparente (peça 13, p. 197):

Para justificar o não parcelamento do objeto licitado a área técnica inseriu no item 7 do TR a informação de que o não parcelamento garantiria a padronização dos serviços e o gerenciamento da logística de forma centralizada.

(...) Nesse cenário, considerando que o objeto é divisível e levando-se em conta as determinação do TCU, recomenda-se que se acoste ao processo uma justificativa mais detalhada, por meio da qual se motive melhor a adjudicação em lote único, esclarecendo as razões pelas quais o parcelamento tornaria o contrato técnica, econômica e administrativamente inviável ou provocaria uma perda de economia de escala.

55. Questionados, os gestores da Funasa tentaram manter a mesma alegação, mas o fato é que não houve justificativa para o não parcelamento do objeto.

### **Responsáveis solidários:**

- 1) Henrique Alcântara Veloso Mota, CPF 985.960.121-68, integrante requisitante (peça 13, p. 86)
- 2) Raquel Marra Molina de Aguiar, CPF 842.163.521-50, integrante técnico (peça 13, p. 86)
- 3) Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, como responsável da área técnica e requisitante (peça 13, p. 86)

**Conduta:** terem aprovado o estudo técnico (peça 13, p. 44-45) e o termo de referência (peça 13, p. 86-87), meramente formal, eivado das seguintes falhas:

- 1) ausência de justificativa da real necessidade da Funasa (art. 11, I e II da IN 4/2014 e art. 3º, I, da Lei 10.520/02) e dos reais benefícios a serem alcançados com a contratação (art. 12, IV, da IN 4/2014)
- 2) ausência de comparação das diversas soluções disponíveis para corrigir o problema e levantamento parcial das alternativas de mercado (art. 12, I, b e c, da IN 4/2014 e art. 12, II, da IN 4/2014);
- 3) ausência de avaliação do custo total de propriedade e do alinhamento da solução tecnológica com o objetivo da contratação (art. 12, III, da IN 4/2014 e art. 12, IV, 'b', da IN 4/2014)
- 4) elaboração de pesquisa de preços simulada (art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei 8.666/93, e art. 3, III, da Lei 10.520/02);

5) ausência de apresentação da composição dos custos unitários, no caso dos serviços de suporte, operação assistida e treinamento (art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93);

6) ausência de justificativa para o parcelamento obrigatório do objeto (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, tendo em vista que houve direcionamento da solução, não havendo, assim, óbice para a contratação de uma empresa para o fornecimento das licenças e outra para a operação assistida, o que aumentaria a competitividade do certame.

**Nexo de causalidade:** o planejamento mal feito permitiu a contratação que gerou prejuízo à Funasa, tendo em vista que o objetivo do ajuste não foi alcançado.

**Agravantes:**

1) pesquisa de preços realizada com a empresa que viria a ser contratada e que apontava valor menor do que o efetivamente contratado;

2) pesquisa de preços como fornecedores foi a única fonte de pesquisa de mercado;

3) o parecer da AGU (peça 13, p. 207) mencionou a ausência de pesquisa de preços, mas nenhuma providência foi tomada;

4) ausência de comprovação da propriedade da licença de data quality por parte da Funasa;

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato

Critérios:

1) art. 11, I e II da IN 4/2014 e art. 3º, I, da Lei 10.520/02;

2) art. 12, IV, da IN 4/2014;

3) art. 12, I, b e c, da IN 4/2014 e art. 12, II, da IN 4/2014;

4) art. 12, III, da IN 4/2014 e art. 12, IV, 'b', da IN 4/2014;

5) art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei 8.666/93, e art. 3, III, da Lei 10.520/02);

6) art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93);

7) art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93.

Evidências:

Processo de contratação 25100.012737/2017-24

Causas da ocorrência do achado:

Não execução adequada do planejamento da contratação

Efeitos/Consequências do achado:

Aquisição de software que não trouxe o benefício esperado, causando prejuízo ao erário pela sua inutilidade.

## **2. Superfaturamento na execução contratual**

56. A responsabilidade dos gestores na fase de planejamento pela aquisição das licenças, suporte e instalação não exclui a responsabilidade dos gestores na fase execução, mas o item que gera responsabilidade da equipe de executores é o treinamento, já que há um superfaturamento visível, detectável por um gestor mediano.

### **Treinamentos**

57. Por fim, a Funasa pagou R\$ 65.000,00 por um treinamento que teria durado 4 dias para 5 pessoas (peça 95, p. 1). Afora o fato de atualmente ninguém na Funasa ter condições de operar o sistema, o que demonstra o fracasso da transferência de conhecimento, o custo pago pelo curso está muito acima do valor de mercado.

58. Utilizando a tabela do Apêndice III como referência, 4 dias de um funcionário com remuneração de R\$ 10.000,00 por mês (valor estimado de remuneração de um analista) resultaria em um custo mais lucro mensal de R\$ 22.766,34, que dividido por 22 dias úteis, resultaria em R\$ 1.034,84 por dia e, em quatro dias, R\$ 4.139,33. Um gestor médio tinha condições de identificar que o custo de R\$ 16.250,00 por dia de curso, para cinco alunos, é algo fora da razoabilidade.

59. A título de comparação, o TCU realizou pregão para registro de preço, em 2013, para aquisição de licenças '*data quality*', em que o treinamento ficou orçado em R\$ 4.190,00 para 32 horas de curso (peça 100, p. 3). A licitação foi realizada em 2013, mas serve para demonstrar que a ordem de grandeza do valor da contratação é a mesma apurada pela equipe de auditoria, reforçando que o preço pago para a Funasa está completamente fora do razoável.

60. Considerando os valores estimados (R\$ 4.139,33), o prejuízo da Funasa no curso é de R\$ 60.860,67.

### **Operação assistida**

61. Até o momento da elaboração desse relatório, não tinha havido pagamento por serviços de operação assistida. No entanto, existem duas notas fiscais desse serviço, no valor de R\$ 66.000,00 (NF 127, peça 97, p. 19), e R\$ 4.000,00 (NF 126, peça 97, p. 8), que indicam que o serviço foi realizado, liquidado, mas ainda não foi pago. Assim, tendo em vista os problemas na composição dos custos, a ausência da composição unitária e a utilização de UST, há grande probabilidade de haver superfaturamento na execução destes itens também.

62. Assim, propõe-se determinar à Funasa que:

a) previamente ao pagamento, faça a análise do custo real das atividades realizadas, no âmbito das notas fiscais 126 e 127, a fim de verificar se elas justificam o pagamento de R\$ 70.000,00 à empresa, utilizando-se, como referência, o esforço real da empresa e a comparação com a contratação de postos de trabalho, com os respectivos encargos, custos diretos e indiretos e o lucro empresarial.

b) encaminhe as análises efetuadas ao TCU.

### **Responsáveis**

63. Os responsáveis pelo termo de recebimento definitivo do item de treinamento estão arrolados no Apêndice IV (peça 96). A empresa não responde pelo débito ocorrido no fornecimento da licença, já que se supõe que ela foi entregue e a PTV não deu causa, até onde se sabe, à própria contratação. Cabia aos gestores da Funasa verificar as alternativas mais baratas para o órgão.

64. Quanto ao suporte, também não responde a empresa, uma vez que, em tese, o serviço ficou à disposição. Caberia aos gestores da Funasa, ao verificar que não o serviço não ia ter utilidade, rescindir o contrato nessa parte, a fim de evitar prejuízos maiores à autarquia.

65. No entanto, em relação ao curso, com execução superfaturada, a empresa responde solidariamente com os gestores, uma vez que se beneficiou ilicitamente, por meio do enriquecimento sem causa, nos termos do art. 884 do Código Civil.

Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato 56/2017

Critérios:

art. 63, § 2º, III, da Lei 4.320

art. 15, III e V, da Lei 8.666/93

Princípio da economicidade

art. 884 do Código Civil.

Evidências:

Processo de contratação 25100.012737/2017-24

Processo de pagamento 25100.001146/2018-11

Causas da ocorrência do achado:

Ausência de confrontação do preço de mercado com o preço contratado.

Efeitos/Consequências do achado:

Prejuízo ao erário

### **CONCLUSÃO QUANTO AO CONTRATO 56/2017**

66. Os gestores da Funasa realizaram um planejamento deficiente e falho que, previsivelmente, estava fadado a gerar uma contratação falha, causando prejuízo ao erário. Além de não enfrentar questões relevantes, elaboraram o planejamento com 1) ausência de justificativa da real necessidade da Funasa (art. 11, I e II da IN 4/2014 e art. 3º, I, da Lei 10.520/02) e dos reais benefícios a serem alcançados com a contratação (art. 12, IV, da IN 4/2014); 2) ausência de comparação das diversas soluções disponíveis para corrigir o problema e levantamento parcial das alternativas de mercado (art. 12, I, b e c, da IN 4/2014 e art. 12, II, da IN 4/2014); 3) ausência de avaliação do custo total de propriedade e do alinhamento da solução tecnológica com o objetivo da contratação (art. 12, III, da IN 4/2014 e art. 12, IV, 'b', da IN 4/2014); 4) elaboração de pesquisa de preços simulada (art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei 8.666/93, e art. 3, III, da Lei 10.520/02); 5) ausência de apresentação da composição dos custos unitários, no caso dos serviços de suporte, operação assistida e treinamento (art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93); 6) ausência de justificativa para o parcelamento obrigatório do objeto (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, tendo em vista que houve direcionamento da solução, não havendo, assim, óbice para a contratação de uma empresa para o fornecimento das licenças e outra para a operação assistida, o que aumentaria a competitividade do certame.

67. Agrava o fato de que era do conhecimento da Funasa que a pesquisa de preços realizada com a empresa que viria a ser contratada e que apontava valor menor do que o efetivamente contratado e a pesquisa de preços como fornecedores foi a única fonte de pesquisa de mercado. Além disso, o parecer da AGU (peça 13, p. 207) mencionou a ausência de pesquisa de preços, mas nenhuma providência foi tomada. É agravante que não se comprovou a propriedade da licença de '*data quality*' por parte da Funasa.

