

Processo : 206.776-5/20
Origem : PREFEITURA NITEROI
Setor :
Natureza : RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL - AUDITORIA DE CONFORMIDADE - ORDINARIA
Interessado : CTE - COORDENADORIA AUDITORIA TEMATICAS
Observação : RELATÓRIO DE AUDITORIA FORMALIZADO NOS TERMOS DA PORTARIA SGE 07 DE 28.08.19 A PARTIR DE PEÇAS RETIRADAS DO RELATÓRIO DE AUDITORIA REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI (PROCESSO 217.203-2/19)

Trata o presente de processo de auditoria formalizado nos termos da Portaria SGE nº 07, de 28.09.19, a partir de peças extraídas do processo TCE-RJ nº 217.203-2/19, relativo ao relatório decorrente de auditoria governamental original realizada na Prefeitura Municipal de Niterói.

Na Auditoria Governamental original, foram identificados como resultados os seguintes achados:

- **Achado 01** – Governança de TI deficiente pela ausência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- **Achado 02** – Fragilidade na Segurança da Informação pela ausência de uma Política de Segurança da Informação;
- **Achado 03** – Ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI, prejudicando a economicidade;
- **Achado 04** – Simulação de preços para a demonstração da vantajosidade das adesões (caronas);
- **Achado 05** – Aditivos contratuais firmados por meio de simulada vantajosidade;
- **Achado 06** – Adesão ilegal a registro de preços, mediante fuga ao devido procedimento licitatório;
- **Achado 07** - Expansão da ação governamental sem a observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16, inciso I);
- **Achado 08** – Não publicação dos atos de adesão a registro de preços;
- **Achado 09** – Fiscalização contratual deficiente;
- **Achado 10** – Irregularidades na liquidação da despesa;
- **Achado 11** – Execução de despesa sem prévio empenho;
- **Achado 12** – Ausência de comprovação de despesas realizadas e de seus respectivos processos de pagamento;

- **Achado 13** – Execução do contrato nº 03/2013 em desconformidade com o objeto contratado;
- **Achado 14** - Execução do contrato 06/2015 em total desacordo com o objeto planejado e descrito no Termo de Referência;
- **Achado 15** - Execução do contrato nº 07/2015 em total desacordo com o objeto planejado e descrito no Termo de Referência;
- **Achado 16** - Envio incompleto de informações eletrônicas necessárias à base de dados do SIGFIS;
- **Achado 17** – Inadequação da técnica de mensuração dos serviços, baseada em homem-hora, relativa ao contrato 06/2014;
- **Achado 18** – Inércia da administração em cobrar a resolução dos problemas de funcionamento do sistema e-Cidade (contrato 06/2014);
- **Achado 19** – Fuga ao processo licitatório na contratação do sistema de Business Intelligence junto à empresa DBSeller (Contrato n.º 06/2014).

Em função das ilegalidades e irregularidades elencadas naquele relatório, em especial nas questões apontadas nos achados 13, 14 e 15, sugeriu-se, dentre outras medidas, a conversão do presente processo de auditoria em Tomada de Contas *ex-officio*, tendo como fundamentação o artigo 52 c/c o parágrafo único do artigo 12 da Lei Complementar Estadual nº 63/90.

Tal procedimento tem como parâmetro os termos contidos na Portaria nº 07, de 28.08.19, que trata dos procedimentos a serem adotados pelas unidades de controle da SGE, quando da identificação de dano ao erário em processos de fiscalização. Em seu art. 1º, §§ 1º e 2º ficam definidas as seguintes ações:

“Art. 1º. Em processos de auditoria, quando configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, estando os fatos já apurados, os responsáveis identificados e o valor do dano devidamente quantificado, deverá ser proposta ao Plenário a conversão desses elementos em Tomada de Contas *ex-officio* em autos apartados do processo original, que tratem das propostas de encaminhamento exclusivamente relativas ao dano.

§ 1º. Para fins de instrumentalização do disposto no *caput*, deverá ser constituído processo de auditoria apartado no momento da conclusão do relatório, que seguirá apenso ao processo de auditoria originário.

§ 2º. O processo de auditoria apensado a ser convertido em Tomada de Contas conterà a integra de todos os capítulos do relatório de auditoria original, à exceção da proposta de encaminhamento, que tratará exclusivamente da responsabilização referente ao dano ao erário identificado, bem como os arquivos com a(s) evidência(s) do(s) achado(s) correspondente(s) e as matrizes de planejamento, achados e responsabilização.



Diante de todo o apresentado, segue reproduzido completo teor do relatório, relativo à auditoria governamental realizada na Prefeitura Municipal de Niterói, que formalizou o processo TCE-RJ nº 217.203-2/19, que tramita em conjunto ao presente.

Cabe destacar, em atendimento aos preceitos definidos na Portaria nº 07, de 28.08.19, a proposta de encaminhamento do presente processo de auditoria trata exclusivamente das questões apuradas nos achados 13, 14 e 15 da auditoria original, conforme já mencionado anteriormente.

RELATÓRIO DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL

DADOS DA FISCALIZAÇÃO

Número da fiscalização:	125/2019
Modalidade:	CONFORMIDADE
Forma de autorização:	ORDINÁRIA
Ato originário:	Processo TCE-RJ nº 303.683-7/18
Jurisdicionado:	Prefeitura Municipal de Niterói
Objetivo da fiscalização:	Verificar aspectos relacionados às contratações e à governança de Tecnologia da Informação
Ofício de apresentação:	GAP/SGE nº 314/2019, de 14/03/2019
Período abrangido:	2013 a 2019
Período de execução:	03/04/2019 a 06/03/2020
Equipe:	Diego Ramos Ferreira da Silva, mat. 02/4310 Gustavo Bastos Monteiro, mat. 02/3706 Marconi Canuto Brasil, mat. 02/3604
Supervisão:	Alberto de Fontes Tavares Neto, mat. 02/4260

SUMÁRIO

PAPÉIS DE TRABALHO ELABORADOS	7
LISTA DE FIGURAS	11
LISTA DE TABELAS	13
RESUMO	15
1. VISÃO GERAL DO OBJETO	18
2. VISÃO GERAL DA AUDITORIA	20
2.1. Ato de origem.....	20
2.2. Motivação da auditoria	20
2.3. Planejamento da auditoria.....	25
2.4. Objetivos e questões de auditoria	25
2.5. Metodologia utilizada.....	26
2.6. Limitações da auditoria	27
2.7. Benefícios esperados.....	30
2.8. Volume de recursos fiscalizados	31
2.9. Antecedentes	31
2.10. O Instituto da Adesão (Carona).....	32
2.11. Responsabilidade do órgão de Controle Interno	35
3. RESULTADOS DA AUDITORIA	39
3.1. Achado 01 – Governança de TI deficiente pela ausência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação.	39
3.2. Achado 02 – Fragilidade na Segurança da Informação pela ausência de uma Política de Segurança da Informação.	41
3.3. Achado 03 – Ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI, prejudicando a economicidade.	42
3.4. Achado 04 – Simulação de preços para a demonstração da vantajosidade das adesões (caronas).	47
3.5. Achado 05 – Aditivos contratuais firmados por meio de simulada vantajosidade.	114
3.6. Achado 06 – Adesão ilegal a registro de preços, mediante fuga ao devido procedimento licitatório.	147
3.7. Achado 07 – Expansão da ação governamental sem a observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16, inciso I).	195
3.8. Achado 08 – Não publicação dos atos de adesão a registro de preços.....	199
3.9. Achado 09 – Fiscalização contratual deficiente.	203
3.10. Achado 10 – Irregularidades na liquidação da despesa.....	218
3.11. Achado 11 – Execução de despesa sem prévio empenho.....	231
3.12. Achado 12 – Ausência de comprovação de despesas realizadas e de seus respectivos processos de pagamento.....	234
3.13. Achado 13 – Execução do contrato nº 03/2013 em desconformidade com o objeto contratado.	238

3.14. Achado 14 - Execução do contrato 06/2015 em total desacordo com o objeto planejado e descrito no Termo de Referência.	282
3.15. Achado 15 - Execução do contrato nº 07/2015 em total desacordo com o objeto planejado e descrito no Termo de Referência.	331
3.16. Achado 16 - Envio incompleto de informações eletrônicas necessárias à base de dados do SIGFIS.	343
3.17. Achado 17 – Inadequação da técnica de mensuração dos serviços, baseada em homem-hora, relativa ao contrato 06/2014.	348
3.18. Achado 18 – Inércia da administração em cobrar a resolução dos problemas de funcionamento do sistema e-Cidade (contrato 06/2014).	351
3.19. Achado 19 – Fuga ao processo licitatório na contratação do sistema de <i>Business Intelligence</i> junto à empresa DBSeller (Contrato n.º 06/2014).	357
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	364
5.1. CONVERSÃO DO PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS EX-OFFICIO (achados 13, 14 e 15).	364
5.2. CITAÇÃO	364

PAPÉIS DE TRABALHO ELABORADOS

PAPÉIS DE TRABALHO (Nome / Arquivo)	
Item	DESCRIÇÃO
01	Matriz de Planejamento. Arquivo: Matriz_Planejamento.pdf
02	Matriz de Achados Arquivo: Matriz_Achados.pdf
03	Matriz de Responsabilização Arquivo: Matriz_Responsabilização.pdf
04	Ofício de Apresentação 314/2019 (fiscal. 125/2019). Arquivo: TCERJ-0F314-2019.pdf
05	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 01, de 03.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-01.pdf
06	1º Termo de Reiteração do TSID 01, de 16.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-01-R1.pdf
07	2º Termo de Reiteração do TSID 01, de 30.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-01-R2.pdf
08	3º Termo de Reiteração do TSID 01, de 03.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-01-R3.pdf
09	4º Termo de Reiteração do TSID 01, de 01.08.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-01-R4.pdf
10	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 02, de 10.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-02.pdf
11	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 03, de 11.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-03.pdf
12	1º Termo de Reiteração do TSID 03, de 25.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-03-R1.pdf
13	2º Termo de Reiteração do TSID 03, de 30.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-03-R2.pdf
14	3º Termo de Reiteração do TSID 03, de 03.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-03-R3.pdf
15	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 04, de 16.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-04.pdf
16	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 05, de 30.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-05.pdf
17	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 06, de 30.04.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-06.pdf
18	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 07, de 09.05.2019.

PAPÉIS DE TRABALHO (Nome / Arquivo)	
	Arquivo: TCERJ-TSID-07.pdf
19	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 08, de 09.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-08.pdf
20	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 09, de 09.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-09.pdf
21	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 10, de 10.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-10.pdf
22	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 11, de 17.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-11.pdf
23	1º Termo de Reiteração do TSID 11, de 13.08.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-11-R1.pdf
24	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 12, de 17.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-12.pdf
25	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 13, de 20.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-13.pdf
26	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 14, de 20.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-14.pdf
27	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 15, de 22.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-15.pdf
28	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 16, de 24.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-16.pdf
29	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 17, de 28.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-17.pdf
30	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 18, de 28.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-18.pdf
31	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 19, de 28.05.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-19.pdf
32	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 20, de 12.06.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-20.pdf
33	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 21, de 12.06.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-21.pdf
34	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 22, de 05.07.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-22.pdf
35	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 23, de 26.07.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-23.pdf
36	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 24, de 05.08.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-24.pdf
37	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 25, de 12.08.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-25.pdf

PAPÉIS DE TRABALHO (Nome / Arquivo)	
38	Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID 26, de 14.08.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-26.pdf
39	1º Termo de Reiteração do TSID 26, de 21.08.2019. Arquivo: TCERJ-TSID-26-R1.pdf
40	Questionário de Auditoria QST.CTE.01.001, de 07.05.2019. Arquivo: QST.CTE.01.001.pdf
41	Termo de Entrevista TER.CTO.01.001, de 08.04.2019. Arquivo: TRE001_FISCAL-SISTEMATECH-06.PDF
42	Termo de Entrevista TER.CTO.01.002, de 17.04.2019. Arquivo: TRE002_GERENTE-SISTEMATECH-06.PDF
43	Termo de Entrevista TER.CTO.01.003, de 16.04.2019. Arquivo: TRE003_PESQUISA-PRECOES.PDF
44	Termo de Entrevista TER.CTO.01.005, de 13.05.2019. Arquivo: TRE005_HOMOLOGACAO_PROCNIT.PDF
45	Termo de Entrevista TER.CTO.01.006, de 15.05.2019. Arquivo: TRE006_FISCAIS-DBSELLER.PDF
46	Termo de Entrevista TER.CTO.01.007, de 22.05.2019. Arquivo: TRE007_ECIDADE-CONTABILIDADE.PDF
47	Termo de Entrevista TER.CTO.01.008, de 22.05.2019. Arquivo: TRE008_ECIDADE-TEOURARIA.PDF
48	Termo de Entrevista TER.CTO.01.009, de 22.05.2019. Arquivo: TRE009_ECIDADE-ALMOXARIFADO.pdf
49	Termo de Entrevista TER.CTO.01.010, de 22.05.2019. Arquivo: TRE010_ECIDADE-PATRIMONIO.pdf
50	Termo de Entrevista TER.CTO.01.011, de 22.05.2019. Arquivo: TRE011_ECIDADE-ORCAMENTO.PDF
51	Termo de Entrevista TER.CTO.01.012, de 22.05.2019. Arquivo: TRE012_LICITACOES.PDF
52	Termo de Entrevista TER.CTO.01.013, de 22.05.2019. Arquivo: TRE013_ECIDADE-TRIBUTOS.PDF
53	Termo de Entrevista TER.CTO.01.014, de 24.05.2019. Arquivo: TRE014_ECIDADE-DIVIDAAATIVA.PDF
54	Termo de Entrevista TER.CTO.01.015, de 28.05.2019. Arquivo: TRE015_ECIDADE-RECURSOSHUMANOS.pdf
55	Termo de Entrevista TER.CTO.01.016, de 05.06.2019. Arquivo: TRE016_SERVIDOR-SEPLAG.pdf
56	Termo de Entrevista TER.CTO.01.017, de 05.06.2019. Arquivo: TRE017_DEPART-PESSOAL.pdf
57	Termo de Entrevista TER.CTO.01.018, de 05.06.2019. Arquivo: TRE018_NITPREV.PDF

PAPÉIS DE TRABALHO (Nome / Arquivo)	
58	Termo de Entrevista TER.CTO.01.019, de 13.06.2019. Arquivo: TRE019_E-CIDADE-FME-DP.PDF
59	Termo de Entrevista TER.CTO.01.019, de 05.06.2019. Arquivo: TRE019_PROTOCOLO-ADMINISTRACAO.PDF
60	Termo de Entrevista TER.CTO.01.020, de 13.06.2019. Arquivo: TRE020_SMA.PDF
61	Termo de Entrevista TER.CTO.01.021, de 13.06.2019. Arquivo: TRE021_PGM.PDF
62	Termo de Entrevista TER.CTO.01.022, de 19.06.2019. Arquivo: TRE022-SISTEMATECH-07.PDF
63	Termo de Entrevista TER.CTO.01.023, de 19.06.2019. Arquivo: TRE023-SISTEMATECH-07.PDF
64	Termo de Entrevista TER.CTO.01.025, de 06.09.2019. Arquivo: TRE025_FISCAIS-LINKCON.PDF
65	Circularização com o TRF 4ª Região: Arquivo: Circularizacao-TRF4.PDF

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cotações de preços utilizadas nas contratações:	54
Figura 2 - Relacionamento societário das empresas contratadas:.....	56
Figura 3 - Cadastro da empresa LINKCON:.....	61
Figura 4 - Cadastro da empresa SISTEMATECH:	62
Figura 5 - Cadastro da empresa XTEC na base de CNPJ da RFB:	62
Figura 6 - Cadastros das empresas SISTEMATECH e LINKCON na base da RFB:	63
Figura 7 - Relacionamentos no Pregão Presencial nº 10/2014 da AL-TO:.....	64
Figura 8 - Relacionamento Soraia Cristina (Procuradora) x SISTEMATECH:	65
Figura 9 – Relacionamento Soraia Cristina (testemunha) x SISTEMATECH:.....	66
Figura 10 - Relacionamento Soraia Cristina (Procuradora) x LINKCON:	67
Figura 11 - Apresentação da SISTEMATECH com menção à LINKCON:	68
Figura 12 - Modelo apresentado pela empresa SISTEMATECH:	69
Figura 13 - Notícia da EMAP acerca da atuação da LINKCON EIRELI:	70
Figura 14 - Credenciamento pela SMF de funcionários da LINKCON:	73
Figura 15 – Reportagem do jornal O Globo, de 15.03.2019:.....	74
Figura 16 - Reportagem jornalística sobre sede precária e fraudes.....	75
Figura 17 - Proposta de preços da SISTEMATECH no pp nº 056/18 da SEPLAG:	79
Figura 18 - Relacionamento societário:.....	82
Figura 19 - Responsável pelo domínio da empresa LINKCON:	84
Figura 20 - Quadro consolidado das cotações de preços:	86
Figura 21 - Capa do plano de implantação do SEI na Prefeitura de Niterói:	89
Figura 22 - Fragmento do plano de implantação do SEI na Prefeitura de Niterói:	90
Figura 23 - Fragmento da NT nº 679/2015/CONTROLE/SEPLAG, de 18.09.2015:.....	90
Figura 24 - Relacionamento societário das empresas LINKCON x SISTEMATECH: ...	93
Figura 25 - Relacionamento de Paloma Carreras Branco:.....	94
Figura 26 - Trecho da Nota Técnica nº 853/2017/CONTROLE:.....	95
Figura 27 - Documento contido no processo nº processo nº 190000301/17 (fls. 56):...	96
Figura 28 - Relacionamento de prestação de serviços da empresa BSM LOPES:	97
Figura 29 - Trecho inicial do processo nº 190/000420/2018:	99
Figura 30 - Trecho do processo nº 190/000420/2018	100
Figura 31 - Publicação da suspensão dos pagamentos do Contrato nº 11/2017:	102
Figura 32 - Relação societária "SISTEMATECH" x "LINKCON" x "X-TEC":	117
Figura 33 - Cadastro da empresa XTEC na base de CNPJ da RFB:	119
Figura 34 - Tabela de custo médio elaborada pela SEPLAG:	121
Figura 35 - Trecho do parecer jurídico (fls. 465/470 do proc. Nº 190/000202/13):.....	121
Figura 36 - Sócio em comum entre a empresa consultada	122
Figura 37 - Fragmento do Relatório de Instrução Processual 51/2015/PGM/PDTC: ..	124
Figura 38 - Cadastro da empresa SIMPLES TELECON na RFB:	125
Figura 39 - Trecho do parecer do Diretor Fernando José Cerqueira Gomes:	126
Figura 40 - Trecho de informação processual (fl. 294 do proc. nº 030/023108/15):....	128
Figura 41 - Trecho de informação processual:	129
Figura 42 - Parecer do Sr. David da Silva Figueiredo:	130
Figura 43 - Fragmento da Nota Técnica nº 619/2016/CONTROLE/SEPLAG:	132
Figura 44 - Fragmento da Nota Técnica nº 0993/2018/CONTROLE:.....	134
Figura 45 - Quadro de cotações dos aditivos do Contrato nº 07/2015:	135
Figura 46 - Orientações da página do MPOG quanto à adesão ao SEI:.....	149