68. Os responsáveis pelo planejamento respondem pelo débito integral pela contratação da licença, do suporte e pela instalação do software, já que era previsível que o objeto não serviria para utilidade alguma, o que se verificou na prática.

69. Na execução, também foi constatado débito no treinamento onde se cobrou um valor muito acima do valor justo para a atividade desenvolvida, o que era possível de detecção pelos servidores da Funasa. Será proposta a citação dos responsáveis que atuaram no planejamento e na execução da presente contratação, nos limites das suas responsabilidades.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS

70. O jornal 'O Globo' divulgou notícia no dia 7/8/2018, dando conta de que a empresa contratada, a PTV, estaria envolvida em uma investigação que apura empresas de fachada em Brasília, que estariam desviando milhões dos cofres públicos (<https://m.oglobo.globo.com/brasil/brasil-abrigo-empresas-tecnologicas-de-fachada-que-desviam-milhoes-22956355>):

Desde que começou a atuar na esfera pública, em 2009, a PTV embolsou R\$ 15,3 milhões do governo. O dono é um dentista, especializado em próteses dentárias, que atualmente cursa o doutorado em odontologia na Universidade Federal Fluminense, em Niterói. O sócio da PTV, Pedro Vasconcelos, reconheceu que a empresa existe apenas de forma virtual e não tem funcionários.

- Olha só, eu compro do fabricante e passo para o governo. Esse valor alto do contrato é por causa do software que a gente intermediou. A parte do serviço é pequenininha, está entendendo? O 'pequeno' valor do qual Pedro se refere é o montante de R\$ 2,3 milhões pagos por serviços técnicos profissionais como manutenção de software, treinamento de pessoal e transferência de conhecimento. Pedro não soube detalhar como esses serviços estão sendo prestados, se sua empresa não tem quadro funcional e é, como ele mesmo admite, 'virtual'.

71. Portanto, é mais um indício de que os problemas na execução desse contrato não são erros ao acaso, mas podem ser parte de uma causa maior, e intencional.

**Apêndice III - Tabela de custos de Analista**

Analista			
Jornada	<b>40 h</b>		
Turno	<b>Diurno</b>		
<b>I - Composição da Remuneração (R\$)</b>			
Salário base			R\$ 10.000,00
<b>SUB-TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 10.000,00
<b>TOTAL DA REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			R\$ 10.000,00
<b>II - ENCARGOS SOCIAIS INCIDENTES SOBRE A REMUNERAÇÃO (R\$)</b>			
<b>GRUPO A - ENCARGOS</b>			
A.01 /SEGURIDADE SOCIAL		20,00%	R\$ 2.000,00
A.02 - FGTS		8,00%	R\$ 800,00
A.03 - Sesi/Sesc		1,50%	R\$ 150,00
A.04 - Senai/Senac		1,00%	R\$ 100,00
A.05 - Inbra		0,20%	R\$ 20,00
A.06 - Sebrae		0,60%	R\$ 60,00
A.07 - SALÁRIO EDUCAÇÃO		2,50%	R\$ 250,00
A.08 - RISCOS AMBIENTAIS DO TRABALHO - RAT X FAP		1,00%	R\$ 100,00
<b>TOTAL DO GRUPO A - ENCARGOS</b>		<b>34,80%</b>	<b>R\$ 3.480,00</b>
<b>GRUPO B</b>			
B.01 13 SALÁRIO		8,333%	R\$ 833,33
B.02 FÉRIAS (SEM O ABONO DE 1/3)		8,333%	R\$ 833,33
B.03 AVISO PRÉVIO TRABALHADO		1,918%	R\$ 191,80
B.04 AUXÍLIO DOENÇA		1,370%	R\$ 137,00
B.05 ACIDENTE DE TRABALHO		0,329%	R\$ 32,90
B.06 FALTAS LEGAIS		0,274%	R\$ 27,40
B.07 FÉRIAS SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,056%	R\$ 5,60
B.08 LICENÇA PATERNIDADE		0,021%	R\$ 2,10
<b>TOTAL DO GRUPO B</b>		<b>20,635%</b>	<b>R\$ 2.063,47</b>
<b>GRUPO C</b>			
C.01 AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,417%	R\$ 41,70
C.02 INDENIZAÇÃO ADICIONAL		0,167%	R\$ 16,70
C.03 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - MULTA DE 40% DO FGTS)		3,200%	R\$ 320,00
C.04 INDENIZAÇÃO (RECISÃO SEM JUSTA CAUSA - CONTRIB. 10% DO FGTS)		0,800%	R\$ 80,00
C.05 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL		2,778%	R\$ 277,80
C.06 ABONO DE FÉRIAS - 1/3 CONSTITUCIONAL SOBRE LICENÇA MATERNIDADE		0,019%	R\$ 1,90
<b>TOTAL DO GRUPO C</b>		<b>7,381%</b>	<b>R\$ 738,10</b>
<b>GRUPO D</b>			
D.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE O GRUPO B		3,054%	R\$ 305,40

<b>TOTAL DO GRUPO D</b>		<b>3,054%</b>	<b>R\$ 305,40</b>
<b>GRUPO E</b>			
E.01 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O AVISO PRÉVIO INDENIZADO		0,033%	R\$ 3,30
E.02 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE O PERÍODO DE AFASTAMENTO > 15 DIAS		0,026%	R\$ 2,60
E.03 INCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE FÉRIAS 1/3 CONSTITUCIONAL		0,222%	R\$ 22,20
<b>TOTAL DO GRUPO E</b>		<b>0,281%</b>	<b>R\$ 28,10</b>
<b>GRUPO F</b>			
F.01 INCIDÊNCIA DOS ENCARGOS DO GRUPO A SOBRE OS SALÁRIO MATERNID.		0,099%	R\$ 9,90
<b>TOTAL DO GRUPO F</b>		<b>0,099%</b>	<b>R\$ 9,90</b>
<b>TOTAL ENCARGOS SOCIAIS</b>		<b>66,250%</b>	<b>R\$ 6.624,97</b>
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS</b>			<b>R\$ 16.624,97</b>
<b>III - INSUMOS</b>			
Uniforme			R\$ -
Auxílio alimentação			R\$ 369,60
Vale transporte			R\$ -
Desconto legal sobre o transporte (máximo 6% do salário base)			R\$ -
<b>VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO + ENCARGOS SOCIAIS + INSUMOS</b>			<b>R\$ 16.994,57</b>
<b>IV - LDI E TRIBUTAÇÃO</b>			
<b>LUCRO E DESPESAS INDIRETAS (LDI)</b>			
Despesas administrativas/operacionais		7,78%	R\$ 778,00
Lucro		20,00%	R\$ 2.000,00
<b>TOTAL - LUCRO E DESPESAS INDIRETAS</b>		<b>27,78%</b>	<b>R\$ 2.778,00</b>
<b>V - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>			
INSS		4,50%	R\$ 1.024,49
ISS		5,00%	R\$ 1.138,32
Cofins		3,00%	R\$ 682,99
PIS		0,65%	R\$ 147,98
<b>TOTAL - TRIBUTAÇÃO SOBRE O FATURAMENTO</b>		<b>13,15%</b>	<b>R\$ 2.993,77</b>
<b>PREÇO MENSAL PARA 1 UM EMPREGADO</b>			<b>R\$ 22.766,34</b>
<b>PREÇO DIÁRIO PARA 1 UM EMPREGADO</b>			<b>R\$ 1.034,83</b>
	Quantidade de profissionais desse perfil		1
<b>PREÇO MENSAL POR PERFIL PROFISSIONAL (R\$)</b>			<b>R\$ 22.766,34</b>

”.

É o relatório.

## VOTO

Cuidam os autos de auditoria realizada nas contratações de Tecnologia da Informação (TI) da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) pela Secex/MT, com apoio da Sefti, como parte da FOC - Fiscalização de Orientação Centralizada - com tal tema, sob minha relatoria.

2. Para cumprir os objetivos do trabalho, a equipe de auditoria propôs responder a três questões de auditoria, quais sejam: a) “o planejamento da contratação foi feito com vistas a buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização?”; b) “o planejamento da contratação foi feito de forma a criar subsídios para a adequada gestão do contrato resultante?”; c) o “processo de execução contratual foi realizado de acordo com o planejamento da contratação?”.

3. O volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 17.102.345,00, compreendendo o valor total das três avenças avaliadas.

4. Apesar de a legislação aplicável, ao menos desde 2008, conferir especial relevo ao planejamento de cada contratação de TI, a ponto de alçá-lo expressamente como obrigação do gestor público e definir seu conteúdo mínimo, no presente caso constaram-se significativas e reiteradas falhas na concepção das contratações avaliadas, colocando em dúvidas a efetiva realização desta atividade na Funasa.

5. Exemplo deste cenário consiste na contratação de objetos descritos de modo bastante abrangente, o qual somente é especificado em momento posterior à celebração do contrato, por meio de ordens de serviço, em prejuízo à avaliação de vantajosidade que deve preceder a própria contratação. Outra circunstância identificada, ao menos em duas avenças avaliadas, diz respeito a possível ocorrência de ato antieconômico, na medida em que há indícios fundados quanto à desnecessidade dos objetos contratados e pagos.

6. Em outro giro, não se pode perder de vista que a legislação exige, além da existência e demonstração da necessidade de cada contratação, que sua autorização seja precedida de uma avaliação, em termos de custo (custo total de propriedade - CTP), das alternativas de mercado capazes de anteder à referida necessidade. Não obstante, na única avença em que há indícios de necessidade da Funasa, tal obrigação foi desrespeitada, em potencial prejuízo aos cofres públicos.

7. A seguir, permito-me transcrever relato da equipe de auditoria a respeito (peça 102, p. 9):

*30. Na maioria dos casos, os gestores da Funasa utilizaram a fase de planejamento da contratação para validar o desejo, que eles já tinham em mente, de realizar a contratação. O planejamento, assim, não foi utilizado como momento de reflexão e de decisão acerca das melhores alternativas para o órgão e para a sociedade, mas sim, para justificar a contratação que eles já haviam decidido realizar.*

8. Outra decorrência que reforça a gravidade da situação, repousa na realização de pesquisas de preços absolutamente deficientes, dando margem à ocorrência de superfaturamento por preços excessivos. Em um dos casos, aliás, há indícios da simulação da pesquisa de preços.

9. Todo este quadro resultou no apontamento, por parte da equipe de auditoria, de superfaturamento de R\$ 12.283.434,70, ou seja, cerca de 83,6% dos valores efetivamente pagos pela Funasa (peça 102, tabela 4).

10. Nesta esteira, a unidade técnica propõe a instauração de três processos de tomada de contas especial, a citação solidária dos responsáveis, a realização de audiências de gestores, a expedição de determinações corretivas à Funasa, além do afastamento cautelar do titular da área de TI e a decretação de sua indisponibilidade de bens (peça 102).

11. Desde já, manifesto minha concordância com a análise, as quais incorporo às minhas razões de decidir, e, em linhas gerais, às propostas aventadas, à exceção das medidas cautelares mencionadas e das considerações que passo a tecer.

12. Adiante irei debruçar-me sobre os achados de cada contratação avaliada, seguindo a ordem dos Anexos do relatório de auditoria, sem prejuízo de sintetizá-los, para fins de clareza, mediante a seguinte tabela:

Contrato	Objeto	Empresa contratada	Valor (R\$)	Achados
38/2017	Implantação do SEI	Linkcon	8.041.950,00	1) Objeto contratado distinto daquele registrado em ata
				2) DOD, ETP e TR meramente formais
				3) Pesquisa de preços simulada
				4) Superfaturamento na execução contratual
37/2016	Mascaramento de dados	Consórcio PTV e TGV	4.707.295,00	1) Contratação de objeto improfícuo - ato antieconômico
				2) Superfaturamento na execução contratual
56/2017	Data quality	PTV	4.353.100,00	1) Contratação de objeto improfícuo - ato antieconômico
				2) Superfaturamento na execução contratual

Fonte: tabela 3 do relatório de auditoria (peça 102)

## II

13. O Contrato 38/2017 diz respeito à implantação do SEI - Sistema Eletrônico de Informações na Funasa. Trata-se de plataforma, desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades para gestão de processos e documentos eletrônicos.

14. A avença, que supostamente pretendeu viabilizar a implantação do SEI, decorreu de adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 17/2016 da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), com a empresa LinkCon, pelo valor de R\$ 8.041.950,00 (peça 17, p. 589-607).

15. A respeito do referido Pregão, ressalto que fora objeto do TC-034.914/2016-1, relatado pelo e. Ministro Walton Alencar, que cuidou de representação acerca da “imprecisão e ambiguidade na descrição do objeto da contratação contida no edital da licitação”, “discrepância entre a descrição do objeto e o seu detalhamento no instrumento convocatório”, entre outras alegações. Naquela oportunidade, o Tribunal chegou a expedir medida cautelar à CDRJ para suspender a emissão de novos atos decorrentes daquele certame e a execução do contrato respectivo. Não obstante, por meio do Acórdão 1.823/2017-Plenário, foi suspensa a referida medida cautelar e acolhidas as justificativas prestadas por gestores da CDRJ.

16. Antes de avançar mais uma importante ressalva. Segundo apurado pela equipe de auditoria, antes da contratação em tela, a Funasa já havia implantado o SEI, na sua versão 2.6. O sistema funcionava em ambiente de homologação. Assim, LinkCon teria instalado o SEI, versão 3.0.

17. A referida ARP possuía como objeto a “ampliação e implantação do Sistema de Controle de Documentos e Processos Físicos e Virtuais com a **criação de módulos** adicionais para o controle de documentos e processos e subsistemas que **atendam mais especificamente a setores operacionais e estratégicos da CDRJ**” (peça 84, p. 1 - grifou-se).

18. A partir do exame mais detido do respectivo termo de referência, pode-se perceber que a natureza dos serviços registrados pela CDRJ é diversa da necessidade alegada pela Funasa.
19. Por exemplo, entre os nove itens contratados pela CDRJ (peça 84, p. 30), o item 9 (desenvolvimento de software) representa 60% do valor estimado da contratação (R\$ 20.549.650,00). Embora o pregão tenha sido adjudicado mediante o critério de menor preço global, a Funasa não contratou o item 9 supra mencionado.
20. No mesmo sentido, o item 2 (serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas), contratado pela Funasa. Tal item pressupõe a realização de alterações no código-fonte do sistema SEI, o que não se coaduna com uma contratação que objetivou a simples implantação e configuração de um sistema já desenvolvido pelo TRF4.
21. A equipe de auditoria aponta, também, a ocorrência de diversas falhas no planejamento da referida contratação.
22. Em 6/9/2017, a solicitação de adesão à referida ata foi encaminhada à Procuradoria da Funasa, pela Coordenação de Recursos Logísticos, já instruída com dados sobre a ARP, anuência do órgão gerenciador e do fornecedor, nos termos estatuídos no Decreto 7.892/2013, suposta comparação de preços e conclusão de que o processo não necessitaria seguir os trâmites da IN 4, uma vez que “não se enquadra (caracteriza) como solução de TI” (peça 17, p. 367).
23. Em 12/9, a Procuradoria concluiu sua primeira análise, apontando vários equívocos na solicitação de adesão, a exemplo da contratação de itens específicos da ARP sem a comprovação de que a licitante vencedora teria ofertado o menor preço em relação a eles; a necessidade de se seguirem os ditames da IN 4/2014; além da determinação do Ministério do Planejamento para que os entes públicos se abstivessem de contratar sistemas de gestão documental diferentes do SEI (peça 17, p. 369-377).
24. Já em 14/9, atendendo a uma das ressalvas apontadas pela Procuradoria, foi instituída a equipe de planejamento da contratação (peça 17, p. 395); no mesmo dia, aprovados os Estudos Técnicos Preliminares (peça 17, p. 417) e concluída a análise de risco (peça 17, p. 422), buscando-se, formalmente, atender às disposições contidas na IN 4/2014.
25. Tal encadeamento de datas, em grande parte, explica as significativas falhas, conceituais e formais, nos artefatos que deveriam materializar o planejamento de uma contratação de TI.
26. Por exemplo, o ETP - Estudo Técnico Preliminar - falhou em avaliar soluções alternativas disponíveis no mercado ou analisar projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração. A menção ao provimento do SEI como serviço, pelo Serpro, foi bastante superficial (peça 17, p. 405). Em outras palavras, a Funasa não avaliou como outros entes públicos haviam implantado o SEI.
27. Outra irregularidade no procedimento adotado, a qual acresço ao rol de condutas irregulares dos gestores da Funasa proposto pela equipe de auditoria, consiste na adesão a itens específicos da ata da CDRJ, adjudicada por preço global. A primeira manifestação da Procuradoria já havia alertado para tal situação, colacionando diversos precedentes do TCU, pela excepcionalidade de tal medida, pela incompatibilidade com a aquisição futura por itens e pela necessidade de justificativas. Aventou-se, ainda, nestes casos excepcionais, a necessidade de se comprovar que a empresa a ser contratada teria ofertado o menor preço para os itens aderidos entre todos os licitantes.
28. Em seu Despacho, o titular da unidade de TI limitou-se a justificar a não adesão ao item 9 (peça 17, p. 387) e a informar que o certame fora “realizado pelo menor preço global por lote e a empresa vencedora do certame foi a que apresentou o menor valor” (peça 17, p. 386).
29. Nesse sentido, minha assessoria consultou a ata do referido pregão (Uasg 399008, PE 17/2016), a partir da qual não é possível precisar o valor dos lances para cada item específico,

tampouco comprovar que o lance da LinkCon para os itens 1 a 8 foram efetivamente os menores. Curiosamente a licitação fora processada no ComprasNet mediante item único (peça 17, p. 488).

30. Assim, entendo que o signatário das justificativas, Sr. Leonardo César Cavallieri dos Santos, bem como o integrante administrativo, Sr. Edson Carlos Moreira Soares, e a autoridade competente, Sr. Rodrigo Sérgio Dias - Presidente da Funasa, devem ser ouvidos também em razão da irregularidade descrita acima.

31. Neste cenário, a circunstância que contribuiu significativamente para a ocorrência de superfaturamento, detalhado adiante, consistiu em falhas nas pesquisas de preços. Os preços foram formalmente justificados mediante propostas apresentadas pelas empresas Cast (peça 17, p. 425-436), Link Consultores e Digitalização (peça 17, p. 437-440) e ECG TEC Serviços de Informática (peça 17, p. 441-442), além de menções genéricas ao custo médio da UST (R\$ 174,00).

32. Há uma série de indicativos da ocorrência de simulação desta pesquisa.

33. Primeiramente, ressalta-se que as propostas teriam sido obtidas a partir de mensagem eletrônica da Funasa que continha apenas uma tabela de serviços e quantidades (em UST), a qual, sem a devida contextualização, não possuía informação suficiente para entendimento da demanda e, por conseguinte, para a formulação de propostas.

34. Neste cenário, a análise pormenorizada do trâmite das propostas, que consta também da tabela 4 da peça 102, permite concluir que a proposta da segunda empresa (Link Consultores e Digitalização) teria sido enviada por funcionário da LinkCon (peça 17, p. 324 e 645; peça 42, p. 27).

35. Além disso, foi possível verificar que a empresa LinkCon teve seu domínio registrado na internet pelo Sr. Erich Caetano Geraldo (peça 102, p. 53), sócio administrador da empresa ECG. Ainda em relação à ECG, as fotos da referida empresa obtidas pela equipe de auditoria (peça 102, p. 52), constantes de rede social, sugerem fortemente que a empresa não possuía *expertise* necessária para a referida prestação de serviços.