Figura 47 - Pedidos de adesão da Prefeitura de Niterói (SMF):.....	155
Figura 48 - Plano de implantação do SEI na Prefeitura de Niterói:	158
Figura 49 - Diagrama acerca da métrica UST:.....	168
Figura 50 - Trecho do anexo II do Termo de Referência do edital:	170
Figura 51 - Trecho do edital do certame aderido:.....	176
Figura 52 - Trecho do edital do certame aderido:.....	176
Figura 53 - Relacionamento de representantes das empresas.....	179
Figura 54 - Trecho do parecer jurídico (fls. 169/184 do proc. 030/028706/15):.....	183
Figura 55 - Quadro demonstrativo de utilização:.....	185
Figura 56 - Artigo 7º da Ata de Registro de Preços nº 00511/2013-DCC:.....	185
Figura 57 - Trecho do Anexo I da Ata de RP (item objeto de adesão):.....	186
Figura 58 - Trecho da Nota Técnica nº 605/2013/ASS/SEPLAG (fls. 73):	186
Figura 59 - Trecho da análise da Procuradoria Municipal:	186
Figura 60 - Catálogo de serviços do Contrato nº 11/2017 da SEPLAG:	189
Figura 61 - Quadro do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF):	197
Figura 62 – Atestado de Capacidade Técnica – Contrato nº 06/2014.....	207
Figura 63 – Atestado de Capacidade Técnica – Contrato nº 07/2014.....	210
Figura 64 - Nota fiscal nº 066 da empresa SISTEMATECH:.....	221
Figura 65 - Nota fiscal nº 008 da empresa SISTEMATECH:.....	222
Figura 66 - Resposta ao TSID nº 11 (Contrato nº 03/2013):	239
Figura 67 - Relação de serviços pagos a contratada (Contrato nº 03/2013):.....	243
Figura 68 - Relação de serviços pagos a contratada (Contrato nº 03/2013):.....	244
Figura 69 - Relação de serviços pagos a contratada (Contrato nº 03/2013):.....	245
Figura 70 - Relação de serviços pagos a contratada (Contrato nº 03/2013):.....	247
Figura 71 - Declaração prestada em resposta ao TSID nº 24:.....	250
Figura 72 - Resposta ao TSID nº 26 - Sistema ALFRESCO:	251
Figura 73 - Resposta ao TSID nº 24 - Sistema ALFRESCO:	252
Figura 74 - Trecho de resposta ao TSID nº 26:.....	253
Figura 75 - Trecho de resposta ao TSID nº 26:.....	253
Figura 76 - Trecho de resposta ao TSID nº 26:.....	254
Figura 77 - Trecho de resposta ao TSID nº 26:.....	254
Figura 78 - Trecho de resposta ao TSID nº 26:.....	255
Figura 79 - Trecho de resposta do jurisdicionado ao TSID nº 24:	257
Figura 80 - Trecho da entrevista (TER.CTO.01.025):	260
Figura 81 - Parecer contido à fl. 381 do proc. nº 030/023108/15:	261
Figura 82 - Relação SEFIP - Trabalhadores da empresa LINKCON:.....	264
Figura 83 - Listagem da folha de pagamentos da empresa LINKCON:	264
Figura 84 - Exemplo de contracheque	265
Figura 85 - Exemplo de folha de ponto de controle de ponto dos funcionários:	265
Figura 86 - 2º Exemplo de folha de ponto de controle de ponto:.....	266
Figura 87 - Proposta de preços da empresa STRAICK:.....	273
Figura 88 - Termo de requisição (fls. 02 a 11 - proc. nº 030/023108/15):	284
Figura 89 - Termo de referência (fls. 12/22 - proc. nº 030/023108/15):.....	285
Figura 90 - Termo de referência (fls. 226/237 - proc. nº 030/023108/15):.....	285
Figura 91 - Print da tela do sistema PROCNIT, sistema substituto do SEI:	289
Figura 92 - Print da tela apresentada em um dos casos de uso:	292
Figura 93 - Planilha de contagem de ponto de função:	293

Figura 94 - Notícia da Prefeitura de São Paulo sobre o uso do sistema SEI:	298
Figura 95 - Notícia da Prefeitura de São Paulo sobre o uso do sistema SEI	299
Figura 96 - Página da SEFAZ-RJ assinalando a implantação sem custos do SEI:.....	299
Figura 97 - Página da CGE-RJ assinalando a implantação sem custos do SEI:.....	300
Figura 98 - Custo de desenvolvimento e implantação do e-Processo pela RFB:.....	301
Figura 99 - Extrato do Contrato nº 595/2014 da Prefeitura de Santos	302
Figura 100 - Análise de preços de serviços de digitalização:.....	307
Figura 101 - Fragmento da entrevista TRE.CTO.01.005.....	316
Figura 102 - Resposta ao TSID nº 14 - Não definição de regras de negócio	321
Figura 103 - Trecho do Contrato nº 06/2014 (DBSELLER):.....	357
Figura 104 - Resposta da SEPLAG ao TSID nº 14:	359
Figura 105 - Trecho do Contrato nº 06/2014 (DBSELLER):.....	359
Figura 106 - Print do sistema BIMachine utilizado pela SEPLAG:	360

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Contratos abrangidos na auditoria:	18
Tabela 2 - Contratos e origens:.....	21
Tabela 3 - Numerações divergentes do Contrato:.....	29
Tabela 4 – Antecedentes SISTEMATECH INFORMÁTICA:.....	31
Tabela 5 - Antecedentes – DBSELLER:.....	31
Tabela 6 - Curriculum Cristiane Mara Rodrigues Marcelino:.....	37
Tabela 7 - Curriculum Giovanna Guiotti Testa Vicer:	37
Tabela 8 - Contratos abrangidos no Achado 4:	48
Tabela 9 - Origem dos contratos abrangidos no Achado nº 4:.....	48
Tabela 10 - Empresas de TI prestadoras de serviços ao município:.....	52
Tabela 11 - Empresas concorrentes da SISTEMATECH e	52
Tabela 12 - Empresas envolvidas no Achado nº 4:.....	53
Tabela 13 - Relacionamento de representantes das empresas:	63
Tabela 14 - Vínculos de Diego de Barros com LINKCON e SISTEMATECH:.....	64
Tabela 15 - Vínculo de Breno Olímpio Fonseca dos Santos X LINKCON:.....	68
Tabela 16 - Funcionários que estiveram nas duas empresas	71
Tabela 17 - Funcionários que estiveram nas duas empresas	71
Tabela 18 - Relação empregatícia de Wigner Fernandes e Rodrigo Barbosa:	73
Tabela 19 - Processos da LINKCON em apuração no TCU:	76
Tabela 20 - Preços superfaturados do ponto de função:.....	80
Tabela 21 - Cotações do Contrato nº 07/2015 (SMF x SISTEMATECH):	81
Tabela 22 - Preços cotados para o Contrato nº 07/2015 (SMF x SISTEMATECH):	82
Tabela 23 - Quantidade de funcionários da empresa ECG TEC:.....	83
Tabela 24 - Cotações do Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):	87
Tabela 25 - Preços cotados para o Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):	87
Tabela 26 - Quantidade de funcionários das empresas	87
Tabela 27 - Cadastro do CNPJ da empresa ERS SERVIÇOS	88
Tabela 28 - Cotações do Contrato nº 11/2017 (SEPLAG x LINKCON):.....	91
Tabela 29 - Vínculos de Paloma Carreras Branco	94
Tabela 30 - Nomeados para a comissão de apuração do Contrato nº 11/2017:.....	100
Tabela 31 - Cotações do Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):.....	103
Tabela 32 - Quantidade de funcionários da empresa ECG TEC:.....	104

Tabela 33 - Quantidade de funcionários da empresa PONTOCOM.....	105
Tabela 34 - Empresas cotadas para celebração de aditivos contratuais:	116
Tabela 35 - Empresas cotadas para o 1º aditivo Contrato 03/2013:	118
Tabela 36 - Empresas cotadas para o 2º aditivo do Contrato 03/2013:	122
Tabela 37 - Empresas cotadas para o 3º aditivo do Contrato 03/2013:	124
Tabela 38 - Empresas cotadas para o 1º aditivo do Contrato 06/2015:	127
Tabela 39 - Relação empregatícia de David da Silva Figueiredo:.....	129
Tabela 40 - Empresas cotadas para o 2º aditivo do Contrato:	131
Tabela 41 - Empresas cotadas para o 3º aditivo do Contrato 06/2015:	133
Tabela 42 - Empresas cotadas p os 1º/2º aditivos - contrato 07/15 :	135
Tabela 43 - Empresas cotadas para o 3º aditivo do Contrato 07/2015:	137
Tabela 44 - Empresas cotadas para o 4º aditivo do Contrato 07/2015:	138
Tabela 45 – Quantitativo aderido pelo município de Niterói:	181
Tabela 46 - Contratos sem a publicação do ato de adesão:	199
Tabela 47 - Designação dos fiscais do Contrato nº 06/2015:.....	203
Tabela 48 - Designação dos fiscais do Contrato nº 07/2015:.....	208
Tabela 49 - Designação dos fiscais do Contrato nº 03/2013:.....	210
Tabela 50 - Notas fiscais sem data de emissão:	220
Tabela 51 - Notas fiscais sem data de emissão (Contrato nº 07/2015:.....	221
Tabela 52 - Empenhos emitidos em favor da LINKCON:	232
Tabela 53 - Pagamentos efetuados e não comprovados:	234
Tabela 54 - Pagamentos efetuados e não comprovados:	235
Tabela 55 - Pontos de função passíveis de glosa (serviços incompatíveis):.....	248
Tabela 56 - Pontos de função pagos pelo sistema "GED Workflow":.....	249
Tabela 57 - Registros de processos no banco de dados do ALFRESCO	258
Tabela 58 - Relação de pagamentos efetuados do Contrato nº 03/2013:.....	267
Tabela 59 - Apuração de superfaturamento (Contrato nº 03/2013):.....	269
Tabela 60 - Débitos por gestor - Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):.....	274
Tabela 61 - Serviços especificados em contrato:	286
Tabela 62 - Quantitativo de Ponto de Função e UST pagos:	294
Tabela 63 - Quantidade de páginas digitalizadas por ano:	308
Tabela 64 - Serviços de manutenção corretiva pagos:	310
Tabela 65 – Serviços de administração de banco de dados pagos:	311
Tabela 66 - Consulta RAIS - Ocupação Gerente de Projetos de TI.	313
Tabela 67 - Termo de entrevista TRE.CTO.01.021, de 13.06.2019:	316
Tabela 68 – Trechos do termo de entrevista TRE.CTO.01.020, de 13.06.2019:	317
Tabela 69 – Trechos do termo de entrevista TRE.CTO.01.018, de 05.06.2019:	317
Tabela 70 - Trechos do Termo de entrevista TRE.CTO.01.016, de 28.05.2019:	318
Tabela 71 - Vínculos empregatícios de Marília Sorrini Peres Ortiz:	318
Tabela 72 - Pagamentos e dano apurado em decorrência do 1º aditivo:	322
Tabela 73 - Dano apurado (UFIR-RJ) no Contrato nº 06/2015:	323
Tabela 74 - Pagamentos efetuados e débito apurado - Contrato nº 07/2015:.....	336
Tabela 75 - Empenhos encaminhados ao TCE-RJ sem conter CNPJ:	344
Tabela 76 - Empenhos encaminhados ao TCE-RJ sem conter CNPJ:	345

RESUMO

Trata-se de relatório de auditoria de conformidade na área de Tecnologia da Informação (TI) realizada na Prefeitura Municipal de Niterói (PMN) no período entre 03/04/19 e 06/03/2020, que teve como objetivo verificar a regularidade das contratações efetuadas nessa área, sob a ótica da legalidade, legitimidade e eficiência, bem como procurou analisar a execução de alguns contratos de TI.

A escolha do tema baseou-se em informações levantadas pelo sistema SIGFIS – Sistema Integrado de Gestão Fiscal - e outras informações provenientes do Núcleo de Informações Estratégicas para o Controle Externo (NICE) que apresentavam indícios eloquentes de irregularidades em contratações de serviços de TI no município de Niterói a partir do exercício de 2013.

A presente auditoria foi então incluída no Plano Anual de Auditoria Governamental - PAAG de 2019, aprovado no processo TCE-RJ nº 303.683-7/18.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos foram aplicados em conformidade com a legislação pertinente, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, (conforme matriz de planejamento):

- a) **Questão 1:** O planejamento das contratações de Tecnologia da Informação é adequado à natureza técnica dos bens e serviços contratados e está alinhado com os objetivos institucionais?
- b) **Questão 2:** A forma de seleção dos fornecedores de soluções de tecnologia da informação contém dispositivos que assegurem a ampla concorrência, a boa execução dos serviços e a entrega dos bens?
- c) **Questão 3:** A gestão, fiscalização e execução contratual são adequadas à natureza e objeto do contrato?

Objetivando responder às questões de auditoria, no desenvolvimento das atividades, foram aplicadas as técnicas de exame documental; conferência de cálculos e exames físicos; entrevista; observação direta das atividades e circularização, conforme delineados no tópico 2.5 deste relatório.

Impende ressaltar a existência de algumas limitações de auditoria, especialmente no que tange à demora na entrega de alguns documentos e omissão de algumas informações conforme descrito na Visão Geral (tópico 2.6), parte integrante deste relatório.

As principais constatações deste trabalho foram:

- **Achado 01** – Governança de TI deficiente pela ausência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação;
- **Achado 02** – Fragilidade na Segurança da Informação pela ausência de uma Política de Segurança da Informação;
- **Achado 03** – Ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI, prejudicando a economicidade;
- **Achado 04** – Simulação de preços para a demonstração da vantajosidade das adesões (caronas);
- **Achado 05** – Aditivos contratuais firmados por meio de simulada vantajosidade;
- **Achado 06** – Adesão ilegal a registro de preços, mediante fuga ao devido procedimento licitatório;
- **Achado 07** – Expansão da ação governamental sem a observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16, inciso I);
- **Achado 08** – Não publicação dos atos de adesão a registro de preços;
- **Achado 09** – Fiscalização contratual deficiente;
- **Achado 10** – Irregularidades na liquidação da despesa;
- **Achado 11** – Execução de despesa sem prévio empenho;
- **Achado 12** – Ausência de comprovação de despesas realizadas e de seus respectivos processos de pagamento;
- **Achado 13** – Execução do contrato nº 03/2013 em desconformidade com o objeto contratado;
- **Achado 14** - Execução do contrato 06/2015 em total desacordo com o objeto planejado e descrito no Termo de Referência;
- **Achado 15** - Execução do contrato nº 07/2015 em total desacordo com o objeto planejado e descrito no Termo de Referência;
- **Achado 16** - Envio incompleto de informações eletrônicas necessárias à base de dados do SIGFIS;
- **Achado 17** – Inadequação da técnica de mensuração dos serviços, baseada em homem-hora, relativa ao contrato 06/2014;
- **Achado 18** – Inércia da administração em cobrar a resolução dos problemas de funcionamento do sistema e-Cidade (contrato 06/2014);

- **Achado 19** – Fuga ao processo licitatório na contratação do sistema de Business Intelligence junto à empresa DBSeller (Contrato n.º 06/2014).

Entre os benefícios estimados em decorrência da realização da auditoria, destacam-se:

- Contratações alinhadas com a estratégia da administração municipal;
- Implementação, manutenção e melhoria na gestão de segurança da informação da administração municipal;
- Contratação de bens e serviços mais vantajosos para a administração e comprovação de sua economicidade;
- Favorecimento à competitividade e à realização do procedimento de formação de preços adequado aos regramentos da Lei Geral de Licitações e às boas práticas aceitas no âmbito da Administração Pública, garantindo a obtenção de resultados mais vantajosos;
- Contribuição para a melhor realização das metas, objetivos e estimativas contempladas nas leis orçamentárias, garantindo um orçamento mais equilibrado e controlado e impondo maior responsabilidade e controle na gestão do dinheiro público;
- Melhorias na atuação dos órgãos de controle e fomento ao controle social com a demonstração transparente e fidedigna da origem e dos valores das contratações públicas;
- Preservação dos recursos financeiros e prevenção de fraudes;
- Melhoria dos resultados apresentados pela adoção de atividade de controle, com os requisitos previstos na norma geral de Direito Financeiro, de forma a reduzir o risco de despesas indevidas, ampliando a capacidade de avaliação da eficácia da execução orçamentária e fundamentando prestações de contas que conterão demonstrativos contábeis que evidenciem despesas compatíveis com o executado fisicamente;
- Conhecimento e comprometimento da real disponibilidade de recursos financeiros e manutenção do equilíbrio financeiro e orçamentário da entidade;
- Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições pública;
- Maior transparência nos gastos públicos;
- Ressarcimento ao erário de débito de **5.118.343,82 UFIR-RJ**, correspondente no exercício de 2020 a **R\$ 18.195.712,25**.
- Melhoria na forma de atuação pelo resguardo da administração no tocante à execução dos serviços, bem como quanto ao fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado;
- Contratação de bens e serviços mais vantajosos para a administração;
- Melhor execução dos serviços terceirizados na área de TI.

Com base nos achados de auditoria, foram efetuadas propostas de encaminhamento ao Plenário desta Corte, tendo sido sugeridas: **Citação, Notificação, Comunicação** e Ciência a outros órgãos públicos.

Cabe ainda destacar que tramita em apenso, o processo TCE-RJ nº 206.776-5/2020-AP formalizado em decorrência dos pontos apurados nos **achados 13, 14 e 15** deste relatório, visando sua futura conversão em tomada de contas *ex-officio*, nos termos da Portaria SGE nº 07, de 28.08.19.

1. VISÃO GERAL DO OBJETO

A presente auditoria concentrou-se nas aquisições da área de TI da Prefeitura Municipal de Niterói.

Foram auditados os contratos nº 06/2015 e nº 07/2015, firmados com a empresa **SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI ME. (CNPJ 10.981.677/0001-01)**, os contratos nº 02/2013 e nº 11/2017 com a empresa **LINKCON EIRELI (CNPJ 05.323.742/0001-71)** e o contrato nº 06/2014 com a empresa **DBSELLER SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA (CNPJ 05.238.851/0001-90)**, todos eles frutos de adesões a diversas atas de registro de preços de outros órgãos.

Os contratos com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA são lastreados em adesões a uma única ata de registro de preços da Assembleia Legislativa de Tocantins (Ata de Registro de Preços nº 08/2014).

O contrato 02/2013 com a empresa LINKCON EIRELI provém da adesão à ata de registro de preços nº 05111/2013 da Prefeitura de Guarulhos-SP. Já o contrato nº 11/2017, também com a LINKCON EIRELI, resultou da adesão à ata de registro de preços nº 17/2016 da Companhia Docas do Estado do Rio de Janeiro (CODERJ).

A contratação da empresa DBSeller originou-se de adesão à ata do Pregão Eletrônico nº 18/13, formalizado pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ).

Em síntese, os contratos abrangidos na auditoria são os seguintes:

Tabela 1 - Contratos abrangidos na auditoria:

Contratado: SISTEMATECH INFORMÁTICA				Signatários	
Contrato 06/2015 - SMF	Valor	data início	data término	Responsável da Adm.	Responsável da empresa
Termo inicial	R\$ 3.305.012,50	03/11/2015	03/08/2016	Cesar Augusto Barbiero	Sergio Diletieri Lemos
1º aditivo	R\$ 4.130.860,00	03/08/2016	03/08/2017	Cesar Augusto Barbiero	Sergio Diletieri Lemos
2º aditivo	R\$ 4.130.860,00	03/08/2017	03/08/2018	Pablo Villarim Gonçalves	Sergio Diletieri Lemos
3º aditivo	R\$ 4.231.875,74	03/08/2018	03/08/2019	Pablo Villarim Gonçalves	Valdeli Moura de Souza
Total	R\$ 15.798.608,24				

Objeto: prestação de serviços de implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), na forma do Termo de Referência e do instrumento convocatório.

Contratado: SISTEMATECH INFORMÁTICA					Signatários	
Contrato 07/2015 - SMF	Valor	data início	data término	Responsável da Adm.	Responsável da empresa	
Termo inicial	R\$ 1.420.000,00	19/11/2015	19/11/2016	Cesar Augusto Barbiero	Sergio Diletieri Lemos	
1º aditivo	R\$ 320.856,75	-	-	Cesar Augusto Barbiero	Sergio Diletieri Lemos	
2º aditivo	R\$ 1.341.360,00	18/11/2016	18/11/2017	Cesar Augusto Barbiero	Sergio Diletieri Lemos	
3º aditivo	R\$ 1.341.360,00	18/11/2017	18/11/2018	Pablo Villarim Gonçalves	Sergio Diletieri Lemos	
4º aditivo	R\$ 1.374.392,44	18/11/2018	18/11/2019	Pablo Villarim Gonçalves	Valdeli Moura de Souza	
Total	R\$ 5.797.969,19					

Objeto: contratação de 1.200 pontos de função e 9.585 Unidades de Serviço Técnico (UST) conforme descrição no Termo de Referência, visando atender às demandas de construção de novas soluções de TI (Tecnologia da Informação) para a Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói, e de acordo com as demais disposições estabelecidas no Termo de Referência.

Contratado: LINKCON EIRELI					Signatários	
Contrato 03/2013 - SEPLAG	Valor	data início	data término	Responsável da Adm.	Responsável da empresa	
Termo inicial	R\$ 873.180,00	05/12/2013	04/12/2014	Patrícia Souto Audi	Sergio Diletieri Lemos Filho	
1º aditivo	R\$ 1.181.410,76	04/12/2014	04/12/2015	Giovanna Guiotti Testa Victer	Sergio Diletieri Lemos Filho	
2º aditivo	R\$ 1.329.743,88	04/12/2015	04/12/2016	Giovanna Guiotti Testa Victer	Sergio Diletieri Lemos Filho	
3º aditivo	R\$ 1.504.992,14	04/12/2016	04/12/2017	Giovanna Guiotti Testa Victer	Paloma Carreiras Branco	
Total	R\$ 4.889.326,78					

Objeto: prestação de serviços de suporte em análise e desenvolvimento de softwares internos por demanda.