36. Acerca da proposta oferecida pela Cast, embora a Funasa não tenha entregue a mensagem eletrônica enviada pela empresa, a referida proposta consta dos autos, a respeito da qual a equipe de auditoria teceu a seguinte análise (peça 102):

*88. Tome-se, por exemplo, a proposta da Cast Informática (peça 17, p. 317). Para cada um dos tipos de serviço, há uma UST com preço diferente, o que seria razoável dentro de uma proposta em que de fato tivesse sido analisada de forma mais detida pela empresa. Mas, como a empresa chegou a essa formulação de preços sem um catálogo de serviços é algo que se escapa à lógica, pois é preciso detalhar quais atividades estão sendo realizadas em cada um dos itens da planilha para se saber o custo e, assim, oferecer um preço.*

37. Ademais, estas três empresas foram as mesmas que ofereceram propostas na adesão que o Dnit fez à mesma ARP, consoante aponta a equipe de auditoria (TC-015.930/2018-1).

38. Ante o exposto, além da audiência dos gestores responsáveis, já proposta pela unidade técnica, faz-se mister perquirir a conduta das empresas no que tange aos indícios de simulação em tela, à luz do disposto no art. 46 da Lei Orgânica.

39. Em relação à aplicação do referido dispositivo às empresas que não participaram efetivamente da licitação, mas contribuíram para o cometimento de fraudes preliminares à contratação, desde já relembro do precedente contido no Acórdão 2.851/2016-Plenário, permitindo-me transcrever trecho do seu Voto condutor, da lavra da e. Ministra Ana Arraes:

*57. (...). É inaceitável a tese de que a Lei 8.443/1992 reservasse punições somente aos que participassem da licitação, tolerando fraudes e atos ilícitos praticados pelas empresas que não se enquadram nessa categoria, que atentaram de forma reprovável contra a Administração Pública,*

*contra o interesse público e contra os princípios que regem a licitação, como se verificou neste processo. (grifou-se)*

40. Assim, considerando-se que a adesão à ata de registro de preços, assim como as contratações diretas, é procedimento alcançado pelo conceito de licitação adotado no referido art. 46 e que pode atingir empresas que não se enquadram na categoria de licitantes, consoante entendimento supra mencionado, à proposta da unidade técnica, acresço a realização de oitiva das três empresas que ofereceram propostas para subsidiar a contratação em epígrafe e da empresa contratada, beneficiária da irregularidade, face aos indícios de simulação do referido procedimento e a possibilidade de aplicação da sanção estatuída no art. 46 da Lei Orgânica.

41. Outra irregularidade digna de nota consiste na ausência de demonstração da vantajosidade da adesão à ARP decorrente do PE 17/2016.

42. Nesta esteira, vale destacar a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1.823/2017-Plenário, acerca da adesão à ARP em epígrafe:

*9.5. determinar, à CDRJ, que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dê conhecimento deste processo e das irregularidades apuradas às entidades que já aderiram à ata de registro de preços 1/2016 e aos interessados em a ela aderir, alertando-os quanto a obrigatoriedade de demonstrar a vantagem prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013, bem assim quanto à possibilidade de serem responsabilizados por eventuais prejuízos aos cofres públicos, em razão de aquisições comprovadamente antieconômicas; (grifou-se)*

43. Além da preexistência do SEI instalado na Funasa (versão 2.6 em ambiente de homologação), a inexistência de catálogo de serviços capaz de identificar as reais atividades a serem desempenhadas pela empresa contratada sugere a ausência de efetiva avaliação da vantajosidade de preços por parte dos gestores da Funasa.

44. Como responsáveis, a unidade técnica aponta o Sr. Leonardo César Cavalieri dos Santos, titular da unidade de TI (CGMTI), o Sr. Carlos Guilherme Alvarenga Reis, Coordenador da CGLOG e integrante requisitante da equipe de planejamento da contratação, o Sr. Edson Carlos Moreira Soares, integrante administrativo, e o Sr. Rodrigo Sérgio Dias, Presidente da Funasa, na qualidade de autoridade competente, que autorizou, mediante despacho (peça 17, p. 533), a referida adesão, aprovou o termo de referência (peça 17, p. 473-474) e o respectivo empenho (peça 18, p. 207).

45. Portanto, acato, com ajustes de forma, as propostas de audiência suscitadas pela unidade instrutiva, sem prejuízo de crescer aquelas mencionadas nos itens 30 e 40 supra.

#### Superfaturamento na execução contratual

46. As irregularidades supramencionadas deram azo à ocorrência de superfaturamento decorrente de preços excessivos, do pagamento por serviços não prestados e do pagamento em duplicidade.

47. Ao estimar o valor de mercado do referido serviço, a unidade técnica aponta que os serviços foram prestados entre 19/10 e 20/12/2017 (45 dias úteis), por quatro funcionários (além da preposta da empresa), cujos salários variam, no mercado, R\$ 4.466,00 a R\$ 13.883,00 - tabela 6 da peça 102.

48. Assim, seguindo as instruções da IN 5/2017-Seges/MP, a equipe de auditoria estimou os custos e a formação de preços da empresa da seguinte forma:

a. Salário de Coordenador de TI (Sênior): R\$ 20.000,00 mensais (superior à faixa máxima de mercado - R\$ 13.883,00);

b. Salário de Analista Desenvolvedor (Analista Pleno): R\$ 15.000,00 mensais (superior à faixa máxima de mercado - R\$ 11.065,00);

- c. Salário de Analista de Suporte: R\$ 10.000,00 mensais (superior à faixa máxima de mercado - R\$ 7.027,00), sendo que havia dois empregados da contratada com esta atribuição;
- d. Funcionários da retaguarda e de apoio na empresa seriam remunerados por custos indiretos;
- e. Lucro da empresa de 20% sobre o valor dos salários e dos custos.

49. Assim, chegou-se ao custo mensal de R\$ 45.107,12, R\$ 33.936,73 e R\$ 22.766,34, respectivamente para os três perfis profissionais acima (Apêndices I a III da peça 102).

50. A meu ver, são conservadoras as premissas balizadoras do cálculo mencionado, a exemplo da consideração das faixas salariais máximas, posteriormente “arredondadas”, além do percentual de lucro sobre salários e demais custos. Assim, endosso a proposta de citação aventada, nos termos sugeridos pela equipe.

51. Além dos preços excessivos, a equipe de auditoria apurou o pagamento por serviços com indícios de não terem sido prestados.

52. Um exemplo consiste no entregável “Plano de Arquivo e a Tabela de Temporalidade” (peça 69), consistente na S1.3 da OS 4, cujo valor cobrado foi de R\$ 243.320,00. A despeito do pagamento, a empresa não criou a tabela de temporalidade ou o plano de arquivos, na medida em que tais informações são elaboradas pelo Conarq e divulgadas publicamente. Além disso, a versão 3.0 do SEI já inclui a tabela de temporalidade formatada de acordo com a Resolução 14 do Conarq, segundo a equipe, dispensando-se a atividade de inclusão no referido sistema.

53. Outra situação curiosa consiste no pagamento de elevados valores para a elaboração de atividades simplórias ou atividades que são inerentes às atividades da empresa contratada.

54. Por exemplo, além de ter recebido para ministrar treinamentos, havia previsão de pagamentos para a elaboração de atas de participação dos referidos treinamentos. Segundo apurado pela equipe, além dos R\$ 896 mil cobrados para os dez treinamentos de oito horas realizados, a Funasa pagou “mais R\$ 795.761,92 pela confecção das atas de participação dos treinamentos”. Nestes casos, além dos preços superdimensionados, beirando ao absurdo, entendo que houve pagamento em duplicidade, na medida em que a elaboração de atas de treinamentos, por exemplo, consiste em atividade inerente à própria realização destes, que dispensaria a contabilização “autônoma” de um novo item de serviço.

55. Outro exemplo diz respeito ao pagamento por “manuais, faq e tutoriais” à empresa que não desenvolveu o sistema em epígrafe. Foram pagos R\$ 627.992,00 a este título, sendo que alguns destes documentos sequer estavam disponíveis aos usuários do sistema, quando da auditoria.

56. Por exemplo, o SEI já possui um manual gratuitamente disponibilizado na Internet<sup>1</sup>. A partir de consultas ao Portal do Software Público Brasileiro, rapidamente é possível constatar, no mínimo, a semelhança de conteúdos com a versão entregue à equipe de auditoria (peça 61, p. 15).

57. No mesmo sentido o faq (peça 61, p. 155-166), o qual, segundo a equipe, consiste em “cópia com adaptações de outro documento disponível na internet em <http://www.fazenda.gov.br/sei/publicacoes/perguntas-frequentes-faq-sei/view>”.

58. Mais um exemplo, no mesmo sentido, extraído do seguinte trecho do relatório de auditoria (peça 102, p. 76):

*150. Além disso, o “plano de projeto de implantação de sistema e de processos SEI!” é documento também retirado, quase em sua totalidade, da internet. Foi possível localizar todo o documento nos seguintes links:*

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/metodologia-de-implantacao/3.-organizacionais#08>

<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/metodologia-de-implantacao/11.-anexos>

151. *As razões que levaram os gestores da Funasa a pagarem **R\$ 486.500,00** por algo que é gratuitamente disponibilizado na Internet e que não traz qualquer benefício para a autarquia são incertas. Durante a auditoria, ninguém conseguiu explicar tal situação para a equipe do TCU, mas, na inexistência de alguma justificativa mais plausível, o ato indica intenção deliberada de causar prejuízo ao erário.*

59. Considerando individualmente cada uma destas irregularidades exemplificadas acima e após realizar o cálculo do dano mediante três métodos distintos, a equipe de auditoria adotou aquele mais conservador, resultante no menor valor de dano, chegando-se ao cálculo de superfaturamento de 96,9% aplicado a cada ordem bancária, consoante detalhado na tabela 18-B do relatório que acompanha este Voto, totalizando um débito, em valores históricos, de R\$ 7.768.121,66.

60. Ante os flagrantes prejuízos que a contratação gerava à Funasa, endosso a proposta da unidade técnica pela citação solidária dos Srs. Leonardo César Cavalieri dos Santos, Coordenador da CGMTI, integrante técnico do planejamento da contratação e gestor do contrato; Sérgio Luiz de Castro, fiscal do contrato; Paulo de Barros Lyra Filho, Coordenador Substituto de Recursos Logísticos e fiscal requisitante; Rodrigo Sérgio Dias, Presidente da Funasa; além da empresa LinkCon.

61. Além disso, em relação à empresa LinkCon, faz-se mister promover a desconsideração de sua personalidade jurídica e a citação de seus sócios.

62. Há indícios de que sua estrutura operacional não condiz com os pagamentos que vêm recebendo de instituições públicas.

63. Segundo informações obtidas pelas equipes de auditoria coordenadas pela Sefti, as fachadas dos locais em que se situam a sede da empresa e suas três filiais (peça 112, p. 2, cláusula segunda), em princípio, indicam a exploração de atividades econômicas bastante diversas daquelas que são objeto do contrato em epígrafe.

64. Além da incompatibilidade da natureza dos serviços prestados, as condições físicas de cada local afiguram-se incompatíveis com o faturamento recente da empresa. De acordo com as ordens bancárias do Siafi, referentes ao exercício de 2017, a empresa recebeu de entes federais, naquele exercício, a monta de R\$ 14,5 milhões (em 2018, até o momento, a empresa foi beneficiária de outros R\$ 5 milhões). Além destes pagamentos, de origem federal, a empresa celebrou contratos administrativos com entes públicos estaduais e municipais, que somam mais de R\$ 50 milhões.

65. Com efeito, ante tais indícios, entendo que nesta oportunidade deve-se proceder à desconsideração de sua personalidade jurídica. No mesmo sentido, faz-se mister que a unidade técnica identifique seus sócios e encaminhe ao restitua os autos ao meu Gabinete para que seja promovida as respectivas citações solidárias.

### III

66. Também foi avaliado o Contrato 37/2016. O objetivo desta contratação (mascaramento de dados - conhecida pela sigla TDM) consistia em preservar dados sensíveis em bancos de dados, quando da utilização deles por terceiros ou em ambientes de homologação de sistemas e/ou ferramentas, a fim de evitar que informações relevantes ficassem disponíveis e sujeitos à utilização indevida (peça 5, p. 5).

67. Para viabilizar a avença, a Funasa realizou o Pregão Eletrônico 12/2015, contratando-se o fornecimento da licença de uso de software (solução *PowerCenter Data Masking* da fabricante Informatica), suporte técnico, treinamento e operação assistida. A empresa PTV, em conjunto com a

TGV, formaram o consórcio vencedor que celebrou o contrato em 28/12/2016, no valor de R\$ 4.707.295,00 (peça 10, p. 25-45).

68. Avaliando-se o planejamento da referida contratação, chama a atenção o fato de ter se baseado na funcionalidade do software, não na necessidade da Funasa. Este é o cerne das irregularidades encontradas, em conjunto com as falhas nas pesquisas de preços, sintetizadas a seguir (peça 102):

5. *Ao invés disso, os gestores da Funasa definiram o objeto a ser contratado (o software TDM mais o suporte e a operação assistida) sem verificar adequadamente se ele era realmente necessário e se a Funasa tinha condições de operar a ferramenta para a finalidade a que se propõe, mesmo depois de realizada a operação assistida. Isso não foi feito. E como consequência, além de a ferramenta ter sido superdimensionada, tanto em termos físicos quanto financeiros, ela não está sendo utilizada para a Funasa atualmente e o retorno que trouxe até o momento é nulo, já que a única implementação realizada não entrou em operação (ficou no nível de desenvolvimento). Em outros termos, a Funasa gastou R\$ 4.707.295,00 (peça 10, p. 25-45) em um contrato inútil. (grifou-se)*

69. Corroborando a desnecessidade da referida contratação o fato de a solução de banco de dados adquirida anteriormente pela Funasa (Contrato 4/2014), do fabricante Oracle, também possuir a funcionalidade de mascaramento de dados, consoante salientado em parecer da CGMTI (peça 7, p 179-189):

*A empresa Cast forneceu a licença do SGBD Oracle que possui a funcionalidade de mascaramento de dados. Dessa forma, quando o SGBD é atualizado, a ferramenta sofre atualização de forma geral.*

70. Assim, segundo a unidade técnica (peça 102, p. 108):

*45. Ou seja, os gestores que atuaram no planejamento não levaram em conta essa possibilidade, muito menos onerosa, de adquirir o pacote de expansão do SGBD da Oracle, cuja licença a Funasa já detinha, por força do Contrato 04/2014 e forçaram a adoção de uma solução tecnológica totalmente nova em que a Funasa não tinha e não tem conhecimento, exigindo operação assistida, suporte e treinamento, tudo o que poderia ser evitado com a solução que a autarquia já possuía.*

71. Ante a desnecessidade e a ínfima utilização da solução adquirida, a equipe de auditoria aponta a ocorrência de dano pela integralidade do valor pago, consoante tabelas colacionadas às páginas 16 a 19 da peça 102.

72. Em relação à responsabilidade pelo dano, a unidade técnica aponta a seguinte divisão:

Gestores responsáveis	Objeto	Valor pago
Planejamento	Licença de uso	2.195.521,00
	Serviço de instalação	27.661,00
	Suporte técnico (no primeiro ano do contrato)	800.000,00
Execução	Treinamento	159.249,00
	Operação assistida	1.086.800,00
	Suporte técnico (após doze meses - apostilamento)	133.333,32

73. Tal divisão decorre, segundo a equipe, do seguinte raciocínio (peça 102, p. 105):

*O treinamento e a operação assistida eram objetos de execução opcional no contrato e assim, o prejuízo advindo dessa parte do contrato, poderia ter sido evitado na fase de execução. O débito*

*relativo aos gastos com operação assistida e treinamento e suporte (apostilado), assim, não será atribuído à equipe de planejamento, mas sim, aos executores.*

74. Portanto, em relação ao dano ligado à etapa de planejamento, foram arrolados os Srs. Leonardo Selhorst, integrante técnico do planejamento da contratação; Albert Queiroz Silva, integrante requisitante; e Jefferson Rafael Silva, então Coordenador da CGMTI, como responsável pela área técnica e requisitante.
75. Por sua vez, em relação ao dano materializado durante a execução contratual, são apontados os seguintes gestores: Raquel Marra Molina de Aguiar, gestora do contrato; Henrique Alcântara Veloso Mota, Coordenador da CGMTI em substituição; e Leonardo César Cavalieri dos Santos, atual Coordenador da CGMTI.
76. A par de ter proposto o débito integral aos gestores responsáveis, para fins de análise e argumentação, a unidade técnica também evidenciou a existência de superdimensionamento na referida contratação, detalhado a seguir, além de preços excessivos pelo serviço de operação assistida (R\$ 1.009.394,44) e treinamento de vinte horas (R\$ 75.742,61).
77. Foram adquiridas licenças suficientes para um computador de doze *cores* (núcleos de processamento). No entanto, durante a auditoria, a equipe do TCU identificou que, cerca de dezoito meses após a contratação, além de não ter sido efetivamente utilizada, a ferramenta adquirida estava instalada em um computador com apenas oito núcleos, indicando um desperdício de cerca de 33% dos R\$ 2.195.521,00 pagos a título de licença (R\$ 182.690,08 / *core*).
78. Nesta esteira, como o serviço de suporte técnico é proporcional às licenças adquiridas, que, por sua vez, decorre da quantidade de *cores*, a equipe técnica aponta também a ocorrência de prejuízos de R\$ 311.111,11, da monta de R\$ 933.333,33 pagos pelo suporte (prazo de quatorze meses).
79. Apesar de não constar da proposta de encaminhamento da seção V do relatório à peça 102, a equipe de auditoria menciona, no Apêndice II do Anexo II (peça 102, p. 118), a citação da empresa contratada, em solidariedade, em relação ao dano por preços excessivos (operação assistida e treinamento).
80. Ante o exposto, alinho-me à análise e à proposta da unidade instrutiva, à exceção da individualização das responsabilidades.
81. Há fortes indícios da ocorrência de ato antieconômico, em razão da desnecessidade da contratação em tela. Não obstante, entendo que a conclusão pela ocorrência de ato antieconômico deve ensejar a citação dos gestores responsáveis pelo planejamento em razão do desembolso total decorrente da contratação, inclusive em relação aos valores pagos a título de treinamento e de operação assistida.
82. Neste cenário, a parcela do dano referente ao superfaturamento por preços excessivos (treinamento e operação assistida) deveria ensejar a citação solidária entre os gestores responsáveis e a empresa. Além disso, aos gestores responsáveis pela etapa de execução contratual deveria recair somente o dano decorrente do suporte técnico após os doze meses iniciais.
83. Ainda em relação à composição do dano, adicionalmente à divisão de responsabilidades supra descrita, para fins de citação faz-se mister discriminar a parcela deste dano em relação à qual existe a solidariedade da empresa contratada aos gestores públicos, nos termos do Apêndice II do Anexo II (peça 102, p. 118). Em outras palavras, na citação dos gestores, em razão da responsabilidade solidária com a empresa contratada, devem ser discriminados os pagamentos relativos dos serviços de operação assistida e treinamento com indícios de superfaturamento por preços excessivos.
84. No que diz respeito à continuidade do pagamento do suporte técnico, considerando-se que a única implementação realizada na ferramenta contratada não entrou em operação, à proposta instrutória, acresço, por prudência, a realização de oitiva prévia da Funasa e da empresa contratada,

nos termos do art. 276, §2º, do RI/TCU, ante a possível determinação cautelar pela suspensão da execução do Contrato 37/2016 e dos respectivos pagamentos, em especial quanto ao suporte técnico.

85. Por fim, vale ressaltar que o jornal “O Globo” divulgou notícia no dia 7/8/2018, dando conta de que a empresa contratada, a PTV, estaria envolvida em uma investigação que apura empresas de TI supostamente “de fachada” (<https://m.oglobo.globo.com/brasil/brasil-abrica-empresas-tecnicas-de-fachada-que-desviam-milhoes-22956355>).