Contratado: LINKCON EIRELI					Signatários	
Contrato 11/2017 - SEPLAG	Valor	data início	data término	Responsável da Adm.	Responsável da empresa	
Termo contratual	R\$ 2.500.716,16	01/12/2017	01/12/2018	Giovanna Guiotti Testa Victer	Paloma Carreiras Branco	
Total	R\$ 2.500.716,16					

Objeto: prestação de serviços de modernização administrativa de serviços técnicos especializados em "Tecnologia da Informação e Comunicação".

Contratado: DBSELLER SERVIÇOS DE INFORMÁTICA					Signatários	
Contrato 06/2014 - SEPLAG	Valor	data início	data término	Responsável da Adm.	Responsável da empresa	
Termo inicial	R\$ 3.168.184,00	12/11/2014	12/11/2015	Patrícia Souto Audi	Paulo Ricardo da Silva	
1º aditivo	Alteração dotação	16/01/2015		Patrícia Souto Audi	Paulo Ricardo da Silva	
2º aditivo	R\$ 4.263.412,22	13/11/2015	13/11/2016	Giovanna Guiotti Testa Victer	Paulo Ricardo da Silva	
3º aditivo	R\$ 3.504.495,96	12/11/2016	11/11/2017	Giovanna Guiotti Testa Victer	Evandro de Oliveira Schauflet	
4º aditivo	R\$ 934.581,12	15/11/2017	15/11/2018	Giovanna Guiotti Testa Victer	Paulo Ricardo da Silva	
5º aditivo	R\$ 3.782.308,54	10/11/2017	10/11/2018	Giovanna Guiotti Testa Victer	Paulo Ricardo da Silva	
6º aditivo	R\$ 3.782.308,54	10/11/2018	08/11/2019	Giovanna Guiotti Testa Victer	Paulo Ricardo da Silva	
Total	R\$ 16.267.106,38					

Objeto: Prestação de 47.800 horas de serviços técnicos especializados para implantação, manutenção e suporte técnico assistido dos módulos de software do "E-CIDADE".

2. VISÃO GERAL DA AUDITORIA

A presente auditoria de Conformidade na Prefeitura Municipal de Niterói (doravante PMN) dá continuidade aos trabalhos na área de Tecnologia da Informação – TI realizados pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE. A CTE possui a atribuição de realizar auditorias na área de TI em função do Ato Normativo nº 166, de 03.04.2019.

2.1. Ato de origem

Este trabalho se refere à fiscalização nº 125/2019, prevista no Plano Anual de Auditoria Governamental – PAAG de 2019, aprovada pelo Processo TCE-RJ nº 303.683-7/18.

2.2. Motivação da auditoria

A escolha do tema da presente auditoria baseou-se em informações levantadas mediante o SIGFIS (Sistema Integrado de Gestão Fiscal), nos termos da análise de risco/significância preconizada na Resolução TCE-RJ nº 302/17, que demonstrou a materialidade e o risco das despesas efetuadas pela Prefeitura Municipal de Niterói em contratos de prestação de serviços de tecnologia da informação, especialmente na manutenção e customização de sistemas relacionados à Secretaria Municipal de Fazenda e à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG). Paralelamente às consultas realizadas no SIGFIS, relatório de informações do Núcleo de Informações Estratégicas para o Controle Externo (NICE) apresentou indícios eloquentes de irregularidades em algumas contratações de serviços de TI no município de Niterói.

Adicionalmente às informações do SIGFIS e do NICE, foi identificado um risco maior na contratação da LINKCON EIRELI, eis que surgiram várias notícias na mídia acerca de fraudes contratuais dessa empresa e que foram detectadas em auditorias realizadas pelo TCU (Tribunal de Contas da União).

Verificou-se, então, que a empresa LINKCON EIRELI atuou no município de Niterói mediante duas contratações de relevante materialidade na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG). Essas duas avenças não passaram pelo rito normal e legal de licitar, sendo decorrentes de adesões a atas de registro de preços de outros órgãos.

Mediante cruzamento de dados, o relatório de informações do NICE consignou que outra empresa pertencente ao mesmo grupo da **LINKCON EIRELI (CNPJ 05.323.742/0001-71)**, a **SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI (CNPJ 10.981.677/0001-01)**, atuava na Secretaria de Fazenda do município (SMF) por meio de dois contratos relevantes que foram originados de adesões a uma única ata de registro de preços da Assembleia Legislativa de Tocantins (AL-TO). A análise de diversas informações acerca das duas empresas, conforme será demonstrado nos achados desse relatório, desvelou a existência de confusão societária (relação intersubjetiva), patrimonial e laboral entre elas, além de clarividente desvio de finalidade.

Outro fato relevante que sopesou na motivação da auditoria foi a contratação de serviços que tangenciavam a manutenção e a customização de softwares públicos e gratuitos. Nesse contexto, identificou-se que a maior parte dos serviços contratados pela Prefeitura de Niterói estavam voltados à manutenção dos sistemas e-Cidade e SEI (Sistema Eletrônico de Informações).

A manutenção do e-Cidade foi concedida à empresa DBSELLER, por intermédio da SEPLAG, enquanto a implantação do SEI foi concedida à empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI, por intermédio da SMF.

Causou estranheza, no caso de Niterói, o volume de recursos que foi vertido para sistemas gratuitos, que são amplamente utilizados por outros órgãos a um custo muito menor e, em alguns casos, até sem custo algum.

Todas as contratações de TI selecionadas pela equipe de auditoria no município de Niterói evidenciavam proeminente risco, haja vista que calcadas em adesões a atas de registro de preços de outros órgãos, ao arrepio do dever legal de licitar. Além disso, as características eminentemente personalíssimas dos serviços de informática afastam, em tese, a possibilidade desse tipo de contratação por adesão (carona).

Desta feita, em síntese, foram selecionados os seguintes contratos para análise:

Tabela 2 - Contratos e origens:

Contrato	Órgão	Empresa	Ato aderido	Órgão gerenciador da licitação
06/2015	SMF	SISTEMATECH	PP 010/2014 – SRP	Assembleia Legislativa de Tocantins – AL-TO
07/2015	SMF	SISTEMATECH	PP 010/2014 – SRP	Assembleia Legislativa de Tocantins – AL-TO
11/2017	SEPLAG	LINKCON	PE 17/2016	Companhias DOCAS
03/2013	SEPLAG	LINKCON	PP 02/2013-DCC	Prefeitura de Guarulhos-SP
06/2014	SEPLAG	DBSELLER	PE 018/2013 - PRODERJ	PRODERJ

Quanto aos objetos escolhidos para a análise, é de todo oportuno gizar que a evolução administrativa é salutar e contribui para os anseios da sociedade. Inegável os ganhos de eficiência e qualidade nos serviços públicos prestados aos cidadãos decorrentes da evolução tecnológica.

Nessa vereda, cresce anotar a análise de Ducker¹, expoente mestre da Administração:

As instituições de serviços públicos, tais como órgãos governamentais, sindicatos trabalhistas, igrejas, universidades, escolas, hospitais, organizações comunitárias e beneficentes, associações profissionais e comerciais, e semelhantes precisam ser tão inovadoras e empreendedoras como qualquer negócio. (destaques da fonte)

Malgrado esse prisma da evolução, há de serem respeitadas as normas basilares afetas à administração pública, especialmente no que tange às contratações, eis que estas

¹ DRUCKER, P. F. Inovação e espírito empreendedor: prática e princípios. São Paulo: Editora Pioneira, 1987. In: FELINI, Renato. **Boas Práticas Administrativas em Compras e Contratações Públicas**, p. 3. Niterói: Impetus, 2015.

também tiveram como **base principiológica a proteção ao interesse público**. Ilegalidades e malversações não podem estar travestidas e/ou escoltadas pela inovação tecnológica.

No caso das contratações da Secretaria de Fazenda, decerto que os dados orçamentários (receitas e despesas) são impressionantes e justificam a evolução tecnológica, nada, porém, extraordinário ou descomunal, eis que esta é a secretaria que se destaca em qualquer município. Não à toa, a própria constituição federal conferiu preferência aos gastos com a administração fazendária, é o que se encontra transposto no artigo 37, incisos XVIII e XXII da Constituição Federal de 1988². Tal preferência, contudo, não afasta o dever de planejar e licitar as compras públicas destinadas a essa área fazendária.

Não obstante isso tudo, **não há como conceber que essas variáveis da evolução tecnológica e da primazia da administração tributária possam ser utilizadas como subterfúgios para desbordar princípios constitucionais, sobretudo o dever legal de licitar as compras públicas**.

Quanto ao fato de a seleção ter compreendido contratos que, a princípio, abrangiam produtos de TI gratuitos (módicos softwares públicos), importante reforçar que, no caso de Niterói, absorveram relevantes recursos públicos. Além disso, sempre há de ser perscrutada a escolha de uma solução inicialmente gratuita em detrimento de todas as possibilidades disponíveis no mercado, situação que não prescinde de um estudo técnico preliminar. Primeiro, para que seja verificada a efetividade da implementação. Segundo, para que sejam verificados o custo da sua implantação e os possíveis gastos que podem vir a reboque, oriundos de customizações, parametrizações e manutenções. E, terceiro, porque muitas vezes soluções particulares cedidas gratuitamente a órgãos públicos podem esconder relevantes gastos de manutenção, nos quais está incrustado o custo de aquisição (desenvolvimento), o qual se busca recuperar na prestação de serviços de manutenção ao longo do tempo, gerando inclusive forte dependência tecnológica, o que escraviza a relação contatual (exclui-se desse universo o sistema SEI porque desenvolvido por um órgão público – TRF4 - e que não demanda grandes, ou melhor, quase nenhum gasto de manutenção. Todavia, no caso de Niterói, ocorrera o contrário – **o achado nº 14 demonstrará o dispêndio de gastos descomuns com um sistema particular que foi implantado ilegalmente fazendo as vezes do SEI**).

Assim, mesmo que públicos e em tese gratuitos, os softwares implementados pela Administração devem passar por estudos e análises, não havendo, de acordo com os fatores de risco precitados, espaço para o adágio popular segundo o qual “cavalo dado não

² A Constituição Federal no Capítulo VII que trata da Administração Pública, Seção I -Disposições Gerais, ressalta a Administração Tributária em dois incisos do artigo 37: **Art. 37.** *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]* **XVIII-** *a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei; [...]* **XXII-** *as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.*

se olha os dentes”, uma vez que não é incomum na seara pública uma “dáviva” transformar-se em um “presente de grego”, um verdadeiro “Cavalo de Troia”, que aparentemente é recebido de forma agradável, mas que pode acarretar consequências perniciosas aos cofres públicos.

Por fim, de significante relevo para a escolha do Contrato nº 06/2015 celebrado pelo município com a empresa SISTEMATECH INFORMATICA EIRELI, por intermédio da SMF, é de ser destacado o fato de os **pagamentos terem continuado normalmente mesmo após a avença ter sido declarada ilegal pelo TCE-RJ**, o que ocorrera mediante voto da Exma. Conselheira Marianna Montebello Willeman, exarado na sessão plenária de **08.11.2018** (Processo TCE-RJ nº 249.531-1/16):

*I – pela **ILEGALIDADE** do Contrato nº 06/2015 do Município de Niterói, bem como do Termo Aditivo nº 01, abrangido por este voto, constante do Processo TCE-RJ nº 827.005-2/16, em apenso, em razão da formalização deste contrato estando ausentes diversos elementos imprescindíveis;*

*II – pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, mediante acórdão, no valor de R\$ 13.175,60 equivalente, nesta data, a 4.000 (quatro mil) UFIR-RJ, ao Sr. Cesar Augusto Barbiero, então Secretário Municipal de Fazenda de Niterói, signatário do contrato em exame, com fulcro no art. 63, III e IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, a ser recolhida com recursos próprios ao erário estadual no prazo de 30 (trinta) dias, ficando desde logo autorizada a cobrança judicial, no caso de ausência de manifestação do responsável, consoante o disposto no art. 32, II, do Regimento Interno deste Tribunal, em razão das seguintes irregularidades:*

(a) não atendimento, sem causa justificada, à decisão plenária de 14/12/2017; e

(b) pela formalização deste contrato estando ausentes os seguintes elementos imprescindíveis:

- justificativas da necessidade do serviço, evidenciando o problema de negócio a ser resolvido (Lei nº 8.666/93, art. 6º, IX, art. 12, II; LF nº 10.520/02, art. 3º, I e III);

- relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, alínea “f”);

- requisitos da contratação, limitando-se àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (Lei nº 8.666/93, art. 3º, § 1º, art. 6º, IX, alíneas “c” e “d”, art. 44, § 1º, Lei nº 10.520/02, art. 3º, I e II);

- levantamento das diferentes soluções de TI existentes no mercado que poderiam atender à necessidade identificada e alcançar os resultados esperados, com os respectivos preços estimados, feito com base nos requisitos definidos, levando-se em conta aspectos de eficiência, economicidade e padronização, se for o caso, acompanhado da justificativa da escolha da solução de TI a ser contratada (CF, art. 37, caput, art. 70, caput; Lei nº 8.666/93, art. 6º, IX, alínea “c”, art. 11, art. 15, I, III, IV e V, art. 43, IV);

- justificativas para o parcelamento ou não do objeto, levando-se em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala (Lei nº 8.666/93, art. 15, IV, art. 23, §§ 1º e 7º, c/c art. 45, §6º);

- análise da viabilidade técnica da contratação (Lei nº 8.666/93, art. 6º, IX); e

- estimativa do preço para a contratação (Lei nº 8.666/93, art. 6º, IX, alínea “f”), detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, II, art. 40, § 2º, II; CF, art. 70, caput), visto a ausência de definição de métrica das unidades utilizadas - UST1, UST2, UST 4, UST5, UST6 e Pontos de Função.

*III – pela **COMUNICAÇÃO** do atual Prefeito do Município de Niterói, nos termos do art. 6º, § 1º da Del. TCE-RJ nº 204/96, para que instaure Tomada de Contas Especial, na forma do art. 8º, III, da Lei Complementar nº 63/90, objetivando a apuração dos fatos, identificação dos*

responsáveis e a quantificação de possível dano ao erário decorrente do Contrato nº 06/2015, celebrado em 03/11/2015 e seu aditamento, entre o Município de Niterói e a sociedade empresária SISTEMATECH Informática Eireli - ME, cujo objeto é implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em razão da ausência de elementos que comprovem a economicidade do preço praticado na contratação, devendo no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhá-la a este Tribunal; e

IV – pela COMUNICAÇÃO, para ciência desta decisão, ao titular da Secretaria Municipal de Controle Interno de Niterói ou órgão equivalente.

De se registrar que, em observância ao item III do voto acima, adentrou neste tribunal o processo TCE-RJ nº 220.495-0/19, cujo conteúdo compreende a instauração de Tomada de Contas Especial no âmbito do município de Niterói, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do débito. Após análise, o Corpo Técnico considerou que a conclusão apresentada pela Comissão constituída para tal fim restou lacônica, contraditória e inconclusiva.

Nesse mesmo contexto, seguiu o relatório da Decisão Monocrática da Exma. Conselheira Marianna Montebello Willeman, de 07.11.2019, destacando que *“ainda que se trate de tomada de contas cuja instauração foi determinada por esta Corte, os autos devem ser encaminhados conclusos e com todas as medidas persecutórias adotadas”*. Prosseguindo, assim decidiu:

*I – **COMUNIQUE-SE** o atual Secretário de Fazenda de Niterói, nos termos do art. 131-A, § 4º, do Regimento Interno desta Corte, para que inclua no escopo da Tomada de Contas Especial o período da contratação de 03/08/2017 a 03/08/2019, na forma do art. 8º, III, da Lei Complementar nº 63/90, objetivando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e a quantificação de possível dano ao erário decorrente do Contrato nº 06/2015, celebrado em 03/11/2015 e seus aditamentos, entre o Município de Niterói e a sociedade empresária Sistematech Informática Eireli - ME, cujo objeto é implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), em razão da ausência de elementos que comprovem a economicidade do preço praticado na contratação, devendo no prazo de 60 (sessenta) dias, encaminhá-la a este Tribunal, não deixando de incluir no envio todos os documentos elencados no Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 279/17 e aqueles utilizados para formação de juízo de mérito (documentação suporte), bem como considerar todos os aspectos mencionados nesta instrução, em especial a necessidade de apurar conclusivamente se foi econômica ou não a contratação e os impactos dos termos aditivos firmados, tanto pela dilação de prazo quanto aumento de preços praticados;*

*II – **COMUNIQUE-SE** o Secretário Municipal de Controle Interno de Niterói ou órgão equivalente, nos termos do art. 131-A, § 4º, do Regimento Interno desta Corte, para ciência desta decisão; e*

*III – **DETERMINO A APENSAÇÃO** destes autos ao Processo TCE-RJ nº 217.203-2/19, por conexão processual.*

Faz-se mister, ainda, registrar que na presente auditoria, além dos contratos precitados, outros estiveram compreendidos no planejamento para verificação, uma vez que os objetos avançados indicavam possíveis riscos. Nesse contexto, inicialmente, também foram selecionados contratos das empresas TIPLAN – Consultoria e Serviços em Informática Ltda. (CNPJ 04.842.554/0001-43) e PROFITO CONSULTORIA

EMPRESARIAL LTDA (CNPJ 21.689.313/0001-79). Entretanto, em virtude da demora da administração municipal na entrega dos documentos e na liberação de senhas de acesso aos sistemas fornecidos por essas empresas e considerada a gravidade das irregularidades encontradas quanto às contratações da LINKCON EIRELI e da SISTEMATECH INFORMÁTICA, para não prolongar demasiadamente a auditoria, o escopo foi reduzido e os esforços concentrados nestas últimas, conforme indicado na Tabela 2 - Contratos e origens:. Não obstante isso, as contratações retiradas do escopo poderão configurar objeto de auditorias vindouras.

2.3. Planejamento da auditoria

Constituiu-se equipe de auditoria com dois servidores desta Coordenadoria (CTE) e um servidor da Secretaria Geral de Controle Externo (SGE) com vistas à execução dos trabalhos de campo, cujo escopo abrangeu a verificação da regularidade das contratações e execuções contratuais na área de TI, sob a ótica da legalidade, legitimidade e eficiência, bem como dos aspectos operacionais relacionados.

O planejamento da auditoria partiu das informações sobre os contratos de TI do órgão levantadas em consultas ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS) e ao Sistema de Acompanhamento de Processos (SCAP), além de um relatório de informações do NICE. Deste planejamento, foram gerados instrumentos de apoio à auditoria, como a Matriz de Planejamento, aprovada pelo supervisor do trabalho (arquivo “*matrizdeplanejamento.pdf*”), a fim de nortear a execução das atividades *in loco*.

2.4. Objetivos e questões de auditoria

Tendo em vista o instrumento de auditoria utilizado, a equipe definiu o objetivo do trabalho que fundamenta a execução das atividades, qual seja:

Avaliar as contratações de bens e serviços na área de TI do órgão jurisdicionado em seus aspectos técnicos e legais, visando à correção de eventuais impropriedades e desconformidades.

O objetivo da presente auditoria é atingido por meio da resposta às Questões de Auditoria formuladas na Matriz de Planejamento, quais sejam:

- 1) O planejamento das contratações de Tecnologia da Informação é adequado à natureza técnica dos bens e serviços contratados?
- 2) A forma de seleção dos fornecedores de soluções de TI contém dispositivos que assegurem a ampla concorrência, a boa execução dos serviços e a entrega dos bens?
- 3) A gestão, fiscalização e execução contratual são adequadas à natureza e ao objeto do contrato?

As questões supracitadas foram divididas em subquestões de auditoria constantes da Matriz de Planejamento, que detalham as questões principais e melhor delimitam o escopo do trabalho.

2.5. Metodologia utilizada

Com o intuito de obter evidências de auditoria, que permitam a formação fundamentada da opinião, foram aplicados procedimentos (testes de observância e testes substantivos), bem como diversas técnicas de auditoria, dentre as quais se destacam:

- Análise documental;
- Entrevistas;
- Circularização de informações;
- Confronto de informações e documentos; e
- Visitas *in loco*.