#### IV

86. A equipe da Secex/MT avaliou, ainda, o contrato de *Data Quality* (Contrato 56/2017).

87. A mencionada avença é resultante do PE 24/2017, realizado pela própria Funasa, com indicação de marca e da solução a ser adquirida. Assim, foi contratada a empresa PTV Tecnologia da Informação, em 29/12/2017, no valor de R\$ 4.353.100,00 (peça 15, p. 176-188), aí incluído o valor das licenças (software PowerCenter Data Quality da fabricante Informática), suporte técnico, operação assistida e treinamento.

88. A contratação foi motivada pela existência de dados duplicados em banco de dados, especialmente no Sistema de Cadastro de Usuários (SCA) e no Sistema de Informações Gerenciais (SIGA), sendo que o software permitiria “receber, tratar e disponibilizar de forma ágil e confiável, as informações de interesse da sede e suas superintendências, demandando integração das diversas bases de dados e aplicativos existentes no âmbito do governo” (peça 13, p. 2).

89. Como a Funasa já detinha a licença da versão anterior da solução de *Data Quality da Informática* (TDM - DQ), o ente definiu que o mesmo software seria objeto atualização (peça 13, p. 25), pelo que se restringiu a marca no instrumento convocatório da referida contratação.

90. Frise-se, portanto, que o objeto do Contrato 56/2017 consistiu, em suma, na atualização das licenças de *data quality* já adquiridas em 2013 (Contrato 09/2013).

91. Avaliando detidamente o processo de contratação, à luz das necessidades de negócio da Funasa e das exigências estatuídas na legislação aplicável, em especial na IN 4/2014, a Secex/MT aponta que a contratação se afigurou inútil à Funasa, à semelhança do relatado na seção anterior, além da ocorrência de superfaturamento.

92. Em síntese, a equipe de auditoria aponta que:

a. as alegadas inconsistências nas bases de dados da Funasa (duplicidades etc.) teriam persistido cinco anos após a aquisição anterior;

b. a aquisição de ferramenta de *Data Quality* não seria a única forma de solucionar o problema das inconsistências (poderia haver o ajuste manual ou a execução de *scripts*);

c. a quantidade de inconsistências associada à criticidade das informações não seria tão relevante (menos de 1.000 itens duplicados no Sistema de Informações Gerenciais Administrativas - SIGA);

d. é baixo o nível de utilização do servidor em que as licenças foram instaladas (uso da CPU entre 5% e 10%, com uma ocorrência isolada de 25% em um dia); e

e. o fato de um Plano de TI - PDTI exigir manutenção de licenças atualizadas (peça 13, p. 9) não é motivo suficiente para justificar a contratação, sobretudo quando há sinais de desnecessidade das licenças anteriormente adquiridas.

93. Ademais, a falta de controle dos gestores da Funasa quanto às licenças adquiridas pode ser sintetizada com o seguinte trecho do relatório de auditoria (peça 102, p. 143):

48. Além disso, *durante a auditoria não foi possível confirmar se as licenças instaladas eram autênticas e pertenciam à Funasa. Foi solicitado acesso ao site do fabricante para validação das licenças e a Funasa não possuía acesso, apenas a própria fornecedora e ainda assim não foi possível autenticar as informações. Por esta razão, foi solicitada a comprovação da propriedade das licenças à Funasa, por e-mail, inclusive das licenças eventualmente fornecidas pela Maxtera, por força do contrato anterior (Contrato 09/2013)*
49. *Em 31/7/2018 o CGTI da Funasa reencaminhou um e-mail do fabricante (peça 94, p. 9-10) que contém uma tabela com a descrição dos softwares e seus respectivos quantitativos supostamente adquiridos pela Funasa. Registre-se, porém que a informação fornecida não possuía nenhum timbre do fabricante e nem o número da licença para autenticação da versão instalada na Funasa. Dessa forma, não foi possível autenticar as licenças instaladas na Funasa. (grifou-se)*
94. Neste cenário, considerando-se ainda que a quantidade de licenças é calculada em razão do quantitativo de núcleos do servidor, teria havido ainda, ao menos, um superdimensionamento no cálculo da necessidade de quatro licenças (a um custo total de R\$ 1.991.780,00). No mesmo sentido, o serviço de suporte técnico, o qual também é indiretamente calculado sobre a quantidade de *cores*.
95. Em resumo, a unidade técnica aduz que (peça 102, p. 139):
24. *Basicamente, a análise de necessidade (peça 13, p. 9) levou em conta apenas o fato de a solução estar prevista no PDTI da Funasa. E a necessidade foi descrita com base nas tarefas que o software desenvolve e não com base nas reais soluções dos problemas a serem corrigidos e os benefícios dele decorrentes.*
- (..)
26. *Todo o documento de planejamento já se inicia com o ponto de partida na contratação do software (peça 13, p. 9), sendo que o que foi executado até o momento poderia ter sido feito, sem custos adicionais, pela própria equipe que gerencia o banco de dados, o que será tratado no achado seguinte (“superfaturamento na execução contratual”). - (grifou-se)*
96. Além de todas as falhas registradas pela equipe de auditoria, destaco, mais uma vez, falhas graves na realização da pesquisa de preços.
97. Primeiramente, os gestores se limitaram a obter propostas de empresas fornecedoras, sem consultarem contratações similares ou painéis de preços.
98. Em segundo lugar, a pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação consultou apenas: a própria empresa contratada (PTV); a empresa que atuou em consórcio com a PTV em outro contrato de *data masking* (empresa TGV); e uma terceira empresa, a AGT.
99. Tal situação foi objeto de alerta pela Procuradoria junto à Funasa (peça 13, p. 207):
- Nesse cenário, e considerando a informação contida no item 7.2 do TR de fls. 24/51, no sentido de que a análise de projetos similares não fora utilizada na realização do orçamento estimado, pode-se concluir que a estimativa foi feita somente com base nas pesquisas junto a fornecedores. Sendo assim, é preciso que se exponha nos autos a forma como fora feita a pesquisa, explicando a não utilização de parâmetros que, segundo a IN, deveriam ser priorizados (incisos I e II do artigo 2º), bem como demonstrando no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência.
100. Ante o exposto, acolho parcialmente a lista de indícios de irregularidades cometidas pela equipe de planejamento da contratação (peça 102, p. 144), em relação ao seguinte:

1) ausência de justificativa da real necessidade da Funasa (art. 11, I e II da IN 4/2014 e art. 3º, I, da Lei 10.520/02) e dos reais benefícios a serem alcançados com a contratação (art. 12, IV, da IN 4/2014)

2) ausência de comparação das diversas soluções disponíveis para corrigir o problema e levantamento parcial das alternativas de mercado (art. 12, I, b e c, da IN 4/2014 e art. 12, II, da IN 4/2014);

3) ausência de avaliação do custo total de propriedade e do alinhamento da solução tecnológica com o objetivo da contratação (art. 12, III, da IN 4/2014 e art. 12, IV, 'b', da IN 4/2014)

4) falhas na elaboração de pesquisa de preços (art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II e art. 40, § 2º, II da Lei 8.666/93, e art. 3, III, da Lei 10.520/02);

5) ausência de apresentação da composição dos custos unitários, no caso dos serviços de suporte, operação assistida e treinamento (art. 22 da IN 4/2014, art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/93);

101. A unidade técnica aponta, ainda, que a contratação deveria ter sido parcelada, ao menos sendo um item para o fornecimento das licenças e outro para o serviço de operação assistida.

102. Com as devidas vênias, deixo de acatar tal conclusão. Se, por um lado, são frágeis as justificativas para o não parcelamento constantes dos autos, consoante alertado pela Procuradoria da Funasa, a meu ver não se pode afirmar desde já que não haveria “óbice para a contratação de uma empresa para o fornecimento das licenças e outra para a operação assistida, o que aumentaria a competitividade do certame” (peça 102, p. 144).

103. Entendo que o assunto afigura-se de elevada complexidade e requer estudo mais aprofundado, em especial quanto às práticas de mercado ou aos contornos técnicos do eventual parcelamento do objeto. Para se ter ideia da profundidade do tema, ressalto recente realização da auditoria sobre a contratação de licenças de software e práticas adotadas por grandes fornecedores de TI, TC-030.236/2016-9, sob relatoria do e. Ministro Aroldo Cedraz. Portanto, deixo de acolher, desde já, a conclusão de que a mencionada ausência de justificativas levou a prejuízos à Funasa.

104. Em relação ao débito apontado, a equipe de auditoria divide-o em dois subconjuntos, à semelhança do registrado na seção anterior.

105. No que se refere aos gestores responsáveis pelo planejamento, foi atribuído débito integral, dada a realização de ato antieconômico, mediante uma série de falhas no planejamento da contratação, as quais permitiram que a Funasa adquirisse um objeto inútil.

106. No tocante aos gestores responsáveis pela execução contratual, a equipe de auditoria propõe a citação pelo débito decorrente do superfaturamento por preços excessivos, referente ao treinamento ministrado.

107. Assim, transcrevo a seguir a tabela 4 do Anexo III (peça 102, p. 143):

<b>Gestores responsáveis</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor pago</b>
Planejamento	Licença	1.991.780,00
	Instalação	35.000,00
	Suporte	162.440,00 (*)
Execução	Treinamento	65.000,00
<i>Total</i>		<i>2.254.220,00</i>

(\*) Embora não tenham sido pagas, as despesas do de suporte relativas ao mês de maio, junho, julho e agosto estão em aberto, o que pode dobrar esse débito.