Por fim, para facilitar a organização das informações, bem como demonstrar todas as memórias de cálculos utilizadas no presente relatório, foram elaborados os seguintes **ANEXOS**, que passam a fazer parte integrante do relatório da auditoria:

contrato 03/13	ANEXO I	Exame da formalização dos pagamentos - Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON
	ANEXO I-B	ORDENADORES - Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON
	ANEXO I-C	FISCAIS-E-ATESTANTES - Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON
	ANEXO I-D	QUANTIDADE-SERVIÇOS - Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON
	ANEXO I-E	SUPERFATURAMENTO - Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON
	ANEXO II	Custo dos postos de trabalho - Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON
Contrato 06/15	ANEXO III	Exame da formalização dos pagamentos - Contrato nº 06/15 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO III-B	ORDENADORES - Contrato nº 06/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO III-C	FISCAIS-E-ATESTANTES - Contrato nº 06/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO III-D	QUANTIDADE-SERVIÇOS - Contrato nº 06/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO III-E	SUPERFATURAMENTO - Contrato nº 06/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO IV	Custo dos postos de trabalho - Contrato nº 06/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO IV-B	Contagem de ponto de função do sistema PROCNIT
Contrato 07/15	ANEXO V	Exame da formalização dos pagamentos - Contrato nº 07/15 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO V-B	ORDENADORES - Contrato nº 07/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO V-C	FISCAIS-E-ATESTANTES - Contrato nº 07/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO V-D	QUANTIDADE-SERVIÇOS - Contrato nº 07/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO V-E	SUPERFATURAMENTO - Contrato nº 07/2015 - SMF x SISTEMATECH
	ANEXO VI	Custo dos postos de trabalho - Contrato nº 07/2015 - SMF x SISTEMATECH
Contrato 11/17	ANEXO VII	Exame da formalização dos pagamentos - Contrato nº 11/2017 - SEPLAG x LINKCON

Para efeitos de referência, os anexos acima descritos compreendem dados estruturados que foram extraídos mediante parcimoniosa análise de todos os processos de pagamento que foram entregues à equipe de auditoria e que são referentes ao escopo do trabalho. Todos os anexos denominados “**Exame da formalização dos pagamentos**” compreendem as informações analíticas, dispostas em diversas colunas, tais como as exemplificadas abaixo:

Número do processo de pagamento	Número da ordem de serviço
Data da ordem de serviço	Número do documento fiscal
Data do documento fiscal	Data de início da execução
Data de término da execução	Data do pagamento
Valor pago em R\$	Valor pago em UFIR-RJ
Número do empenho	Fonte de recursos
Nome do ordenador da despesa	Ponto de Função (Qtde e valor pago)
UST (Qtde e valor pago)	Fiscais responsáveis pelo pagamento
Responsáveis pela atestação da despesa	Funcionários da empresa envolvidos na execução do contrato
Base salarial dos funcionários envolvidos na execução do contrato	Custo efetivo do funcionário, de acordo com a IN nº 05/2017 MPOG
Superfaturamento (R\$ e UFIR-RJ)	Etc.

2.6. Limitações da auditoria

Devido às limitações inerentes da auditoria, há um risco inevitável de que algumas irregularidades possam não ter sido detectadas, apesar de o trabalho ser adequadamente planejado e executado em conformidade com as normas técnicas.

Outrossim, fraudes podem envolver esquemas sofisticados e cuidadosamente organizados, com a participação dos mais diversos profissionais e ferramentas, somente sendo possível a sua descoberta por meio de quebras de sigilos fiscais, bancários, telefônicos, etc. A título de exemplo, podemos citar a omissão de informações, abstenções deliberadas no registro de transações, transgressão de controles, bem como adulterações de sistemas informatizados.

Portanto, a descoberta posterior de uma distorção relevante, resultante de fraude ou erro, não indica por si só, uma falha na condução de uma auditoria.

No caso específico do município de Niterói, ao longo da execução da auditoria foram identificadas as seguintes limitações:

- Demora no fornecimento de senhas de acesso, com perfil de consulta, ao sistema fornecido ao município de Niterói pela empresa TIPLAN – Consultoria e Serviços em Informática Ltda. (CNPJ.: 04.842.554/0001-43).

Conquanto a concessão de senhas de acesso aos sistemas corporativos da municipalidade tivesse constado do Ofício de apresentação da equipe de auditoria, subscrito pela presidência do TCE-RJ e, embora tenha sido reiteradas vezes solicitada quando da realização dos trabalhos de campo, somente em 02.08.2019 (4 meses após o início da auditoria)³ houve a liberação do acesso. Alegou-se a necessidade de um mascaramento de dados para que fosse protegido o sigilo fiscal dos contribuintes⁴. Nesse passo, caso o acesso tivesse ocorrido de forma célere, a equipe de auditoria poderia ter aplicado procedimentos de controle quanto a esse contrato também (oportunidade de controle). Diante disso, o foco da auditoria manteve-se nos demais contratos que foram selecionados, até mesmo porque eles apresentavam maior risco, especialmente em face das irregularidades desveladas no relatório do NICE.

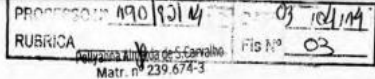
Nessa esteira, a equipe de auditoria optou por sequer acessar o sistema da empresa TIPLAN, que poderá oportunamente ser objeto de trabalhos vindouros. Registre-se que, além da dificuldade de acesso, a escolha em não analisar tal sistema foi sopesada pelo fato de a contratação ter sido originada de um procedimento licitatório do município, diferentemente dos demais contratos selecionados, que foram objetos de afastamentos (adesões) em exorbitância ao regular processo e sobre os quais já haviam indícios contundentes de irregularidades;

- b. Demora na apresentação de alguns processos de pagamento dos contratos celebrados pela SEPLAG com a empresa LINKCON EIRELI. Os processos foram disponibilizados apenas em 03.05.19 (um mês após os pedidos);
- c. Não apresentação do razão contábil por credor. Mediante declaração, a responsável pela contabilidade do município indicou à equipe que o atual sistema (e-Cidade) não permite a emissão do elementar documento, o que seria providenciado no decorrer da auditoria. Porém, até o término dos trabalhos de campo, não foi disponibilizado. Em contrapartida, a equipe de auditoria utilizou outros relatórios de empenhos emitidos no mesmo sistema.
- d. A SEPLAG demonstrou confusão na numeração do contrato nº 03/2013, celebrado com a empresa LINKCON EIRELI, mediante processo administrativo nº 190/000202/13, uma vez que, por diversas vezes, foram evidenciados documentos com o número 02/2013. É o ocorrido, por exemplo, nos processos de pagamento 190/000082/14, 190/000037/14 e 190/000038/14. Junto a isso, **todas** as notas fiscais emitidas pela empresa também fazem menção ao contrato nº 02/2013. Para que não houvesse margem de dúvida, **todas as solicitações realizadas pela equipe de auditoria continham referência ao processo administrativo, confirmando-se ao fim que o contrato prosperou com o número 03/2013.**

³ Vide e-mail encaminhado à equipe de auditoria pelo funcionário Fabian Philipppsen em 02.08.2019.

⁴ Vide e-mail encaminhado à equipe de auditoria pelo funcionário Fabian Philipppsen em 01.08.2019

Tabela 3 - Numerações divergentes do Contrato:

Processo nº 190/00037/14	Processo nº 190/00082/14
   <p>CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SUPORTE EM ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE INTERNOS, POR DEMANDA QUE ENTRE SI CELEBRAM O MUNICÍPIO DE NITERÓI, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E CONTROLE E A A EMPRESA LINKCON LTDA – EPP.</p>	   <p>CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SUPORTE EM ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE INTERNOS, POR DEMANDA QUE ENTRE SI CELEBRAM O MUNICÍPIO DE NITERÓI, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E CONTROLE E A A EMPRESA LINKCON LTDA – EPP.</p>

- e. No intuito de verificar possíveis terceirizações, a equipe de auditoria solicitou à SMF, mediante TSID nº 025, as notas fiscais de serviços sujeitos ao ISSQN que porventura tivessem sido emitidas no âmbito municipal em favor das empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA (detentora dos contratos 06/2015 e 07/2015 da SMF) e LINKCON EIRELI (detentora dos contratos 03/2013 e 11/2017 da SEPLAG). Contudo, mediante resposta subscrita pela Secretária de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor** (Ofício nº 313/SMF/2019), foi negada a disponibilização sob a alegação de sigilo fiscal (**esse fato foi tratado no achado de auditoria nº 15**).
- f. O contrato nº 03/2013, firmado entre o município de Niterói, por intermédio da SEPLAG, e a empresa LINKCON EIRELI é decorrente de uma adesão (carona) à ata de registro de preços do pregão presencial PP 02/2013-DCC da Prefeitura de Guarulhos-SP. Entretanto, não constam dos autos e nem foi apresentada à equipe de auditoria a ata de julgamento do certame. A omissão desse documento obstruiu alguns procedimentos de auditoria, de tal sorte que não foi possível avaliar quais empresas participaram da licitação, não podendo a equipe de auditoria aferir se houve cerceamento do caráter competitivo (**esse fato foi tratado no achado de auditoria nº 06**).
- g. O contrato nº 06/2015, celebrado entre o município, por intermédio da Secretaria de Fazenda, e a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI compreendia como objeto a implantação do sistema SEI (Sistema Eletrônico de Informações), software de governo desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região – TRF4. Nesse sentido apontavam todos os documentos utilizados no planejamento da auditoria. Contudo, ao iniciar os trabalhos de campo, a equipe observou que o objeto foi deliberadamente alterado, utilizando-se no lugar do SEI outro sistema de propriedade da empresa. Tal fato comprometeu a aplicação de alguns papéis de

trabalho e demandou substanciais alterações no planejamento, impactando diretamente no tempo estimado para a conclusão do relatório. Junto a isso, o jurisdicionado não apresentou o código fonte primário do sistema que serviu de base para a substituição do SEI e também não apresentou qualquer documento que demonstrasse a similaridade do sistema com o previsto contratualmente (sistema SEI). Assim, procedimentos complexos e demorados tiveram que ser realizados pela equipe de auditoria, dado o complexo *modus operandi* utilizado para a substituição do objeto, bem como a falta de documentação e a não mensuração dos serviços que foram pagos à empresa. Diante desse extenso contexto, todo o código fonte do sistema ProcNit foi analisado. Assim, houve a necessidade de realizar a contagem de pontos de função de todo o sistema, tarefa demorada e não compreendida no prognóstico inicial (uma espécie de engenharia reversa) (**esses fatos foram tratados no achado de auditoria nº 14**).

Posto isso, ainda que tenham existido algumas limitações, os achados apontados no presente relatório apresentam suficiente fundamentação em suas evidências, critérios e demais componentes, de forma a permitir o encaminhamento das proposições.

2.7. Benefícios esperados

O principal benefício esperado do presente trabalho é a melhoria na governança de TI na seleção de fornecedores, contratação e execução das soluções de TI realizadas pelos órgãos da Prefeitura.

As propostas de encaminhamento deste trabalho visam à alocação mais adequada dos recursos da área de TI de acordo com as prioridades institucionais e com os resultados esperados, à obtenção de propostas mais vantajosas para a administração pública, à melhor execução dos serviços terceirizados na área de TI e à melhor fiscalização dos contratos de TI.

Espera-se também como fruto do presente trabalho o incremento da governança de TI do jurisdicionado. A governança de TI é fundamental para se entender a importância do planejamento na área. A Norma ABNT NBR ISO/IEC 38.500:2009 define governança de TI como “o sistema pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado” (ABNT, 2009, item 1.6.3).

A governança de TI busca que a área de TI das organizações agregue valor ao negócio e que os riscos envolvidos no uso de tecnologia da informação sejam conhecidos e aceitáveis, sendo a responsabilidade por uma boa governança de TI da alçada da alta administração da organização.

O planejamento estratégico de TI, cujo principal instrumento é o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), deve estar alinhado ao planejamento estratégico institucional, contendo as ações da área de TI que dão suporte ao atingimento dos objetivos estratégicos do órgão. Sem esse alinhamento não há governança de TI, havendo forte risco de que a área de TI do órgão seja gerida tão somente com base em indicadores e objetivos

voltados para a própria TI, desconsiderando a organização como um todo e os objetivos institucionais estabelecidos.

2.8. Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de **R\$ 45.253.726,75** (em valores da época), correspondente aos contratos e respectivos aditivos.

2.9. Antecedentes

Consulta realizada no SCAP – Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - revela que alguns atos relacionados às contratações em comento tramitam no TCE-RJ para uma análise documental restrita à legalidade. São eles:

Tabela 4 – Antecedentes SISTEMATECH INFORMÁTICA:

BENEFICIÁRIO: SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI ME		
PROCESSO	NATUREZA	SITUAÇÃO
249.531-1/16	CONTRATOS DECORRENTE DE ATO DE ADESÃO A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS - SERVIÇOS EM GERAL Nº SMF Nº 06/2015	- Ilegalidade do ato - Aplicação de multa - Tomada de Contas
827.005-2/16	TERMO ADITIVO A CONTRATO Nº 1º ADITIVO PROC ADM SMF Nº 06/2015	- Ilegalidade do ato - Aplicação de multa
249.523-4/16	CONTRATOS DECORRENTE DE ATO DE ADESÃO A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS - SERVIÇOS EM GERAL - SMF Nº 07/2015	- Comunicação (apresentar documentos)
216.278-6/17	1º ADITIVO AO CONTRATO SMF Nº 07/2015.	- Sobrestamento / Apensação
216.892-8/17	2º ADITIVO AO CONTRATO SMF Nº 07/2015	- Comunicação (apresentar documentos)
203.422-4/16	ATOS DE ADESÃO A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS - SERVIÇOS EM GERAL Nº 030023108/2015 – CONTRATO Nº 06/2015	- Anexação
202.381-7/16	ATOS DE ADESÃO A ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS - SERVIÇOS EM GERAL Nº 0300287062015 PROC ADM 0300287062015 VALOR: R\$ 1.420.000,00 – CONTRATO Nº 07/2015.	- Notificação pessoal

Tabela 5 - Antecedentes – DBSELLER:

BENEFICIÁRIO: DBSELLER SERVICOS DE INFORMATICA		
PROCESSO	NATUREZA	SITUAÇÃO
202.093-0/15	CONTRATO 06 DE 04/11/14 ORIUNDO DO PREGAO 005/13 SERVIÇOS TECNICOS ESPECIALIZADOS IMPLANTAÇÃO MANUTENÇÃO SOFTWARE E-CIDADE	- Sobrestamento

	PROC ADM 190/168/2014 VALOR R\$ 3.168.184,00	
111.504-9/14*	ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - PRODERJ	- Notificação e Comunicação

* Processo que compreende a análise da Ata de Registro de preços aderida pelo município de Niterói, originada do Pregão Eletrônico nº 18/13, formalizado pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ), tendo como beneficiária a empresa DBSELLER SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA. A análise do contrato pertinente ao município de Niterói foi sobrestada, considerando a conexão processual, nos termos do processo TCE-RJ nº 202.093-0/15.

De antemão, destaca-se que a análise da legalidade verificada por meio dos citados processos não afasta a possibilidade de uma eventual auditoria – ao contrário, reforça -, eis que este último procedimento transcende a análise documental e contempla um escopo bem mais amplo, mirando sobretudo a execução contratual e contribuindo para que não sejam avalizados gastos desprovidos de interesse social. Outrossim, assinale-se que, ainda que exista decisão de mérito nos processos de análise da legalidade, não existe no Direito Brasileiro a possibilidade de invocar o instituto da preclusão, uma vez que poderá a administração pública, inclusive os tribunais de contas, rever os seus atos sempre que evitados de vícios e ilegalidades.

Nesse sentido será sugerido ao final do relatório que os referidos processos em andamento nesta Corte e que se referem aos contratos em epígrafe sejam apensados e sobrestados à presente auditoria até a decisão de mérito, haja vista a abundância de graves irregularidades encontradas, sobretudo na fase elementar de execução da despesa.

2.10. O Instituto da Adesão (Carona)

Tendo em vista que todos os contratos compreendidos no escopo da auditoria são originários de adesões a atas de registro de preços de outros órgãos, cumpre-nos tecer algumas considerações acerca desse instituto.

A figura do “carona” no Sistema de Registro de Preços é objeto de profundas discussões na doutrina e na jurisprudência, chegando-se a cogitar, inclusive, a sua inconstitucionalidade. Não são poucos os autores que refutam a utilização do instituto da “carona”, sobretudo por admitirem que tal procedimento vai de encontro ao artigo 37, XXI, da Constituição Federal, segundo o qual as aquisições públicas devem ser precedidas de licitações, ressalvando-se apenas os casos expressamente previstos em lei.

Com efeito, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prevê normas gerais para licitações e contratos no âmbito da Administração Pública, sem, entretanto, contemplar em seu texto a figura da adesão à ata de registro de preços de outros órgãos – licitação carona -, limitando-se a tratar das modalidades licitatórias e das hipóteses de dispensa e de inexigibilidade. Em seu artigo 15, inciso II, a mencionada lei dispõe acerca do sistema de registro de preços que, frise-se, trata de procedimento, não devendo ser confundido como modalidade ou afastamento de licitação, tampouco de hipótese de adesão a ato praticado por outro ente – “carona”.

O ilustre jurista Marçal Justen Filho⁵ já obtemperou que, “*a pratica do carona é inválida. Frustra o princípio da obrigatoriedade da licitação, configurando dispensa de licitação sem previsão legislativa*”. E prosseguiu: “*outro risco a ser enfrentado reside na impossibilidade de competição por parte de terceiros*”.

Joel de Menezes Niebuhr⁶, por sua vez, destacou: “*pode-se afirmar que o carona, na mais tênue hipótese, impõe agravos veementes aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa e impessoalidade*”.

A figura da adesão torna-se mais controversa quando se trata de caronas realizadas entre órgãos de diferentes esferas, primeiro por conta das peculiaridades inerentes a cada um, segundo porque torna-se árduo e dificultoso o controle acerca da quantidade consumida em cada procedimento licitatório, que poderia se multiplicar sem qualquer limite, beneficiando um participante ou alguns participantes específicos, em detrimento à concorrência e ao dever de licitar – o famoso mercado de venda das atas de registro de preços (**esse fato será tratado no achado nº 06 deste relatório**).

Diante da carência de fundamentação, muitos órgãos utilizam como permissivo normativo o Decreto Federal nº 7.892/13, que regulamenta, no âmbito federal, o sistema de registro de preços (SRP), repise-se que previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666/93. Tal Decreto apresenta em seu artigo 2º definições para a utilização do procedimento, destacando-se, dentre elas a seguinte:

V – órgão não participante – órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

E prossegue com a possibilidade da “carona” estritamente no **âmbito federal** em seu artigo 22, *in verbis*:

*Art. 22. Desde que **devidamente justificada** a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da **administração pública federal** que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. **(grifo nosso)***

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

O Decreto nº 7.892/13 também previu diferentes espécies de limites à adesão de órgãos não participantes, dentre eles os limites individual, global e subjetivo, que foram recentemente alterados pelo Decreto nº 9.488/18.

Conquanto o dispositivo que regulamenta a “carona de licitação” no âmbito federal careça de amparo legal, o Tribunal de Contas da União (TCU) já admitiu que os seus jurisdicionados (órgãos federais) a utilizem, assentando, todavia, a necessidade de

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. “Carona” em Ata de Registro de Preços: atentado veemente aos Princípios do Direito Administrativo. Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, ano XII, n. 143, p. 13-19, jan./2006.

planejamento e de se observar certos limites e exigências, repudiando o uso indiscriminado do instituto. Vejamos:

*O procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços depende de **planejamento prévio** que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da **vantajosidade** da contratação. (Acórdão 3137/2014 – Plenário)*

*A adesão a ata de registro de preços **requer planejamento** da ação, com levantamento das reais necessidades da administração contratante, não se admitindo a contratação baseada tão-somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador. (Acórdão 998/2016 – Plenário).*

*Em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), **devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital.** (Acórdão nº 1.233/2012 – Plenário)*

De bom alvitre, no âmbito federal, não à toa, a partir da recente publicação do Decreto nº 9.488 (31.08.2018), a **adesão concernente a serviços de Tecnologia da Informação está expressamente proibida** (ressalvados alguns casos específicos, condicionados a exigências), certamente pela peculiaridade do objeto, eminentemente de caráter personalíssimo, e pela utilização indiscriminada em alguns casos. Recente normativo também reforçou a necessidade de realizar um **estudo prévio anteriormente à adesão que demonstre o ganho de eficiência**, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços⁷.

No caso específico do município de Niterói, utilizou-se como fundamento jurídico para a celebração das adesões o Decreto Municipal nº 11.117/2012.

Diante de tanta polêmica envolvendo o assunto, na busca pelo interesse público, contratações vultosas, como as celebradas pelo município de Niterói, devem sofrer análises técnicas e jurídicas profundas, sobretudo para que seja mitigada e repreendida a propagação de certames eivados de vícios (o famigerado mercado de venda das atas de registro de preços).

⁷ A fase de planejamento das contratações de TI é materializada no projeto básico, cuja elaboração deve ser necessariamente precedida da realização de estudos técnicos preliminares, onde se analisa a viabilidade da contratação.

A obrigatoriedade de estudos técnicos preliminares está insculpida no art. 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93 e a sua ausência denota falta do planejamento necessário à contratação de serviços e bens de TI.

Acerca do tema, segundo o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, do TCU (Edição 2012, p. 39): Os estudos técnicos preliminares servirão para: a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental; b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços.

Vide, ainda, decisões do TCU: Acórdão 3.215/2016 – Plenário; Acórdão 212/2017 - Plenário; Acórdão 681/2017 – Primeira Câmara; Acórdão 1.134/2017 – Segunda Câmara.

2.11. Responsabilidade do órgão de Controle Interno

Conquanto não seja atividade precípua do órgão de controle interno a manifestação em todos os procedimentos administrativos de contratação, haja vista o princípio da segregação de funções (gerência x auditoria)⁸, **em todas as avenças e respectivas prorrogações analisadas na auditoria é possível observar pareceres diversos deste órgão.** Dessa forma, entende-se que ao realizar tal atitude o responsável pelo órgão de controle interno atraiu para si responsabilidades da contratação, fazendo com que, diante da ciência de fatos que emanaram irregularidades, as devidas providências deveriam ter sido tomadas no sentido de saneá-las ou comunicar às autoridades superiores, conforme dispõem o artigo 74 da Constituição Federal de 1988, o artigo 113 da Lei nº 8.666/93 e os artigos 53, 54 e 55 da Lei Complementar nº 63/90 (Lei Orgânica do TCE-RJ).

Portanto, a partir da comprovada ciência do órgão de controle, sem ter tomado as devidas providências necessárias, a responsabilização torna-se proporcional e razoável. Os diversos pareceres encarteados nos autos formam um conjunto probatório suficiente para afirmar que o órgão de controle teve efetiva condição de conhecer todas as irregularidades que permearam as contratações, sendo-lhe conferida uma miríade de oportunidades de instaurar procedimentos de controle e averiguação (quicá os atos próprios de Tomada de Contas⁹), bem como comunicar à autoridade superior (chefe do Poder Executivo) e/ou ao Tribunal de Contas a existência de máculas diversas e transparentes nas contratações que passaram sob o seu exame – dever de diligência. Assim, a fundamentação do órgão de controle nas contratações, sem a enérgica e necessária atitude, contribuiu para a consumação das avenças e o conseqüente prejuízo ao erário delas decorrente.

Tendo em vista a relevância das contratações, bem como a forma como se deram - adesões (caronas) a registro de preços de órgãos com características totalmente diversas e distantes do município -, o órgão de controle interno, pelas atribuições constitucionais e legais, deveria ter implementado rígidas análises, especialmente por conta das notórias e controversas críticas que circundam a figura do carona. Outrossim, fragilidades em pesquisas de preços em procedimentos de adesão, comumente, são facilmente descobertas em compras públicas, o que enseja um olhar atento das instâncias de controle.

Junto a isso, no caso das contratações em análise, as irregularidades encontradas são patentes, clarividentes e capazes de causar o estranhamento de um cidadão médio, razão

⁸ Segundo o Manual para a Implantação de Sistemas de Controle Interno no Âmbito das Administrações Públicas Municipais e Estadual do Estado do Rio de Janeiro, editado pelo TCE-RJ: “É por este motivo que a UCI não pode participar do processo de gestão: não cabe à UCI se manifestar em processos de licitação, de liquidação de despesas e muito menos como “fiscais de contratos administrativos”. Isto porque não poderá participar da edição de um ato que, futuramente, será fiscalizado por ela mesma. Isto se depreende do princípio fundamental da segregação de funções.” Disponível em <https://www.tce.rj.gov.br/web/guest/manual-de-controle-interno>.

⁹ Por meio do Processo nº 100.798-1/18, em sede de consulta, o TCE-RJ já se manifestou no sentido quanto à competência para a instauração de Tomada de Contas: “1. A instauração da tomada de contas compete ao titular de cada unidade jurisdicionada. Na omissão deste, a instauração compete ao **órgão central de controle interno**, entendido como tal a Controladoria Geral do Estado – CGE, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, ou a Secretaria Municipal de Controle Interno ou órgão equivalente, na esfera dos municípios; [...]”

pela qual tonificam a responsabilidade do órgão de Controle Interno e agravam a atitude omissa desempenhada por seus responsáveis.

Exemplificadamente, conforme será demonstrado ao longo desse relatório, tem-se, dentre outras, as seguintes situações encontradas nos processos e que saltam aos olhos:

- As pesquisas de preços desconsideraram o cadastro de fornecedores e compreenderam empresas de outras regiões do país;
- Os editais que geraram as atas de registro de preços aderidas não passaram por uma análise parcimoniosa. Uma simples observação das suas cláusulas teria sido suficiente para comprovar que estavam recheados de vícios que impossibilitariam as caronas;
- As atas de julgamento não foram analisadas. Uma simples análise demonstraria uma limitada concorrência, capaz de gerar dúvidas acerca das disposições do edital (direcionamento);
- As métricas de prestação de serviços foram descaracterizadas (UST e Ponto de Função) e utilizadas para serviços incompatíveis;
- O município de Niterói não possuía as premissas necessárias para implementar o SEI;
- O município não possuía a maturidade necessária para a contratação e fiscalização dos contratos executados sob as métricas ponto de função e UST;

A análise fria do encadeamento dos fatos (sequência procedimental) demonstra que todas as contratações das empresas LINKCON EIRELI e SISTEMATECH INFORMÁTICA com o município de Niterói são resultado de uma escalada de ações ilegais, intentadas com o objetivo de afastar o devido procedimento licitatório e propiciar superfaturamentos. Como demonstram as evidências, os gestores potencialmente perseguiram as empresas à revelia do interesse público e ao revés de realizar as licitações em prestígio ao princípio da competitividade. Tudo isso passou aos olhos dos responsáveis pelo Controle Interno, que fundamentaram as contratações por meio de seus pareceres lacônicos, que ignoraram a obviedade dos fatos.

Em todos os contratos analisados na auditoria, atuaram como responsáveis pelo órgão de Controle Interno, subscrevendo pareceres, as seguintes servidoras:

Tabela 6 - Curriculum Cristiane Mara Rodrigues Marcelino:

Cristiane Mara Rodrigues Marcelino
Atuação no município de Niterói: <ul style="list-style-type: none">• Subsecretária de Controle da SEPLAG – 15.07.13 a 25.10.18;• Controladora Geral do Município – 26.10.18 atualmente. Formação: <ul style="list-style-type: none">- Especialista em Controladoria e Finanças, Universidade Cândido Mendes;- Bacharel em Ciências Econômicas, Universidade Cândido Mendes. Obs.: Cristiane é auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do TCM-RJ.

Fonte: <http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br/site/ecidade/Cristiane%20Mara%20Rodrigues%20Marcelino.pdf>

Tabela 7 - Curriculum Giovanna Guiotti Testa Victer:

Giovanna Guiotti Testa Victer
Atuação no município de Niterói: <ul style="list-style-type: none">• Secretária Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle – 12.02.15 a 22.03.19;• Atualmente é Secretária Municipal de Fazenda. Formação: <ul style="list-style-type: none">- Mestre em Políticas Sociais e Planejamento, <i>London School of Economics</i>;- Bacharel em Ciência Política, Universidade de Brasília. Obs.: Giovanna é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal.

Fonte: <http://www.seplag.niteroi.rj.gov.br/site/ecidade/Giovanna%20Guiotti%20Testa%20Victer.pdf>

Em vista do que se pode depreender dos quadros acima, as responsáveis pelo órgão de controle interno são pessoas instruídas, com ampla expertise na administração pública, de tal sorte que a responsabilização é potencialmente agravada diante das relevantes irregularidades encontradas nos processos, uma vez que agiram de forma consciente, dando azo com suas fundamentações/pareceres ao prosseguimento de contratações ilegais e prejudiciais aos cofres públicos.

No que tange à fundamentação jurídica da atuação do órgão de Controle Interno, destaca-se especialmente a Carta Magna de 1988, quando assim dispôs em seu Art. 74, §1º:

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

No caso de Niterói, a lei municipal nº 2.376, em seu artigo 7º, expressamente, atribuiu responsabilidade semelhante, no sentido de obrigar que o responsável pelo Controle Interno comunique ao prefeito eventuais irregularidades detectadas na sua missão constitucional:

Art. 7º - Verificada qualquer irregularidade ou ilegalidade, em ato ou contrato, a Controladoria Geral do Município dará ciência, de imediato, ao Prefeito Municipal, comunicando o fato ao

responsável, para a adoção de providências necessárias, fazendo indicação expressa dos dispositivos legais a serem observados, sob pena de responsabilidade solidária.

O executivo municipal, mediante Decreto nº 10.077/2007, regulamentou o funcionamento da Controladoria Geral criada pela Lei nº 2.376, de 31.07.2006, merecendo especial destaque as disposições seguintes:

Art. 2º - São atribuições da Controladoria:

I- estabelecidas nos artigos 4º, 5º e 6º da Lei Municipal nº 2376/06:

[...]

f) examinar as fases da execução da despesa, verificando, inclusive, a regularidade das licitações e contratos, sob os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade;

A Lei municipal nº 3.022, de 21.03.2013, alterou a estrutura organizacional do município, transformando a Controladoria Geral do Município na Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle. Manteve-se, entretanto, as atribuições da Controladoria:

Art. 2º - As atribuições das Secretarias resultantes das transformações do artigo 1º, passam a ser as seguintes:

[...]

II - à Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle **cabem as atribuições afetas à ora extinta Controladoria Geral do Município**, ficando a ela acrescidas as funções de formular políticas e diretrizes para a gestão pública, monitorar a implementação de projetos estratégicos da Prefeitura, coordenar ações e projetos estratégicos de inovação e melhoria da gestão na Administração Pública Municipal, tendo como norte o princípio da eficiência, promover o planejamento do desenvolvimento sustentável, através da elaboração de planos de médio e longo prazo, além de outras funções correlatas;

Posteriormente, a Lei municipal nº 3.305, de 19.07.2017 cuidou de recriar a Controladoria Geral do Município e o quadro de Profissionais de Gestão Governamental, sobrelevando o conteúdo a seguir:

Art. 3º - Compete à Controladoria Geral do Município assistir, direta e imediatamente, o Prefeito no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes **à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção**, às atividades de ouvidoria, à promoção da ética no serviço público, ao incremento da moralidade e da transparência e ao fomento ao controle social da gestão, no âmbito da Administração Municipal.

Em face do exposto, conclui-se que a responsabilização do controle interno possui alicerce fático e jurídico, uma vez que, ao arrepio das atribuições e responsabilidades conferidas aos controladores (inclusive o ceticismo profissional), olvidou-se dos deveres de prudência, vigilância e comunicação para a salvaguarda dos recursos públicos, necessários ao perfil e responsabilidade do cargo. Como será demonstrado nos achados da auditoria, as omissões do órgão de controle nas etapas e procedimentos elementares das contratações foram significantes para a profusão de gastos ilegais durante um longo período de tempo no município de Niterói. Repise-se que os responsáveis pelo órgão de

controle interno tiveram ciência e participaram de todos os atos avançados, sejam eles os termos iniciais ou termos aditivos, contudo, diante de inenunciáveis oportunidades, não houve a atuação esperada no sentido de instaurar procedimentos administrativos de averiguação e responsabilização.

3. RESULTADOS DA AUDITORIA

Neste tópico são apresentados os resultados das análises realizadas pela equipe de auditoria.

3.1. Achado 01 – Governança de TI deficiente pela ausência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação.

Situação encontrada:

Em resposta à solicitação da equipe acerca do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI do órgão (TCERJ-TSID-01.pdf, p. 3, item 09), o jurisdicionado declarou que “a Prefeitura Municipal de Niterói não dispõe de PDTI” (SEPLAG_RESPOSTA-CGM_OF194.pdf, p. 1).

O PDTI é o instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos da área de TI, que visa atender às necessidades de informação de um órgão para um determinado período, além de ser uma ferramenta imprescindível para que a organização cumpra os princípios constitucionais de publicidade e eficiência.

O não alinhamento das contratações de TI em relação ao PDTI, pela inexistência deste, acarreta uma maior exposição ao risco de se ter contratações ineficazes e ineficientes em atender ao órgão.

O Guia de Elaboração de PDTI, criado pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISP do Ministério da Economia (disponível em <<http://www.sisp.gov.br/guiapdtic/wiki/Instrumentos>>, acesso em 24.04.2019), pode servir de referência à administração municipal e provê informações que ajudam as organizações a planejarem melhor as ações relacionadas à área de TI, bem como contém elementos essenciais que devem fazer parte de tal Plano, tais como:

- Organização da TI;
- Referencial estratégico de TI;
- Alinhamento com a estratégia da organização;
- Inventário de necessidades;
- Plano de metas e de ações;
- Plano de gestão de pessoas;
- Plano de investimento e custeio;
- Plano de gestão de riscos;

- Proposta Orçamentária de TI.

O Decreto nº 11.372, de 19 de março de 2013, instituiu o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação – CETI, com atribuições de coordenar e normatizar as diretrizes da política de modernização dos sistemas e estruturas de Tecnologia da Informação nos órgãos e nas entidades da administração pública municipal de Niterói.

Uma das motivações para criação do CETI foi a “necessidade de implementação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação”.

O art. 2º do referido Decreto estabelece que “o Núcleo Deliberativo do CETI será a única e exclusiva instância responsável pela avaliação, aprovação, permissão, autorização, concessão, coordenação e gestão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação”.

Como já decorreram mais de 6 anos da criação do CETI e este ainda não elaborou o PDTI, será feita **Determinação** nesse sentido, quando da proposta de encaminhamento deste relatório.

Critérios:

- CRFB/1988, art. 37, caput; Cobit 4.1, processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI; Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I.

Evidências:

- Arquivo digital “SEPLAG_RESPOSTA-CGM_OF194.pdf”, p. 1;
- Arquivo digital “NITEROI_DEC-11372-2013.pdf”.

Causas:

- Não identificada.

Efeitos:

- A inexistência de um PDTI acarreta uma maior exposição ao risco de se ter contratações ineficazes e ineficientes em atender ao órgão.

Propostas de encaminhamento:

DETERMINAÇÃO

- Ao atual Prefeito Municipal de Niterói para que elabore, com o auxílio do Núcleo Deliberativo do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação - CETI, um Plano Diretor de Tecnologia de Informação que reflita o planejamento estratégico das

áreas de TI da Prefeitura e sirva de instrumento norteador das contratações do órgão na área.

Benefícios:

- Contratações alinhadas com a estratégia da administração municipal.

3.2. Achado 02 – Fragilidade na Segurança da Informação pela ausência de uma Política de Segurança da Informação.

Situação encontrada:

A equipe de auditoria constatou a ausência de uma Política de Segurança da Informação (PSI) formalmente aprovada. Em atendimento à solicitação da equipe, na qual se solicitou a Política de Segurança da Informação – PSI da prefeitura (TCERJ-TSID-01.pdf, p. 3, item 10), o jurisdicionado informou que a mesma “está em fase de aprovação, não disponível no momento” (SEPLAG_RESPOSTA-CGM_OF194.pdf, p. 1).

A Política de Segurança da Informação é um conjunto de princípios, diretrizes e responsabilidades que norteiam a gestão de segurança das informações e o tratamento das mesmas. Hoje a informação é vista como um dos maiores ativos de qualquer organização, razão pela qual precisa ser resguardada. Desta forma, faz-se necessário que a administração municipal programe a implementação da sua Política de Segurança da Informação baseada na norma NBR ISO/IEC 27002:2005, que trata de técnicas de segurança em TI e funciona como um código de prática para a gestão da segurança da informação.

O Decreto nº 11.372, que criou o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação – CETI, da PMN, estabelece em seu art. 8º o seguinte, *in verbis*:

Art. 8º a gestão de TI no âmbito da Prefeitura Municipal de Niterói e de suas entidades vinculadas deve ter por objetivos:

I – garantir a disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade da informação, por meio de **políticas de segurança da informação** e comunicações;

(...)

Grifo intencional

Como não foi apresentado um documento que comprove a efetiva elaboração de uma PSI e como cabe ao CETI coordenar e normatizar a gestão da TI, faremos constar **Determinação** nesse sentido, quando da proposta de encaminhamento deste relatório.

Critérios:

- NBR ISO/IEC 27002:2005 (itens 5.1.1 e 5.1.2); Norma técnica ITGI - Cobit 4.1, DS5.2 (Plano de Segurança de TI).

Evidências:

- Arquivo digital "SEPLAG_RESPOSTA-CGM_OF194.pdf", p. 1.
- Arquivo digital "NITEROI_DEC-11372-2013.pdf".

Causas:

- Não identificada.

Efeitos:

- A ausência de uma política de segurança da informação pode desaguar em sistemas desprotegidos, onde a confiabilidade, integridade e disponibilidade das informações não são garantidas.

Propostas de encaminhamento:

DETERMINAÇÃO

- Ao **atual Prefeito Municipal de Niterói** para que elabore e divulgue, com o auxílio do Núcleo Deliberativo do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação – CETI, a Política de Segurança da Informação da administração municipal, consoante o previsto no item 5.1.1 da Norma NBR ISO/IEC 27002:2005 e no art. 8º do Decreto Municipal nº 11.372.

Benefícios:

- Implementação, manutenção e melhoria na gestão de segurança da informação da administração municipal.

3.3. Achado 03 – Ausência de estudos técnicos preliminares às contratações de TI, prejudicando a economicidade.

Situação encontrada:

A análise dos processos licitatórios de TI, descritos na sequência, evidenciou que os editais não foram precedidos por estudos técnicos preliminares, os quais servem de guia para elaboração dos termos de referência e projetos básicos.

Instado a apresentar os estudos técnicos preliminares que deveriam ter precedido o contrato 07/2015 com a empresa SISTEMATECH, o jurisdicionado informou (SMF_OF155_CGM_OF268.pdf, item 07):

Item 7 – Não há projeto detalhado, pois trata-se de diversas atividades de rotina, tendo sido apontada as necessidades no termo de referência.

A resposta evidencia que não houve de fato a realização de estudos técnicos preliminares, já que estes devem preceder a elaboração do termo de referência.

O contrato 06/2015 com a empresa SISTEMATECH também não foi precedido de estudos técnicos. Em resposta à solicitação pelos mesmos foi respondido que “esse estudo encontra-se no Projeto Básico do Termo de Referência” (SMF_OF136_CGM_OF240_TSID-03.pdf, item09).

Como já assinalado, os estudos técnicos devem servir de base (precedente) para a elaboração do Termo de Referência. Considerando que esse ponto de verificação já foi motivo de apontamento no **processo TCE-RJ nº 249.531-1/16**, que cuidou da análise de legalidade do contrato 06/2015, inclusive com a aplicação de multa ao gestor responsável, o Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, não será realizada no presente relatório de auditoria a sua responsabilização novamente, evitando-se o *bis in idem*. Restará, entretanto, quanto a esse contrato, a determinação ao atual gestor e a responsabilização da servidora que elaborou o Termo de Referência sem o indispensável estudo técnico preliminar, a Sra. **PAULA FABRÍCIA CERVO DE BARROS CABRAL**, Diretora de Administração da SMF à época, posto que é entendimento firmado pela Coordenadoria de Controle Especializado que esse tipo de responsabilização deva acontecer, sobretudo porque a servidora realizou o Termo de Referência de forma desidiosa e contribuiu substancialmente para as consequentes irregularidades da contratação.