108. No que se refere ao serviço de treinamento, a equipe de auditoria aponta que o valor pago (R\$ 65.000,00) pelo treinamento de quatro dias, para cinco pessoas (peça 95, p. 1), estaria “muito acima do valor de mercado”.
109. Tal conclusão decorre da estimativa do custo de um Analista para a empresa contratada, consoante Apêndice III do Anexo III, mais despesas administrativas e lucro mensal, de R\$ 1.034,84/dia, sendo R\$ 4.139,33 para quatro dias.
110. No mesmo sentido, o próprio TCU realizou pregão, em 2013, para aquisição de licenças “*data quality*”, em que o treinamento, para trinta pessoas, foi registrado por R\$ 4.190,00 para 32 horas de curso (peça 100, p. 3).
111. Assim, segundo a equipe de auditoria, os gestores responsáveis pela execução contratual deveriam ter identificado tal sobrepreço, fundamentando-se a citação dos gestores e da empresa contratada pelo débito de R\$ 60.860,67.
112. Em relação ao serviço de operação assistida, até a conclusão dos trabalhos, nenhum desembolso havia ocorrido, inobstante existirem duas notas fiscais faturadas, no valor de R\$ 66.000,00 (NF 127, peça 97, p. 19) e R\$ 4.000,00 (NF 126, peça 97, p. 8). Assim, a equipe propõe determinar à Funasa que avalie se os valores liquidados/pagos são compatíveis com os custos incorridos pela empresa na referida prestação de serviços.
113. Com as devidas vênias, muito embora concorde com a proposta de ocorrência de dano, dirirjo da atribuição de responsabilidades proposta pela equipe.
114. A meu ver, a conclusão pela ocorrência de ato antieconômico deve ensejar a citação dos gestores responsáveis pelo planejamento em razão do desembolso total decorrente da contratação, inclusive em relação aos valores pagos a título de treinamento e de operação assistida.
115. Neste cenário, a parcela do dano referente ao superfaturamento por preços excessivos deveria ensejar a citação solidária entre os gestores responsáveis e a empresa.
116. Quanto ao fato de o Contrato 56/2017 estar em vigor, gerando pagamentos mensais de suporte técnico e potencialmente em relação ao serviço de operação assistida, também dirirjo da proposta de se colher manifestação da Funasa quanto à economicidade dos referidos pagamentos.
117. A este respeito, acresço à proposta instrutória, por prudência, a realização de oitiva prévia da Funasa e da empresa contratada, nos termos do art. 276, §2º, do RI/TCU, ante a possível determinação cautelar pela suspensão da execução do Contrato 56/2017 e dos respectivos pagamentos.
118. Por fim, considerando-se as falhas na pesquisa de preços e a restrição de marca constante expressamente do instrumento convocatório, faz-se mister de a Secex/MT avalie a existência de eventual sobrepreço no que se refere às licenças adquiridas no âmbito do Contrato 56/2017 (*data quality*). Caso sejam encontrados indícios nesse sentido, fica a unidade técnica desde já autorizada a promover a citação da empresa contratada, em solidariedade aos gestores citados.

## V

119. Por fim, a equipe de auditoria propôs a expedição de medidas cautelares de afastamento e de indisponibilidade de bens do Sr. Leonardo César Cavalieri dos Santos, titular da unidade de TI (CGMTI) e apontado como responsável em diversas irregularidades, na condição de integrante técnico e gestor de contrato.
120. Por oportuno, ressalto que, além do cargo público federal mencionado, a unidade aponta que o responsável é também servidor municipal do Rio de Janeiro, na condição gerente de serviços de TI pelo Iplan Rio (peça 102, p. 10).

121. A proposta de cautelar de afastamento foi motivada da seguinte forma (peça 102, p. 10):
37. *Diante da **gravidade dos fatos encontrados nos quatro contratos analisados pelo TCU, do montante dos recursos em prejuízo durante a gestão do Sr. Leonardo, da programação de quase R\$ 54 milhões em novas contratações, o risco para o erário é elevadíssimo, razão pela qual se propõe o afastamento cautelar do gestor até o julgamento final do processo, a fim de que venha causar novos danos ao erário, nos termos do art. 273, RI.***
38. *Aliás, tendo em vista a **posição privilegiada** que o Coordenador da CGMTI tem para acesso aos dados e documentos da Funasa, é importante o seu afastamento para **evitar que dificulte a apuração dos fatos em curso pelo TCU.** (grifou-se)*
122. Com as devidas vênias por discordar da unidade técnica, a meu ver a proposta não merece ser acatada ante os atuais elementos dos autos. Apesar do papel decisivo que o responsável apresenta em várias irregularidades, é possível perceber a realização de licitação e celebração de contrato eivado de vício mesmo antes de sua chegada à Funasa, em 6/6/2017, consoante consulta ao sítio [transparencia.gov.br](http://transparencia.gov.br). Assim, em princípio, não se pode afirmar que seu afastamento dificultaria a materialização de novos danos ou que sua permanência naquela função facilitaria.
123. Da mesma forma em relação à criação de dificuldades para apuração dos fatos. Apesar de sua posição poder ser utilizada no sentido de alterar a infraestrutura de TI da Funasa com o fito de auxiliar sua defesa nestes autos, entendo que já foi colhido substancial acervo probatório por meio da auditoria empreendida, suficiente para a realização das citações e, caso não elididas as irregularidades por parte dos responsáveis, para fins de condenação.
124. Não obstante, ante a possibilidade de ampliação do dano mediante novas contratações eivadas dos mesmos vícios, faz-se mister determinar que a Secex/MT, com o apoio da Sefti, crie procedimento próprio para acompanhar *pari passu* todas as contratações de TI da Funasa, além de determinar à Funasa, até 31/12/2018, a obrigatoriedade de notificar a Secex/MT, no prazo de dez dias, após a eventual celebração de todo e qualquer contrato de TI, encaminhando-se, em igual prazo, cópia integral dos autos do processo de contratação.
125. De toda sorte, no bojo deste acompanhamento conduzido pela Secex-MT, caso sejam identificadas medidas tomadas pelos responsáveis arrolados nestes autos, no sentido de adulterar elementos probatórios, inclusive no que tange a ativos de TI da Funasa, ou que possam resultar em novos danos ao erário, inclusive mediante novas contratações, faz-se mister que a unidade técnica dê conhecimento ao Relator para que possam ser tomadas as medidas cabíveis.
126. Nesta esteira, acato proposta da unidade técnica de determinar à Funasa que, à luz falhas relatadas na presente auditoria, efetue revisão de todas as contratações de TI programadas.
127. Outrossim indefiro a proposta de decretação da indisponibilidade de bens do responsável decorrente da gravidade dos fatos.
128. Por fim, estando os autos em meu Gabinete, registro a juntada de diversos elementos a pedido do Sr. Leonardo Cavallieri (peças 108-109), os quais não tiveram o condão de alterar o juízo preliminar a respeito dos indícios de irregularidades aqui tratados. Não obstante, os elementos deverão ser objeto de análise oportuna por parte da Secex/MT, inclusive como subsídio à defesa do responsável.

## VI

129. Face às graves irregularidades observadas nas avenças em epígrafe, sobretudo na adesão à ARP referente ao Contrato 38/2017 (LinkCon), é preciso reconhecer as reais possibilidades de que falhas semelhantes tenham ocorrido em outras organizações que também aderiram à referida ata.

130. No âmbito federal, sabe-se que boa parte das organizações nesta situação estão sendo fiscalizadas no âmbito da FOC Fiscalização de TI, sob minha relatoria, a exemplo de Dnit, Codesp e Confea.

131. Em outras esferas, há evidências de adesões que perfazem a monta de R\$ 50 milhões, a exemplo dos contratos celebrados por Ipem-PR, AL-BA, Detran/PA, ALE-MA, Semit-MA, Seplag-Niterói e IPSM-Goiás.

132. Assim, faz-se mister que sejam encaminhados aos respectivos Ministérios Públicos Estaduais cópias do presente Acórdão, para que tomem ciência das irregularidades mencionadas especialmente na seção II deste Voto e tomem as medidas que entenderem cabíveis.

133. Por fim, ante a solicitação da empresa LinkCon à peça 110, defiro seu ingresso como parte interessada nos presentes autos, a despeito de a presente decisão referir-se à medida saneadora. Além disso, registre-se que o prosseguimento da análise quanto ao Contrato 38/2017 se dará no âmbito de outro processo, a ser autuado pela Secex-MT, na qual a empresa será chamada a se manifestar por meio da citação e oitiva.

134. Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de setembro de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2207/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.932/2018-4.
2. Grupo II – Classe V - Assunto: Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Fundação Nacional de Saúde.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso (SECEX-MT).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada nas contratações de Tecnologia da Informação (TI) da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), como parte da FOC – Fiscalização de Orientação Centralizada – com tal tema,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Linkcon, CNPJ 05.323.742/0001-71, a fim de responsabilizá-la, solidariamente com seus sócios, pelos indícios de irregularidade referidos no item 9.3.1.1;

9.2. determinar à Secex-MT a autuação em processo de tomada de contas especial constituído das peças 1 a 4, 17 a 30, 33, 35, 37 a 39, 42, 44 a 70, 79 a 88 e 98 a 99, para tratar do débito do **Contrato 38/2017 (Implantação do SEI)** e demais irregularidades praticadas;

9.3. determinar à Secex-MT que, no bojo do processo referido no item 9.2 acima:

9.3.1 realize a **citação** solidária dos responsáveis arrolados no Apêndice D do relatório que acompanha este Acórdão, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres especificados as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

**9.3.1.1. Irregularidade:** superfaturamento.

9.3.1.1.1 Responsáveis solidários: Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, gestor do contrato; Sérgio Luiz de Castro, CPF 308.374.991-00, fiscal do contrato; Paulo Barros Lyra Filho, CPF 296.482.621-87, Coordenador Substituto de Recursos Logísticos, fiscal requisitante; Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa; empresa Linkcon, CNPJ 05.323.742/0001-71, e seus sócios.

9.3.1.1.1.1 Quantificação do débito:

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.801.104,48	10/11/2017
5.427.129,44	13/12/2017
539.887,74	24/1/2018

9.3.2. realize a **audiência** dos responsáveis arrolados nos Apêndices A, B e C do relatório que acompanha este Acórdão, com as considerações do Voto condutor, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo

de quinze dias, apresentem as razões de justificativa, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

**9.3.2.1. Irregularidade:** Contratação de objeto distinto daquele referido na ARP a que a Funasa aderiu.

9.3.2.1.1. Responsáveis: Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, integrante técnico da contratação; Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador CGLOG, integrante requisitante da contratação; Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo da contratação; e Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa.