Quanto ao contrato 06/2014 com a empresa DBSeller, referente ao fornecimento do software e-Cidade, foi informado o seguinte (SEPLAG_RESPOSTA-CGM_OF267.pdf, item 05), *in verbis*:

- Item 05: Em 2014, a Prefeitura Municipal de Niterói não dispunha de nenhum sistema de software livre para gestão pública. Através de um Termo de Cooperação técnica junto ao **PRODERJ**, foi realizada uma Adesão a Ata de Registro de Preço, não tendo sido realizado o Estudo técnico Preliminar.

Verifica-se que não foi realizado o necessário estudo técnico preliminar.

Em relação aos contratos 02/2013 e 11/2017 com a empresa LINKCON EIRELI foi informado de forma categórica que “não foram realizados Estudos Técnicos Preliminares” (SEPLAG_RESPOSTA-TSID-11.pdf).

Os estudos técnicos preliminares devem, dentre outros aspectos, descrever a solução de TI como um todo, determinar o papel do objeto contratado em relação à solução global, estabelecer a quantidade prevista para cada item, especificar os requisitos para a solução de TI, justificar a escolha do modelo de fornecimento, estimar preliminarmente o custo total, estimar os preços da contratação, decidir pela divisão ou não do objeto, analisar os riscos da contratação, demonstrar a viabilidade técnica da solução e a economicidade do modelo

escolhido e demonstrar os requisitos necessários para que a solução de TI atenda aos objetivos pretendidos e com o menor custo possível.

A obrigatoriedade de estudos técnicos preliminares está insculpida no art. 6º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.666/93 e a sua ausência denota deficiência no planejamento necessário à contratação de serviços e soluções de TI.

Tais estudos técnicos prévios devem ser realizados inclusive nos casos de adesão à ata de registros de preços, como é o caso de todos os contratos sob análise, pois é na fase de estudos técnicos preliminares que se realiza uma análise inicial da vantajosidade da contratação, verificando-se as alternativas existentes e o custo-benefício de cada uma delas.

Sem essa análise inicial, que deve estar consignada nos autos do processo de contratação, entende-se que o valor estimado da contratação, mesmo com base em pesquisa de preços, pode não representar o mais vantajoso para a administração, uma vez que deve ser considerado o valor total das soluções alternativas.

Por fim, considera-se que a ausência de estudos técnicos preliminares resulta em ato antieconômico, conduta prevista no rol do artigo 63 da Lei Orgânica desta Corte, que elenca as condutas passíveis de multa.

Tal fato ensejará **Notificação** aos responsáveis para que apresentem razões de defesa.

Considerando a importância de tais estudos na fase de planejamento, todas as contratações de soluções de TI que a prefeitura realizar têm de ser precedidas por estudos técnicos preliminares que devem compor os processos administrativos. **Determinação** nesse sentido será direcionada ao atual Prefeito quando da proposta de encaminhamento deste relatório.

Critérios:

- Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX.

Evidências:

- Arquivo digital "SMF_OF136_CGM_OF240_TSID-03.pdf", item09, fl. 2;
- Arquivo digital "SEPLAG_RESPOSTA-CGM_OF267.pdf", item 5, fl. 2;
- Arquivo digital "SMF_OF155_CGM_OF268.pdf", item 07, fl. 3;
- Arquivo digital "SEPLAG_RESPOSTA-TSID-11.pdf", item 7, fl. 1.

Causas:

- Inobservância do preceito legal.

Efeitos:

- Alto risco de se adquirir bens e serviços de TI que não sejam os mais vantajosos para a administração.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexos de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Sra. **PAULA FABRÍCIA CERVO DE BARROS CABRAL**, Diretora de Administração do município de Niterói à época dos fatos e responsável pelo Termo de Referência, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 030/023108/15, **Contrato nº 06/2015 – SMF**, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;
- Ao Sr. **CESAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **Contrato nº 07/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 030/028706/15, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;
- À Sra. **PAULA FABRÍCIA CERVO DE BARROS CABRAL**, Diretora de Administração do município de Niterói à época dos fatos e responsável pelo Termo de Referência, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 030/028706/15, **Contrato nº 07/2015 – SMF**, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;
- À Sra. **PATRICIA SOUTO AUDI**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 06/2014 - SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos

estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 190/000168/14, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;

- Ao Sr. **FABRÍCIO FERNANDES DA SILVA MOÇA**, Diretor de TI da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e responsável pelo Termo de Referência, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 190/000168/14, **Contrato nº 06/2014 - SEPLAG**, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;
- À Sra. **PATRICIA SOUTO AUDI**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 03/2013 - SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 190/000202/13, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;
- Ao Sr. **FABRÍCIO FERNANDES DA SILVA MOÇA**, Diretor de TI da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e responsável pelo Termo de Referência, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 190/000202/13, **Contrato nº 03/2013 - SEPLAG**, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96 e signatária do **Contrato nº 11/2017 - SEPLAG**, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 190/000301/17, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;
- Ao Sr. **FERNANDO JOSÉ CERQUEIRA GOMES**, Diretor da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não elaboração dos estudos técnicos preliminares à contratação relativa ao processo administrativo 190/000301/17, **Contrato nº 11/2017 - SEPLAG**, em desacordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX;

DETERMINAÇÃO

- Ao atual **Prefeito Municipal de Niterói** para que realize estudos técnicos preliminares em todas as contratações para soluções de TI, consoante determinado pela Lei Federal nº 8.666/93 em seu art. 6º, inciso IX e nos moldes da Nota Técnica SGE nº 01/2015, que contemplem justificativas da necessidade do serviço, relação entre demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratado, requisitos da contratação, levantamento de diferentes soluções de TI existentes no mercado, com os respectivos preços estimados, descrição da solução de TI como um todo e justificativas para o parcelamento ou não do objeto, além da análise da viabilidade técnica da contratação.

Benefícios:

- Contratação de bens e serviços mais vantajosos para a administração e comprovação de sua economicidade.

3.4. Achado 04 – Simulação de preços para a demonstração da vantajosidade das adesões (caronas).

Situação encontrada:

As pesquisas de preços utilizadas para justificar uma suposta vantajosidade de todas as contratações analisadas **não** obedeceram aos critérios de **diversidade e amplitude**.

No intuito de afastar o procedimento licitatório e indicar uma possível vantajosidade das contratações de TI mediante adesões a atas de registro de preços de outros órgãos, **os gestores do município de Niterói se utilizaram de insuficientes e maculadas pesquisas de preços, provenientes de um engendramento de empresas relacionadas, pertencentes a um mesmo grupo familiar-empresarial (relacionamento intersubjetivo),** como será demonstrado adiante.

Com efeito, o engendramento ou ajuste entre empresas, sobretudo na forma como identificada nas contratações em tela, em tese, pode ser considerado uma ação em cartel¹⁰,

¹⁰ A Secretaria de Defesa da Economia, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda define o cartel como: “acordos ou práticas concertadas entre concorrentes para a fixação de preços, a divisão de mercados, o estabelecimento de quotas ou a restrição da produção e **a adoção de posturas pré-combinadas em licitação pública**. Os cartéis “clássicos”, por implicarem aumentos de preços e restrição de oferta, de um lado, e nenhum benefício econômico compensatório, de outro, causam graves prejuízos aos consumidores tornando bens e serviços completamente inacessíveis a alguns e desnecessariamente caros para outros. Por isso, essa conduta anticoncorrencial é considerada, universalmente, a mais grave infração à ordem econômica existente.” (CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Disponível em: <http://www.cade.gov.br/servicos/perguntas-sobre-infracoes-a-ordem-economica>. Acesso em 10.09.2019.

eis que evidenciado o arranjo de preços previamente à licitação/contratação, que além de violar o princípio da competitividade, agride flagrantemente o princípio da moralidade, uma vez que a prática da conduta tem por objetivo enganar o sistema legal e prejudicar a competitividade e o interesse público. Pela gravidade, essa conduta está, em tese, tipificada criminalmente em diversos normativos, tais como: Lei nº 8.137/90 – Lei de Crimes contra a Ordem Econômica; Lei nº 12.529/11 – Lei sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção.

Os contratos tratados neste achado são os seguintes:

Tabela 8 - Contratos abrangidos no Achado 4:

Contrato	Órgão	Empresa	Valor	Período	Signatário
06/2015	SMF	SISTEMATECH	R\$15.798.608,24	03.11.15 a 03.08.19	César Augusto Barbiero
07/2015	SMF	SISTEMATECH	R\$5.797.969,19	19.11.15 a 18.11.19	César Augusto Barbiero
11/2017	SEPLAG	LINKCON	R\$2.500.716,16	01.12.17 a 01.12.18	Giovanna Guiotti Testa Vicer
03/2013	SEPLAG	LINKCON	R\$4.889.326,78	05.12.13 a 04.12.17	Patrícia Souto Audi

Todos esses contratos são provenientes de adesões a registros de preços de outros órgãos. Esses registros de preços estão relacionados na tabela a seguir:

Tabela 9 - Origem dos contratos abrangidos no Achado nº 4:

Contrato	Órgão	Empresa	Ato aderido	Órgão gerenciador da licitação
06/2015	SMF	SISTEMATECH	PP 010/2014 – SRP	Assembleia Legislativa de Tocantins
07/2015	SMF	SISTEMATECH	PP 010/2014 – SRP	Assembleia Legislativa de Tocantins
11/2017	SEPLAG	LINKCON	PE 17/2016	Companhias DOCAS
03/2013	SEPLAG	LINKCON	PP 02/2013-DCC	Prefeitura de Guarulhos

Este achado está organizado da seguinte maneira: A **Seção 1 (item 4.4.1.)** trata da necessidade de comprovação da vantajosidade nos processos de contratação; a **Seção 2 (item 4.4.2.)** demonstra que o jurisdicionado ignorou nas cotações de preço vários potenciais fornecedores do serviço pretendido; a **Seção 3 (item 4.4.3.)** trata da limitada pesquisa realizada; a **Seção 4 (item 4.4.4.)** demonstra que o jurisdicionado não comparou os preços praticados em suas contratações com os preços praticados por outros órgãos públicos; a **Seção 5 (item 4.4.5.)** revela o relacionamento entre as empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI e LINKCON EIRELI; a **Seção 6 (item 4.4.6.)** demonstra os indícios de fraudes envolvendo as duas empresas; a **Seção 7 (item 4.4.7.)** revela a simulação de preços praticada pelas empresas; **Seção 8 (item 4.4.8.)** indica a análise pontual cada pesquisa de preços e identifica os respectivos responsáveis; a **Seção 9 (item 4.4.9.)** apresenta a proposta de declaração de inidoneidade das empresas.

4.4.1. Da necessidade de comprovação da vantajosidade por meio de pesquisas amplas e diversificadas.

O instituto da adesão foi previsto no município de Niterói por meio do Decreto nº 10.005, de 08 de dezembro de 2006, alterado pelo Decreto nº 11.117/2012, de 28.02.2012, que expressamente acrescentou ao artigo 7º a necessidade de comprovação da vantajosidade:

Art. 1º Fica acrescentado ao art. 7º do Decreto nº 10.005, de 8 de dezembro de 2006, o § 3º, com a seguinte redação:

"§ 3º As aquisições ou contratações adicionais **não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.**"

Art. 2º Fica acrescentado ao Decreto nº 10.005 de 08 de dezembro de 2006, o artigo 7B, com a seguinte redação:

"Art. 7B. Os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal poderão utilizar-se de Atas de Registros de Preços realizados pelam União, Distrito Federal, Estados e outros Municípios, desde que demonstrada a vantagem econômica em tal adesão comparativamente aos preços registrados no Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras - SIAFISICO ou aos praticados no mercado." (grifo nosso)

No que tange à vantajosidade, preliminarmente à análise da contratação, cumpre-nos tecer algumas considerações acerca dos entendimentos consolidados aplicáveis ao assunto.

A despeito de todas as controvérsias que tangenciam a figura do "carona" (adesão a atas de registro de preços de outros órgãos), inclusive questionamentos quanto à legalidade, é unânime entre os que admitem tal instituto o cumprimento de certos requisitos. Nessa vereda, um dos requisitos basilares é a **comprovação da vantajosidade** da contratação, o que ocorre ordinariamente por ampla e diversificada pesquisa de preços.

A Lei de Licitações, em consonância com seu propósito maior de possibilitar a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública (arts. 3º e 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, c/c, Inc. V do art. 15 e Inc. II, §2º, do art. 7º do mesmo diploma legal), impõe a esta diversos deveres para os certames de compras. Assim, os órgãos públicos devem envidar todos os esforços para que o preço estimado/contratado seja composto tanto por cotações realizadas junto a potenciais fornecedores do mercado quanto por valores inerentes a contratações do mesmo objeto realizadas por outros órgãos públicos, além de portais de referenciamento de custos (pesquisa de preços suficientemente ampla)¹¹. Essas obrigações têm por finalidade uma escolha com preços justos e reais.

¹¹ Quanto ao tema, inclusive, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que apenas as pesquisas de preços não são suficientes a justificar uma adesão. Nesse sentido, é o Acórdão nº 420/2018 – Plenário:

Enunciado

"A mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação 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.**"

Sobre esse aspecto, é sobretudo importante destacar que a jurisprudência firmada pelos tribunais de contas é vasta no sentido de que a administração deve **realizar ampla pesquisa de preços como uma das formas de comprovar a vantajosidade.**

É nesse prisma, baseada em diversos precedentes¹², que foi emitida a Súmula TCE-RJ nº 02, cujo enunciado assim destaca:

*As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de **amplitude e diversificação**, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas e a obtenção das melhores condições de preço, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual. (grifo nosso)*

A legislação do município de Niterói também veio a albergar, de forma clara e analítica, o compreendido no mandamento supralegal (art. 70 CF/88 e Lei nº 8.666/93). Dessa forma, o próprio regramento municipal não reza diferente (e assim não poderia ser) quanto à pesquisa de mercado, quando exige uma série de requisitos **cumulativos** para tal procedimento. Senão vejamos:

DECRETO MUNICIPAL nº 12.517, de 02.01.2017:

[...]

Art. 2º A pesquisa de preços deverá ser **o mais ampla possível**, incluindo o maior número de fontes disponíveis, mediante a utilização dos seguintes parâmetros **cumulativos**:

I - **consulta ao Portal de Compras Governamentais** - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - consulta a preços publicados em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - **consulta a contratos similares** de outros entes públicos, em execução ou concluídos, no máximo, nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

IV - **pesquisa de mercado com pelo menos 3 (três) fornecedores distintos** do ramo do mercado local e/ou regional, observando-se a disponibilidade do objeto da contratação.

V - **pesquisa em bancos de preços públicos ou privados** devidamente estabelecidos e reconhecidos no mercado.

Parágrafo único. A consulta às empresas do ramo pertinente não deve ser dispensada ou substituída pela consulta a preços públicos, mesmo que nas prorrogações contratuais.

[...]

Art. 7º Quando a pesquisa de preços for realizada diretamente com os fornecedores, estes deverão receber do órgão contratante uma solicitação formal para apresentação de cotação, devendo ser enviada, obrigatoriamente, com cópia do projeto básico, termo de referência ou documento equivalente que apresente adequada caracterização do objeto e critérios de contratação.

Parágrafo único. Deverá ser conferido aos fornecedores prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto a ser licitado, o qual não será inferior a 5 (cinco) dias úteis.

¹² Processos: TCE-RJ nº 202.211-0/18; TCE/RJ nº 100.409-2/18; TCE/RJ nº 100.501-6/18; TCE/RJ nº 100.536-1/18; TCE/RJ nº 100.555-7/18; TCE/RJ nº 100.658-5/18; TCE/RJ nº 209.990-5/17; TCE/RJ nº 113.256-6/18; TCE/RJ nº 113.688-3/18.

Art. 8º Só poderão ser consideradas as propostas apresentadas por fornecedores cujo objeto social seja compatível com o objeto da contratação. (grifos nossos)

Sobre a pesquisa de preços no caso de contratação por adesão a atas de outros órgãos, com muita propriedade, o ilustre autor Joel de Menezes Niebuhr traça as seguintes explicações¹³:

[...] **não se pode deixar de justificar a vantajosidade** do preço registrado na ata que se pretenda aderir. É de presumir que o preço registrado na ata seja vantajoso. Sem embargo, esta presunção não é absoluta e não dispensa quem pretende aderir fazer a sua própria pesquisa de preços no mercado, **até porque os preços podem variar de acordo com o local da entrega** dos produtos ou prestação dos serviços, dos fornecedores de cada órgão ou entidade, que não são necessariamente os mesmos, do perfil e da postura do órgão ou entidade, se costuma pagar ou não seus compromissos nas datas contratadas, sem atrasos, além de outros elementos. **O tempo também é relevante, porque, repita-se, a ata de registro de preços tem vigência por até um ano.** Neste interregno, podem ocorrer **variações de preços.** (grifos nossos)

4.4.2. Da diversidade e amplitude do mercado que compreende os serviços de TI (fato ignorado pelo município de Niterói).

Frise-se que o mercado do qual os objetos contratados fazem parte é vasto, franqueando ao gestor múltiplas possibilidades de pesquisas de preços - um universo exponencial de opções.

Em rápidas buscas na internet, são localizadas diversas empresas especializadas em desenvolvimento de TI, com potencial para prestar os serviços ao município, sobretudo na região Sudeste, principal eixo econômico e tecnológico do país.

Para comprovar que o mercado é amplo e que as pesquisas foram mitigadas, a equipe de auditoria solicitou à própria Secretaria de Fazenda o cadastro de contribuintes do município, diga-se, empresas estabelecidas em Niterói, sob o manto da prefeitura e que atuam no ramo de desenvolvimento e manutenção de sistemas, o que demonstrou a existência de **mais de 190 fornecedores com atividades econômicas associadas ao desenvolvimento de softwares.**

Registre-se ainda que, no momento das adesões, outras empresas prestavam serviços de TI para o município e poderiam ter sido consultadas, mas não foram, tais como as demonstradas abaixo:

¹³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, p. 703.

Tabela 10 - Empresas de TI prestadoras de serviços ao município:

Empresa
<p>DBSELLER SERVICOS DE INFORMATICA IBAM - INST.BRAS.DE ADM.MUNIC. INFFACTOR COMERCIO E SERVICOS EIRELI TIPLAN CONSLUTORIA E SERVIÇOS</p>

Fonte: SIGFIS – Base de empenhos

Não existem nos autos, indicativos de que tenha sido utilizado o cadastro de fornecedores do município nas pesquisas de preços. Adicionalmente, de bom alvitre, é necessário assinalar que o município de Niterói firmou em 2012 o **Termo de Adesão SLTI/MP nº 0117/2012** (ainda vigente no momento da auditoria), tendo por objeto a permissão de acesso ao “**COMPRASNET**”¹⁴, plataforma de compras do governo federal que contempla todas as licitações e fornecedores da União e órgãos congregados pertencentes a estados e municípios (a principal e mais abrangente plataforma de compras de órgãos públicos do país).

Como prova cabal das vasticidade do mercado tem-se o seguinte: uma das contratações mediante adesão ocorreu com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA. Em consulta ao “Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União”¹⁵, identifica-se que a empresa participou de **29** certames licitatórios no governo federal no período de 2012 a 2018. Tomando-se por base apenas esses certames em que houve participação da empresa, chega-se a um número de **296 empresas distintas**, potencialmente fornecedoras do ramo.

Tabela 11 - Empresas concorrentes da SISTEMATECH em certames do Governo Federal:

Total de empresas	296
Certame com o maior número de participantes	49

Fonte: Controladoria-Geral da União - Portal da Transparência. Consulta realizada em 23.05.2019.

Um único certame (Pregão 001/2013), cujo objeto foi a prestação de serviços de apoio técnico-operacional em suporte tecnológico especializado para o gerenciamento e desenvolvimento de serviços na área de TI do INSTITUTO NAC. DE CONTROLE E QUALID. EM SAUDE, órgão do Ministério da Saúde, obteve a participação de **49 empresas interessadas**.

¹⁴ ComprasNet é o portal de Compras do Governo Federal. É um site web, instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP para disponibilizar à sociedade informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, bem como permitir a realização de processos eletrônicos de Aquisição. <https://e-sicafweb.com.br/oque-e-comprasnet/>

¹⁵<<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes/24603437/pessoa-juridica/10981677000101?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Corgao%2CunidadeGestora%2CnumeroLicitacao%2CdataAbertura&id=13644016>>. Consulta realizada em 23.05.2019.

A análise desses certames demonstra que o mercado de atuação da empresa é farto, ou seja, vasto no que se refere a potenciais fornecedores, o que permitiria uma ampla pesquisa de preços ao Município de Niterói, caso assim o quisesse. Tivesse pesquisado, o município teria a oportunidade de perceber que a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, de acordo com informações desnudadas pelas compras do governo federal, não demonstrava possuir os preços mais atrativos do setor quando participava em condições justas e equânimes de competitividade com os seus concorrentes, haja vista não ter se sagrado vencedora em qualquer dessas licitações contidas no Portal da Transparência do Governo Federal.

4.4.3. Das limitadas pesquisas realizadas pelo município de Niterói.

A despeito da multiplicidade de fornecedores e de nuances que revestem o objeto aderido, as pesquisas de preços basearam-se em limitadas consultas, não indicando procedimento suficientemente confiável, ao contrário, evidenciando que a administração agiu numa perspectiva aparentemente tendenciosa (inusitada predileção) em avançar com determinadas empresas, direcionando o objeto e afastando o devido procedimento licitatório. Diante desses fatos demonstrados no processo, não há base argumentativa sólida que justifique a precariedade da pesquisa de mercado. Junto a isso, os procedimentos de pesquisa de preços ocorreram de forma artificiosa, como será demonstrado a seguir, caso a caso.

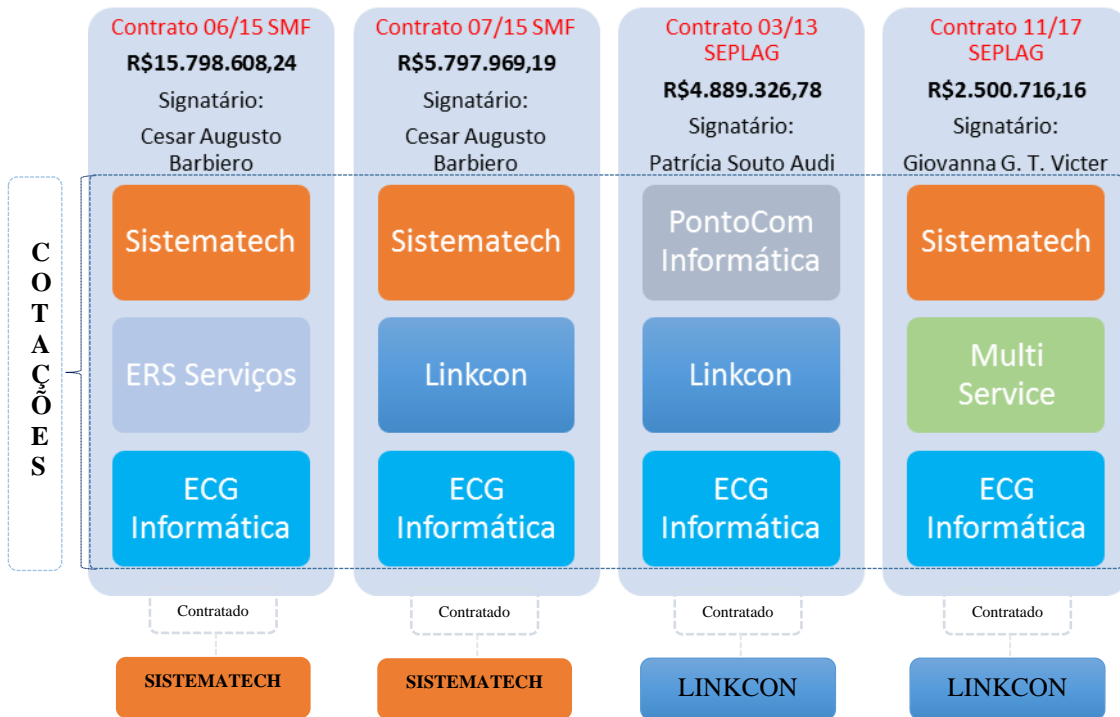
Repita-se que o presente achado de auditoria está voltado a 4 contratações relevantes de serviços de TI, envolvendo empresas que estão relacionadas entre si, quais sejam:

Tabela 12 - Empresas envolvidas no Achado nº 4:

Empresa	Contrato	Órgão
SISTEMATECH INFORMATICA	06/2015	SMF
SISTEMATECH INFORMATICA	07/2015	SMF
LINKCON EIRELI	11/2017	SEPLAG
LINKCON EIRELI	03/2013	SEPLAG

Todos esses contratos tiveram as suas vantajosidades justificadas por meio de 3 cotações de preços, **sempre compreendendo, nas pesquisas, as empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA (CNPJ 10.981.677/0001-01) e/ou LINKCON EIRELI (CNPJ 05.323.742/0001-71) e/ou ECG INFORMÁTICA (CNPJ 13.665.064/0001-53)**. Dessa forma, evidenciaremos a seguir o relacionamento dessas empresas, já que estiveram envolvidas e entrelaçadas em praticamente todas as contratações objeto desse achado de auditoria. Posteriormente, será demonstrado, em cada contratação, outros relacionamentos e outras constatações inerentes às empresas:

Figura 1 - Cotações de preços utilizadas nas contratações:



Note-se que a empresa **ECG INFORMÁTICA** (CNPJ 13.665.064/0001-53) esteve presente em **TODAS** as contratações da **SISTEMATECH INFORMÁTICA** (CNPJ 10.981.677/0001-01) e da **LINKCON EIRELI** (CNPJ 05.323.742/0001-71) com o **Município de Niterói**. Como será demonstrado adiante, SISTEMATECH INFORMÁTICA e LINKCON EIRELI sempre possuíram como sócios pessoas do mesmo grupo familiar. Por sua vez, a ECG INFORMÁTICA também está relacionada a esse grupo familiar e, além disso, não atua na área e nunca possuiu capacidade operacional para atuar. Frequentemente, a ECG INFORMÁTICA participa dos certames juntamente com essas empresas, mas não há evidências que tenha ganhado uma licitação sequer (atuação meramente figurativa). A seguir, serão desvelados os elementos probatórios do entrelaçamento dessas empresas.

Deixe-se registrado antecipadamente que essas mesmas empresas foram usadas, mediante cotações de preços, para justificar as postergações dos contratos firmados com o município. Sobre essa situação, haverá apontamento específico em outro achado desse relatório (**Achado nº 05**).

4.4.4. Da consulta a outros órgãos públicos com contratações semelhantes, fato ignorado pelo município de Niterói.

A análise dos autos demonstra que todas as contratações efetivadas pelo município e que são objetos da presente auditoria não tiveram como base pesquisas realizadas com outros órgãos públicos possuidores de contratações semelhantes. Tal situação demonstra que os gestores se afugentaram do preceito básico contido na Lei nº 8.666/93 (art. 15, V) de realizar o balizamento com preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da administração pública. A realização desse procedimento teria sido essencial, por exemplo, para que fosse evitado o gasto ilegal e despropositado realizado no âmbito do contrato nº 06/2015 da Secretaria de Fazenda, vez que teria o gestor percebido que nenhum outro órgão público gastara relevante valor para a implantação do sistema SEI, mais do que isso, teria o responsável pela contratação percebido que muitos outros órgãos públicos fizeram algo semelhante sem custo algum (sobre esse exemplo vide **achado nº 14** desse relatório).

4.4.5. Do relacionamento das empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI e LINKCON EIRELI.

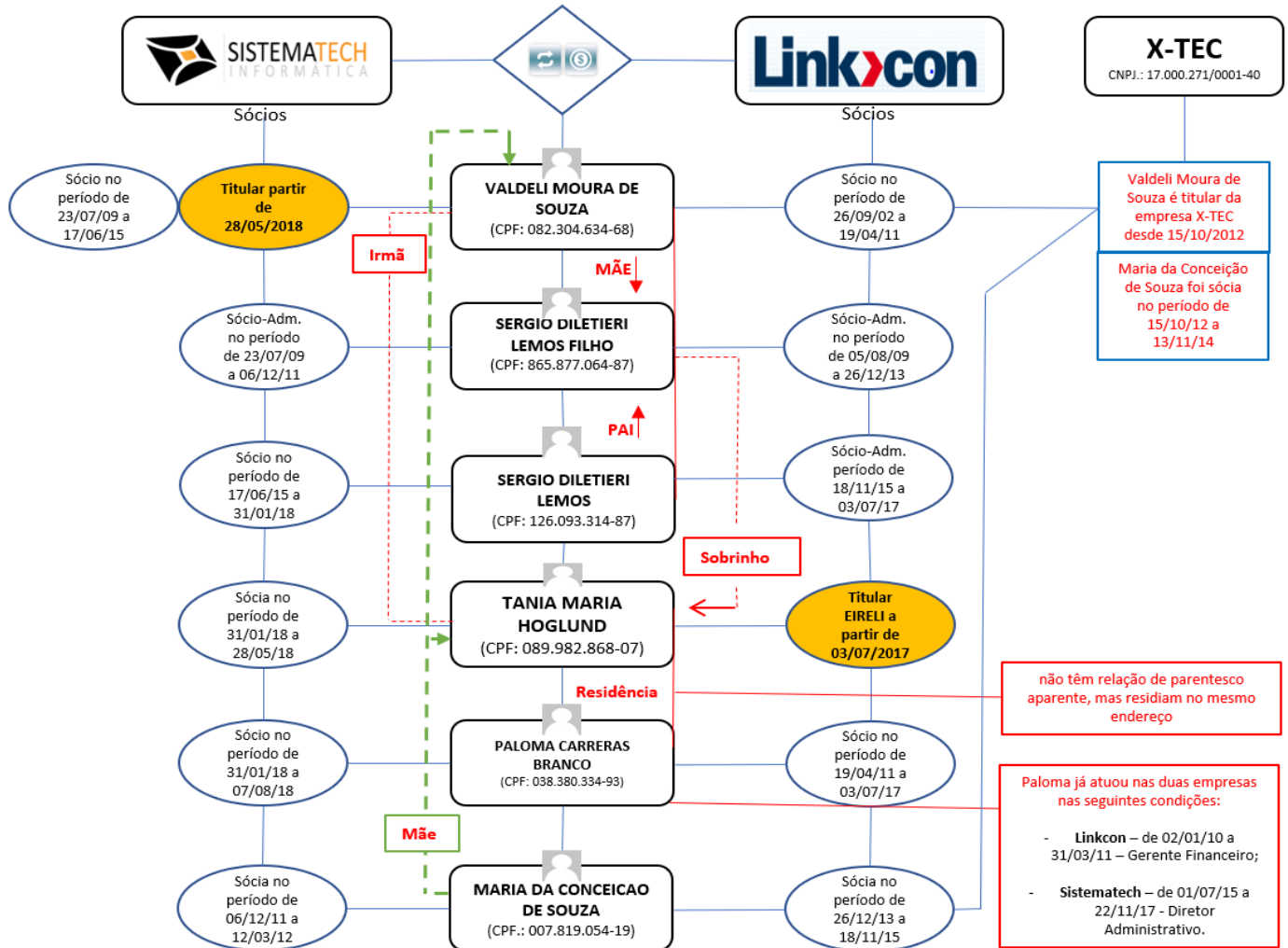
No que diz respeito à análise conjunta das empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA e LINKCON EIRELI, contratadas pela municipalidade e utilizadas em diversas pesquisas realizadas, há elementos abundantes, concordantes, lógicos e firmes, suficientes ao convencimento do relacionamento entre elas, conforme demonstrados a seguir:

4.4.5.1. Confusão societária.

De acordo com a **Figura 2** deste relatório, as empresas estão fortemente relacionadas, tratando-se de um mesmo grupo familiar-empresarial, haja vista a clarividente presença de sócios em comum e outras evidências eloquentes no histórico dos seus quadros societários.

Nesse sentido, tais relacionamentos robustecem a ideia de que as pesquisas de mercado, que abrangeram as duas empresas, ocorreram de forma maculada, vale dizer, tendenciosa a beneficiar tanto a SISTEMATECH INFORMÁTICA quanto a LINKCON EIRELI em suas contratações com o Município de Niterói. Confira-se a relação histórica dos quadros societários:

Figura 2 - Relacionamento societário das empresas contratadas:



Fonte: Base de dados da Receita Federal e processos administrativos que subsidiaram as contratações.

Obs.: A relação de parentesco pode ser confirmada mediante análise dos documentos dos sócios que foram juntados nos processos de contratações diversas para efeitos de habilitação jurídica (fl. 297 do proc. nº 190/000502/18 – fls. 712 do proc. nº 030/027594/14 – fls. 80 do proc. 190/0000170/2015).

A base de dados da Receita Federal demonstra que **Paloma Carreras Branco** e **Tânia Maria Høglund** já residiram no mesmo endereço.

O gráfico acima revela que a empresa LINKCON EIRELI é umbilicalmente relacionada com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, eis que o histórico do quadro societário de ambas é composto por **membros de uma mesma família**. Note-se que 6 sócios, dos quais 5 possuem relação familiar, já figuraram em ambas as empresas em dado momento – o que configura a **alternância de um mesmo grupo**.

Além da alternância de sócios do mesmo grupo familiar, outros indícios chamam a atenção e indicam, sem qualquer sombra de dúvida, uma confusão social e patrimonial, bem como um desvio de finalidade, cujas eventuais consequências, no caso de Niterói, foram a simulação de preços e contratações diversas mediante burla ao dever de licitar.

Esses fatos são suficientes para que seja justificada a desconsideração da personalidade jurídica dessas empresas.

Essa miscelânea societária de ambas as empresas já havia sido apontada pelo relatório do NICE, que teve como base os dados cadastrais da Receita Federal do Brasil. Durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria, mediante análise documental de alguns processos de contratação, frise-se, do próprio município de Niterói, pôde confirmá-la. As evidências estão contidas nas habilitações jurídicas constantes dos seguintes processos: fl. 297 do proc. nº 190/000502/18; fl. 712 do proc. nº 030/027594/14 e fl. 80 do proc. 190/0000170/2015.

Essa confusão societária também foi motivo de apontamento pelo Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), mediante auditoria na Assembleia Legislativa daquele Estado compreendendo a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA. A contratação analisada pelo TCE-PE é semelhante às avenças firmadas com essa mesma empresa pelo município de Niterói. A auditoria do TCE-PE encontra-se materializada no processo nº 17100077-8 daquela Corte de Contas e está disponível mediante acesso público na página oficial do tribunal na internet¹⁶.

O mencionado relatório da auditoria do TCE-PE, em boa hora, destacou de forma profícua os seguintes fatos quanto ao relacionamento das empresas:

2.1.10. [A8.3] Indícios de não execução de serviços contratados à empresa Sistematech para "Projeto de Modernização Administrativa"

Situação encontrada:

Os testes aplicados à execução do contrato nº 51/2015 informam indícios consideráveis de ausência de prestação de serviços, conclusão essa obtida da conjunção de cinco fatores: a verificação de ausência de competitividade no Pregão Presencial usado como licitação de suporte para a celebração do mencionado contrato nº 51/2015; da não localização de atividades em endereços declarados; da utilização de documentos fiscais pela empresa contratada desprovidos da necessária autorização do município no qual era sediada; da ausência de atesto pelo setor responsável da prestação dos serviços (que é requisito essencial à liquidação da despesa); e por fim, o registro subdimensionado da receita operacional bruta no Balanço e nas Demonstrações Financeiras da empresa Sistematech constantes na JUCEPE.

A seguir, os cinco aspectos acima ilustrados são pormenorizados:

a) Ausência de competitividade na licitação original, com limitação de participação de empresas de um único grupo econômico

[...]

- Empresa Linkcon LTDA – EPP

¹⁶ <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/ConsultaExternaTCE/listView.seam?cprc=17100077&digito=8>. Acesso em 27.02.2020.

[...]

Em 19 de novembro de 2015, segundo consta na cadastro da JUCEPE (doc. 77), foi nomeado procurador, em fevereiro de 2015, da Sra. Maria da Conceição de Souza, residente em Jaboatão dos Guararapes, Av. Presidente Kennedy, 2264 – apto. 503 – Candeias, o Sr. Sérgio Diletieri Lemos Filho, antigo sócio da empresa, domiciliado à Rua Neto Mendonça, nº 132 – casa – Bairro: Tamarineira. O detalhe é que a outorgante assinou a rogo, apondo sua impressão digital na procuração. As testemunhas foram as Sras. Tânia Maria Hoglund, residente no mesmo endereço da outorgante, Paloma Carreras Branco, a outra sócia e o Sr. Dorgival José de Souza, residente no mesmo edifício da outorgante e da Sra. Tânia, no apto. 501, sendo, portanto, vizinho das mesmas.

[...]

Apesar de o Pregão Presencial nº 10/2014 da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins ter sido disputado, de fato, por apenas duas empresas, supostamente adversárias, vê-se que **essa relação de suposta concorrência não resiste a um exame aprofundado de composição de seus quadros societários, especialmente quando verificado que de fato elas compunham um único grupo econômico, ao qual convergiam ainda duas outras pessoas jurídicas àquelas interligadas: a X Tech Informática Ltda. e a Sistem Internacional Engenharia Ltda. (grifamos)**

A pessoa jurídica X TECH Informática LTDA, teve fundação em 2012 enquanto que a Sistem Internacional Engenharia LTDA foi fundada em 2009 (mesmo ano de constituição da Sistematech Informática Eireli - ME). Abaixo, são relacionados os endereços e o capital social nos anos iniciais dessas empresas.

- **X Tech Informática LTDA EPP** – capital inicial (2012) R\$ 1.000.000,00 – Rua Ageu Magalhães, 416 – A, Vila Popular, Olinda (doc. 85).

- **Sistem Internacional Engenharia LTDA** – capital inicial (2009) R\$ 300.000,00 – Av. Presidente Kennedy, 1001 – sala 204, Peixinhos – Olinda. Em 2013 a empresa mudou-se para Lagoa do Carro, Rua Manoel Ramos de Souza, 83, Centro, mesmo endereço da Linkcon LTDA (doc. 82).

- **Sistematech Informática Eireli - ME** – capital social (2013 – sexta alteração JUCEPE – doc.) R\$ 800.000,00 - o endereço inicialmente era na Rua Ageu Magalhães, 416, Vila Popular, Olinda, transferida para a rua João Batista Vasconcelos, 17, bairro: Manoel Simões Barbosa, Chã Grande – PE. O Capital Social da empresa passa a ser de R\$ 2.500.000,00.

- **Linkcon LTDA** – Capital Social em 2005 - R\$ 380.000,00 e em 2009 – R\$ 1.826.000,00 (terceira alteração contratual - doc. 83), Rua Dr. João Tavares de Moura, 57/99, Peixinhos – Olinda. Em 2018 o capital social é de R\$ 4.500.000,00.

Viu-se que das quatro pessoas jurídicas que integram o grupo econômico, a Linkcon LTDA e a Sistematech Informática Eireli - ME são as duas que têm por praxe contratar com a Administração Pública, segundo consultas ao sistema TOME CONTA (2010 a 2018 – doc. 66 e 90).

A tabela abaixo foi elaborada com base nas alterações contratuais das empresas interligadas, constantes na JUCEPE, e demonstra a alteração de vínculos societários entre, pelo menos 6 (seis) pessoas físicas, que se revezam entre si na sociedade das empresas.

EMPRESA	CPF	NOME SÓCIO	ENTRADA	SAÍDA	VÍNCULO
XTECH INFORMÁTICA LTDA EPP	082.304.634-68	Valdeli Moura de Souza	início (2012)		Mãe De Sérgio Diletieri Lemos Filho
	007.819.054-19	Maria da Conceição deSouza	início (2012)	nov/14	Não identificado
SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI ME	082.304.634-68	Valdeli Moura de Souza	INICIO (2009)	jun/15	Mãe De Sérgio Diletieri Lemos Filho
	126.093.314-87	Sérgio Diletieri Lemos	jun/15	jan/18	Pai de Sérgio Diletieri Lemos Filho
	038.380.334-93	Paloma Carreras Branco	jan/18		Não identificado
	089.982.868-07	Tânia Maria Hoglund	jan/18		Não identificado
LINKCON LTDA	082.304.634-68	Valdeli Moura de Souza	INICIO (2002)	abr/11	Mãe De Sérgio Diletieri Lemos Filho
	865.877.064-87	Sérgio Diletieri Lemos Filho	ago/09	dez/13	Filho de Valdeli e Sérgio Lemos
	038.380.334-93	Paloma Carreras Branco	abr/11	jul/17	Não identificado
	007.819.054-19	Maria da Conceição deSouza	dez/13	nov/15	Não identificado
	126.093.314-87	Sérgio Diletieri Lemos	nov/15	jul/17	Pai de Sérgio Diletieri Lemos Filho
	089.982868-07	Tânia Maria Hoglund	jul/17		Não identificado
SISTEM INTERNACIONAL ENGENHARIA LTDA	082.304.634-68	Valdeli Moura de Souza	INICIO (2009)		Mãe De Sérgio Diletieri Lemos Filho
	865.877.064-87	Sérgio Diletieri Lemos Filho	INICIO (2009)		Filho de Valdeli e Sérgio Lemos

Verifica-se que a Sra. Valdeli Moura de Souza sempre participa da constituição societária, na Sistem Internacional Engenharia LTDA e na X Tech Informática LTDA, ela permanece na sociedade até a atualidade, segundo consta na JUCEPE, nas outras duas empresas ela repassou suas quotas da sociedade para outras 4 (quatro) pessoas que se revezam entre si como sócios de tempos em tempos.