**9.3.2.2. Irregularidade:** Índícios da realização de pesquisa de preços simulada;

9.3.2.2.1. Responsáveis: Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, integrante técnico da contratação; Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador CGLOG, integrante requisitante da contratação; Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo da contratação; Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa;

**9.3.2.3. Irregularidade:** Falhas no planejamento da contratação resultante no Contrato 38/2017, celebrado sem que se tenha sido efetivamente avaliada a vantajosidade da contratação ou a forma por meio da qual outras instituições públicas implantavam o SEI;

9.3.2.3.1. Responsáveis: Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, integrante técnico da contratação; Carlos Guilherme Alvarenga Reis, CPF 005.176.201-38, Coordenador CGLOG, integrante requisitante da contratação; Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo da contratação; Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa.

**9.3.2.4. Irregularidade:** solicitação, autorização e celebração do Contrato 38/2017 mediante adesão a itens específicos da ata da CDRJ, adjudicada por preço global, sem a devida justificativa e sem comprovar que a empresa a ser contratada teria ofertado o menor preço para os itens aderidos entre todos os licitantes, em contrariedade à jurisprudência desta Corte e ao alerta objeto da primeira manifestação da Procuradoria Federal junto à Funasa.

9.3.2.4.1. Responsáveis: Leonardo César Cavallieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, titular da unidade de TI e signatário do Despacho 44/2017; Edson Carlos Moreira Soares, CPF 701.827.441-91, integrante administrativo da contratação; Rodrigo Sérgio Dias, CPF 225.510.368-01, Presidente da Funasa.

9.3.3. realize **oitiva** das empresas Link Consultores e Digitalização (23.114.739/0001-20), ECG TEC Serviços de Informática Ltda. (13.665.064/0001-53), Cast Informática S/A (03.143.181/0001-01) e Linkcon (05.323.742/0001-71), para que, querendo, apresentem suas razões em relação à irregularidade constante do item 9.3.2.2 supra, alertando-as quanto à possibilidade de aplicação da sanção estatuída no art. 46 da Lei Orgânica.

9.4. determinar à Secex-MT a autuação de processo de contas especial constituído das peças 1 a 12, 32, 35, 37 a 39, 41, 71 a 78 e 98 a 99, para tratar do débito do **Contrato 37/2016 (Mascaramento de dados)** e demais irregularidades praticadas, e a realização, no âmbito do referido processo, da citação solidária dos responsáveis arrolados nos Apêndices E e F, consoante apontamentos constantes do Voto condutor, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres especificados as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

**9.4.1. Irregularidade:** falhas no planejamento da contratação resultante no Contrato 37/2016 – ato antieconômico;

9.4.1.1. Responsáveis solidários: Leonardo Selhorst, CPF 021.352.881-95, integrante técnico da contratação; Albert Queiroz Silva, CPF 089.190.426-32, integrante requisitante; Jefferson Rafael Silva, CPF 334.643.268-88, Coordenador da CGMTI, responsável da área técnica e requisitante.

9.4.1.1.1. Quantificação do débito

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.195.521,00 (licenças)	17/2/2017
66.666,66 (suporte - 1ª parcela)	4/4/2017
27.661,00 (instalação)	4/4/2017
66.666,66 (2ª parcela)	4/5/2017
66.666,66 (3ª parcela)	29/6/2017
66.666,66 (4ª parcela)	13/7/2017
66.666,66 (5ª parcela)	17/8/2017
66.666,66 (6ª parcela)	20/9/2017
66.666,66 (7ª parcela)	9/10/2017
66.666,66 (8ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (9ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (10ª parcela)	19/1/2018
66.666,66 (11ª parcela)	19/3/2018
66.666,66 (12ª parcela)	18/5/2018
83.506,39 (treinamento – valor remanescente)	29/6/2017
275.044,00 (operação assistida)	19/1/2018
811.756,00 (operação assistida)	1/2/2018

**9.4.2. Irregularidade:** superfaturamento na execução contratual decorrente de preços excessivos.

9.4.2.1. Responsável: Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, atual;

9.4.2.1.1. Quantificação do débito A (suporte técnico, após apostilamento):

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
66.666,66 (13ª parcela)	20/7/2018
66.666,66 (14ª parcela)	20/7/2018

9.4.2.2. Responsáveis solidários: Leonardo Selhorst, CPF 021.352.881-95, integrante técnico da contratação; Albert Queiroz Silva, CPF 089.190.426-32, integrante requisitante; Jefferson Rafael Silva, CPF 334.643.268-88, Coordenador da CGMTI, responsável da área técnica e requisitante; consórcio formado pelas empresas PTV e TGV.

9.4.2.2.1. Quantificação do débito E (treinamento – preços excessivos):

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
75.742,61	29/6/2017

9.5. determinar à Secex-MT a autuação de processo de contas especial constituído das peças 1 a 4, 13 a 16, 31, 35 a 39 e 89 a 99, para tratar do débito do **Contrato 56/2017 (Qualidade de dados)** e demais irregularidades praticadas e a realização, no âmbito do referido processo, da citação solidária dos responsáveis arrolados nos Apêndices G e H, consoante apontamentos constantes do Voto condutor, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres especificados as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir

das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade os valores eventualmente ressarcidos, na forma da legislação em vigor, tendo em vista as ocorrências abaixo delineadas nos seguintes termos:

**9.5.1. Irregularidade:** falhas no planejamento resultante na celebração do Contrato 56/2017 – ato antieconômico

9.5.1.1. Responsáveis solidários: Raquel Marra Molina de Aguiar, CPF 842.163.521-20, Gestora do contrato; Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, atual; Henrique Alcântara Veloso Mota, CPF 985.960.121-68, Coordenador da CGMTI em substituição;

9.5.1.1.1. Quantificação do débito

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
1.991.780,00 (licença)	7/2/2018
35.000,00 (instalação)	7/2/2018
40.610,00 (suporte)	9/3/2018
40.610,00 (suporte)	17/4/2018
40.610,00 (suporte)	26/7/2018
40.610,00 (suporte)	26/7/2018
4.139,33 (treinamento – valor remanescente)	26/7/2018

**9.5.2. Irregularidade:** superfaturamento na execução contratual.

9.5.2.1. Responsáveis solidários: Raquel Marra Molina de Aguiar, CPF 842.163.521-20, Gestora do contrato; Leonardo César Cavalieri dos Santos, CPF 034.421.077-41, Coordenador da CGMTI, atual; Henrique Alcântara Veloso Mota, CPF 985.960.121-68, Coordenador da CGMTI em substituição; PTV Tecnologia da Informação Ltda. EPP, CNPJ 03.488.073/0001-62

9.5.2.1.1. Quantificação do débito (treinamento – preços excessivos)

VALOR ORIGINAL (em R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
60.860,67	26/7/2018

9.6. Determinar à Secex-MT que se certifique de que os ofícios de audiência e citação enviados aos gestores os alertem quanto à possibilidade de também serem sancionados com inabilitação para ocupar cargo ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 a 8 anos, nos termos da Lei 8.443/92, art. 60 c/c Regimento Interno, art. 270;

9.7. determinar ao Presidente da Funasa que, no prazo improrrogável de quinze dias:

9.7.1. à luz falhas relatadas na presente auditoria, efetue revisão de todas as contratações de TI programadas.

9.7.2. até 31/12/2018, passe a notificar a Secex-MT, no prazo de dez dias, após a eventual celebração de contratos de TI, encaminhando-se, em igual prazo, cópia integral dos autos do processo de contratação.

9.8. determinar à Secex-MT que:

9.8.1. monitore, com o apoio da Sefti, o cumprimento das deliberações acima referidas e crie procedimento próprio para acompanhar *pari passu* todas as contratações de TI da Funasa;

9.8.2. dê conhecimento ao Relator, caso sejam identificadas medidas tomadas pelos responsáveis arrolados nestes autos, no sentido de adulterar elementos de prova, inclusive no que tange a ativos de TI da Funasa, ou que possam resultar em novos danos ao erário, inclusive mediante novas contratações;

9.8.3. avalie, no âmbito do Contrato 56/2017 (*data quality*), a existência de eventual sobrepreço na aquisição das licenças, promovendo-se, caso sejam encontrados indícios de irregularidade, a citação da empresa contratada, em solidariedade aos gestores citados;

9.8.4. promova, nos termos do art. 276, §2º, do RI/TCU, a oitiva prévia da Funasa e das empresas contratadas no âmbito dos Contratos 56/2017 (*data quality*) e 37/2016 (*data masking*), para,

no prazo de cinco dias úteis, manifestarem-se sobre os fatos relatados neste Acórdão, especialmente quanto aos indícios de desnecessidade da solução contratada, alertando-os quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar cautelarmente a suspensão da execução das referidas avenças e dos respectivos pagamentos referentes à prestação de serviços;

9.8.5. identifique os sócios da empresa LinkCon e encaminhe ao Gabinete do Ministro-Relator proposta para realização das respectivas citações solidárias, nos termos do item 9.3.1.1.1 deste Acórdão;

9.9. deferir o ingresso da empresa LinkCon Eireli como parte interessada nos presentes autos;e

9.10. encaminhar cópia do presente Acórdão aos Ministérios Públicos dos Estados da Bahia, Goiás, Maranhão, Pará, Paraná e Rio de Janeiro, dando-se ciência das falhas relacionadas à adesão à ARP decorrente do Pregão Eletrônico 17/2016 da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), mencionadas na seção II do Voto condutor, potencialmente ocorridas também nas adesões realizadas por parte de unidades jurisdicionadas aos referidos órgãos de controle.

10. Ata nº 36/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/9/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2207-36/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Augusto Nardes, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

---

<sup>i</sup> <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/visao-geral/> <consulta em 11/9/2018>  
<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/2.-iniciando-operacoes-no-sei/>  
<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-do-usuario/8.-assinaturas>