Enfim, é possível verificar que as frequentes alterações de sociedade e de endereços, corroboradas às consultas realizadas na JUCEPE e no google maps, demonstram indícios de que as empresas de fato compõem um único grupo econômico e que a competitividade esperada de um processo licitatório (no caso o Pregão Presencial nº 10/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins) de fato não foi perseguida, maculando os fins pretendidos pelo certame. (grifamos)

b) Ausência de localização das empresas nos endereços mencionados em seus atos constitutivos

Segundo consultas efetuadas no Google Maps, nas imagens capturadas dos endereços das citadas empresas não é possível verificar placas identificando nomes de fantasias ou as próprias razões sociais das referidas pessoas jurídicas, ou qualquer outro indício do funcionamento destas (doc. 96 e 97). Para fins de exemplificação, pode-se verificar na imagem a seguir o endereço da Sistematech Informática Eireli - ME à época da contratação com a ALEPE, ou seja, a Rodovia PE-90, s/n, Bairro Nobre, Lagoa do Carro - PE.

De início, causa certa estranheza o fato de apenas duas empresas com sede em Lagoa do Carro-PE terem tido ciência e interesse em participar de processo licitatório conduzido por órgão público no estado do Tocantins, mesmo sabendo-se que a modalidade escolhida foi a de Pregão Presencial, e não eletrônico. (grifamos)

[...]

Em consultas aos dados da JUCEPE, por endereço, verificou-se que nos endereços informados da sede da empresa em Chã Grande e em Recife, aparecem diversas empresas, exceto a Sistematech Informática Eireli - ME (docs. 60 e 95). (grifamos)

Esse fato, aliado ao indicativo trazido na alínea “c” a seguir, sugere inidoneidade em relação à área fiscal.

[...]

c) Da ausência de autorização pela Prefeitura de Lagoa do Carro – PE para impressão de documento fiscal pela Sistematech Informática Eireli – ME

Analisando-se as notas fiscais - NFs manuais, emitidas pela Sistematech Informática Eireli - ME, acostadas às notas de empenhos, verificou-se no rodapé da NF nº 0110 (doc. 54, fl.45) a existência de suposta autorização emitida pela Prefeitura de Lagoa do Carro para impressão de talões de NFs datada de 21 de julho de 2015, no entanto, a data de emissão da NF é anterior a data de autorização da impressão do talão, ou seja: 01 de julho de 2015.

Diante dessa constatação, esta auditoria solicitou por meio do Ofício TC/DCE nº 37/2018 (doc. 57) à Prefeitura de Lagoa do Carro os números das autorizações para impressão de talões de notas fiscais pela empresa Sistematech Informática Eireli - ME. No entanto, a Prefeitura, por meio do Setor de Tributação, enviou resposta em Ofício da Procuradoria nº 07/2018 (PETCE nº 17.232/2018 - doc. 57, fl. 4) informando que não houve emissão de autorização para o CNPJ nº 10.981.677/0001-01 entre 2015 e 2017, período no qual a empresa teve sede naquela municipalidade.

[...]

d) Da ausência de atesto em notas fiscais: pagamento de despesa sem a regular liquidação

Verificando-se a documentação apresentada da despesa liquidada com o “projeto de modernização administrativa” contratada, percebe-se que os documentos de comprovação da efetiva realização da despesa restringiram-se às notas fiscais e certidões da empresa contratada (docs. 51 a 54).

[...]

e) Do subdimensionamento da receita operacional nas demonstrações e balanços contábeis da Sistematech Informática Eireli - ME

Conforme consulta a JUCEPE, os dados constantes no Balanço e Demonstrações Financeiras referentes ao exercício de 2016, assinados pelo empresário Sérgio Diletieri Lemos e pelo contador Murilo de Freitas Silva (doc. 98), registram uma receita operacional bruta (venda de mercadorias e serviços) no valor total de R\$ 1.342.055,61 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, cinquenta e cinco reais e sessenta e um centavos) quando, apenas na contratação com a ALEPE, o total de valores recebidos pela empresa da ALEPE soma no mesmo exercício R\$ 5.803.115,25 (cinco milhões, oitocentos e três mil, cento e quinze reais e vinte e cinco centavos), valor decorrente dos empenhos efetuados pela UG 010001 (ALEPE) que culminaram pagos em 2016 (2016NE000253; 2016NE000254; 2016NE001698 e 2016NE001699).

Deve-se ressaltar aspecto relacionado ao segmento de atuação de empresa interligada com a Sistematech, no caso, a Linkcon Ltda.

Esta empresa, segundo informa o Sistema TOME CONTA, participou de 15 licitações em Pernambuco e não saiu vencedora em nenhuma das licitações (doc. 90), não tendo formalizado, por consequência, qualquer contrato administrativo junto ao estado. Sua atuação

se mostra restrita ao âmbito dos Municípios do Estado. Tem-se, assim, que os municípios de Moreno e Jaboatão dos Guararapes, no conjunto, empenharam para a empresa um total de R\$ 2.839.683,18 (dois milhões, oitocentos e trinta e nove mil, seiscentos e oitenta e três reais e dezoito centavos) entre 2013 e março de 2017, tendo havido ainda apenas em 2016 a percepção de R\$ 567.892,72 (quinhentos e sessenta e sete mil, oitocentos e noventa e dois reais e setenta e dois centavos). **Consta que o contador da LINKCON é o mesmo profissional que assina o balanço e demonstrações contábeis da empresa SISTEMATECH em 2016 anteriormente mencionado (sr. Murilo Freitas Silva), juntamente com o Sr. Sérgio Diletieri Lemos (doc. 58). (grifamos)**

4.4.5.2. Telefones em comum e endereços próximos.

Noutra demonstração de relacionamento, em consulta ao Portal da Transparência da CGU¹⁷, pode-se constatar que as empresas LINKCON EIRELI e SISTEMATECH INFORMÁTICA possuem o mesmo telefone cadastrado no COMPRASNET, qual seja, **(81) 31325190**.

Figura 3 - Cadastro da empresa **LINKCON** no portal de compras do Governo Federal:

Portal da Transparência
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Busque por órgão, cidade, CNPJ, servidor...

Sobre o Portal | Painéis | Consultas Detalhadas | Controle social | Rede de Transparência | Receba Notificações | Aprenda mais

VOCÊ ESTÁ AQUI: INÍCIO » LICITAÇÕES » DETALHAMENTO DAS LICITAÇÕES » DETALHAMENTO DA LICITAÇÃO » PESSOA JURÍDICA

Pessoa Jurídica ORIGEM DOS DADOS

Número de inscrição 05.323.742/0001-71 MATRIZ	Data de abertura 26/09/2002	Endereço eletrônico MURILO_FREITAS@HOTMAIL.COM	Telefone 81 31325190 81 34391466	IMPRIMIR		
Nome empresarial LINKCON EIRELI	Nome de fantasia	Natureza jurídica 2305 - EMPRESA INDIVIDUAL DE RESPONSABILIDADE LIMITADA (DE NATUREZA EMPRESÁRIA) ENTIDADES EMPRESARIAIS	CNAE 00000 - SEM INFORMAÇÃO			
Logradouro AV RIO BRANCO	Número 243	Complemento SALA 0101	CEP	Bairro/Distrito RECIFE	Município RECIFE	UF PE

¹⁷ <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes/24603437/pessoa-juridica/10981677000101?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Corgao%2CunidadeGestora%2CnumeroLicitacao%2CdataAbertura&id=13644016> e <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes/30223528/pessoa-juridica/05323742000171?paginacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Corgao%2CunidadeGestora%2CnumeroLicitacao%2CdataAbertura&id=18242504> Acesso em 05.07.19.

Figura 4 - Cadastro da empresa **SISTEMATECH** no portal de compras do Governo Federal:

Portal da Transparência
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Busque por órgão, cidade, CNPJ, servidor...

Sobre o Portal | Painéis | Consultas Detalhadas | Controle social | Rede de Transparência | Receba Notificações | Aprenda mais

VOCE ESTÁ AQUI: INÍCIO » LICITAÇÕES » DETALHAMENTO DAS LICITAÇÕES » DETALHAMENTO DA LICITAÇÃO » PESSOA JURÍDICA

Pessoa Jurídica ORIGEM DOS DADOS

Número de inscrição 10.981.677/0001-01 MATRIZ	Data de abertura 23/07/2009	Endereço eletrônico JURIDICO@SISTEMATECH.COM	Telefone 81 31325190 81 30349475	IMPRIMIR
Nome empresarial SISTEMATECH REPARACAO E MANUTENCAO DE COMPUTADORES EIRELI Veja histórico de nomes	Nome de fantasia	Natureza jurídica 2305 - EMPRESA INDIVIDUAL DE RESPONSABILIDADE LIMITADA (DE NATUREZA EMPRESÁRIA) ENTIDADES EMPRESARIAIS	CNAE 00000 - SEM INFORMACÃO	
Logradouro AV BARBOSA LIMA	Número 149	Complemento ANDAR 0002 SALA 215	CEP Bairro/Distrito RECIFE	Município UF RECIFE PE

Mediante pesquisas na plataforma Google, é possível observar que esse mesmo telefone - **(81) 31325190** - também está relacionado à empresa **X-TEC INFORMÁTICA (CNPJ 17.000.271/0001-40)**, que pertence ao mesmo grupo familiar, cuja titular é a Sra. Valdeli Moura de Souza. Maria Da Conceição de Souza, mãe da titular, também já foi sócia dessa empresa no período de 15.10.12 a 13.11.14. A **X-TEC INFORMÁTICA** foi utilizada em cotações de preços para justificar o 1º termo aditivo do contrato nº 03/2013 da SEPLAG, como será demonstrado em outro achado desta auditoria (**achado nº 05**).

Figura 5 - Cadastro da empresa XTEC na base de CNPJ da RFB:

Xtech Reparacao e Manutencao de Computadores Ltda (mais detalhes dessa empresa)

Tweet

Você é o dono ou responsável dessa empresa e gostaria de retirá-la do índice de pesquisa? [Clique aqui para remover a empresa desse site.](#)

CNPJ
17.000.271/0001-40

Nome
Xtech Reparacao e Manutencao de Computadores Ltda

Atividade econômica principal
Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos - CNAE 9511800

Endereço
R Silveira Lobo, 32, Cxpst N 1335, Poco, Recife, PE, CEP 52061-030, Brasil

Telefone
(81) 3132-5190

Fonte: <https://www.foneempresas.com/telefone/cnpj/xtech-reparacao-e-manutencao-de-computadores-ltda/17000271000140>. Acesso em 22.10.19.

As empresas **SISTEMATECH INFORMÁTICA** e **LINKCON EIRELI** estiveram estabelecidas muito próximas uma da outra, em Lagoa do Carro-PE, um pequeno município do interior de Pernambuco, com população estimada pelo IBGE em 17.800 habitantes, distante dos centros de formação técnico-profissional do país.

Figura 6 - Cadastros das empresas SISTEMATECH e LINKCON na base da RFB:

NOME	COF	TIPO_LO	DESCR_LOGRADOURO	NUI	NOME_BAIRR	NOME_MUNICIPI	SI	NOME_RESPONSAVEL	DATA_U	DATA_IN
SISTEMATECH INFORMATICA EIRELI - ME	ROD	RODOVIA	PE 90	S/N	BAIRRO NOBRE	LAGOA DO CARRO	PE	SERGIO DILETIERI LEMOS	2017-07-01	2016-03-01
LINKCON LTDA - EPP	R	RUA	MANOEL RAMOS DE SOUZA	83	CENTRO	LAGOA DO CARRO	PE	SERGIO DILETIERI LEMOS	2017-08-05	2016-03-01
LINKCON LTDA - EPP	R	RUA	MANOEL RAMOS DE SOUZA	83	CENTRO	LAGOA DO CARRO	PE	TANIA MARIA HOGLUND	2017-12-02	2017-08-05

Fonte: Base de dados Receita Federal

Outras situações revelam o relacionamento entre as empresas LINKCON e SISTEMATECH INFORMÁTICA, destacam-se as seguintes:

4.4.5.3. Possível vício desde a licitação.

Os contratos nº 06/2015 e nº 07/2015 originaram-se de adesão (carona) à ata do Pregão Presencial PP 010/2014 – SRP da Assembleia Legislativa de Tocantins. Conforme revela a **ata de julgamento que originou a contratação carona, numa concorrência restrita, apenas as duas empresas citadas acima foram partícipes do certame licitatório da Assembleia Legislativa de Tocantins, objeto da adesão pelo Município de Niterói.** Logo, identifica-se também no certame originário da contratação uma limitada concorrência entre empresas relacionadas.

4.4.5.4. Mesmo preposto.

Outro elemento fático do relacionamento das empresas é que, no dia do julgamento das propostas pela Assembleia Legislativa de Tocantins, 11.11.2014, a empresa LINKCON EIRELI foi representada pelo Sr. DIEGO DE BARROS CORREIA GALINDO, enquanto a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA foi representada pelo Sr. HENRIQUE MEDEIROS OMENA DUARTE. Em consulta à base da Receita Federal, identifica-se que os respectivos representantes também possuem relacionamento, haja vista que são sócios na empresa UNIQUE ASSESSORIA E COMERCIO LTDA, competindo a cada um 50% do capital social.

Tabela 13 - Relacionamento de representantes das empresas:

CNPJEstabel.	Razão Social (descrição)	Nome Fantasia (desc)	CPF Sócio	Nome do Sócio	Qualificação Sócio
21.795.772/0001-37	UNIQUE ASSESSORIA E COMERCIO LTDA	UNIQUE LICITACOES	034.339.694-77	DIEGO DE BARROS CORREIA GALINDO	SOCIO-ADMINISTRADOR
21.795.772/0001-37	UNIQUE ASSESSORIA E COMERCIO LTDA	UNIQUE LICITACOES	641.445.854-68	HENRIQUE MEDEIROS OMENA DUARTE	SOCIO-ADMINISTRADOR

Fonte: base de dados Receita Federal

Frise-se ainda que Diego Galindo já foi funcionário tanto da SISTEMATECH INFORMÁTICA quanto da LINKCON EIRELI. **Note-se que atuou como representante da LINKCON no certame licitatório da Assembleia de Tocantins e, no momento da**

assinatura do contrato nº 07/2015 do Município de Niterói com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, ele atuava como gerente comercial desta última.

Tabela 14 - Vínculos de Diego de Barros com LINKCON e SISTEMATECH:

NOME	CNPJ	RAZÃO	Data Adm	Data Desl.	Ocupação
DIEGO DE BARROS CORREIA GALINDO	05.323.742/0001-71	LINKCON EIRELI	01/11/2010	02/03/2015	DIRETOR DE MIDIA (PUBLICIDADE)
DIEGO DE BARROS CORREIA GALINDO	10.981.677/0001-01	SISTEMATECH INFORMÁTICA	03/03/2015	06/06/2017	GERENTE COMERCIAL

Fonte: base de dados RAIS

Figura 7 - Relacionamentos no Pregão Presencial nº 10/2014 da AL-TO:



Frise-se ainda que, no dia do julgamento das propostas, 11.11.2014, Maria da Conceição de Souza era sócia da empresa LINKCON enquanto a sua filha, Valdeli Moura de Souza, era sócia da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA.

4.4.5.5. Mesma representante - advogada

Outra situação que reforça o relacionamento das empresas, embora não de forma exclusiva, é que ambas se utilizaram da mesma advogada para representá-las nos certames licitatórios dos quais participaram no município de Niterói. A advogada **Soraia Cristina Pompozo** representou a empresa **SISTEMATECH INFORMÁTICA** no pregão presencial nº 056/2018 (processo administrativo nº 190/000502/2018) da SEPLAG. É o que se depreende das páginas 285 e 405/406 do citado processo, onde encontram-se a procuração e a subscrição da proposta de preços da empresa, respectivamente.

Figura 8 - Relacionamento Soraia Cristina (Procuradora) x SISTEMATECH:

Processo nº 190/000502/2018

Nº PROCESSO 190/502/18
DATA 21/11/18 FLS: 285
RUBRICA

PROCURAÇÃO

Pelo presente instrumento particular de mandato, e na melhor forma de direito é que **SISTEMATECH INFORMÁTICA LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.981.677/0001-01, com sede em Avenida Barbosa Lima, nº 149, sala 215, 2º andar, Bairro do Recife, Recife/PE CEP: 50.030-917, por sua sócia **VALDELI MOURA DE SOUZA**, brasileira, solteira, empresária, inscrita no CPF/MF sob o nº 082.304.634-68, portadora do RG nº 02.569.863-0, expedido pela SSP-RJ, **OUTORGA** para **SORAIA CRISTINA POMPOZO MARTINS**, brasileira, casada, Advogada, inscrita no CPF/MF sob nº 027.939.434-95, portadora da Cédula de Identidade nº 5.315.640 SDS/PE, residente e domiciliado na Rua Conselheiro Peretti, 184 - Casa Amarela - Recife/PE - CEP: 52070-190, **PODERES ESPECÍFICOS** para representar a Outorgante em licitações e pregões de repartições públicas federais, estaduais e municipais, bem como empresas públicas; apresentar proposta e contraproposta; propor acordos; aceitar e negar contraproposta; ter vista de processos administrativos, bem como solicitar e retirar documentos; impugnar; solicitar esclarecimentos; interpor recursos; apresentar contrarrazões; manifestar renúncia; formular ofertas e lances de preços (escritas e verbais); efetuar vistorias técnicas e assinar declarações; assinar contratos; enfim, praticar todos os atos necessários ao bom e fiel cumprimento do presente mandato. Presente mandato é válido até 30/12/2018.

Recife, 25 de setembro de 2018.

SISTEMATECH INFORMÁTICA LTDA
Valdeli Moura de Souza

Nº PROCESSO 190/502/18
DATA 21/11/18 FLS: 406
RUBRICA

DECLARO, que os itens ofertados estão em conformidade com as especificações contidas no ANEXO I - Termo de Referência do Objeto deste Edital.
DECLARO, ainda, que nos preços estão inclusos todos os custos diretos e indiretos indispensáveis à perfeita execução do objeto deste Edital, assim como abrange todos os custos com materiais e serviços necessários à entrega dos itens em perfeitas condições de uso, eventual substituição de unidades defeituosas e/ou entrega de itens faltantes.





Declaramos à aceitação e entrega de todos os itens descritos no lote, conforme o ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA DO OBJETO, com suas especificações e quantidades, sem qualquer restrição. Essa proposta tem validade de 60 (sessenta) dias.

Niterói, 21 de Dezembro de 2018.

SORAIA CRISTINA POMPOZO MARTINS
CPF: 027.939.434-95
RG Nº 5.315.640 SDS/PE
ADVOGADA

Soraia também figura como testemunha no primeiro termo aditivo ao Contrato nº 06/2015 da Secretaria de Fazenda (fls. 520/522 do processo 030/023108/15), objeto da adesão ao certame da Assembleia Legislativa de Tocantins:

Figura 9 – Relacionamento Soraia Cristina (testemunha) x SISTEMATECH:

Processo nº 030/023108/15	<p>nesta cláusula.</p> <p>CLÁUSULA SÉTIMA - DA RESCISÃO</p> <p>O presente contrato poderá ser rescindido por ato unilateral do CONTRATANTE, nos termos dos artigos 77 e 80 da Lei nº 8666/93, sem que caiba à CONTRATADA direito a indenizações de qualquer espécie, conforme cláusula décima segunda do contrato nº 06/2015.</p> <p>E, para firmeza e validade do que foi pactuado, lavrou-se o presente termo aditivo em 03 (três) vias de igual teor e forma, para que surtam um só efeito, as quais, depois de lidas, são assinadas pelos representantes das partes, CONTRATANTES e CONTRATADA, e pelas testemunhas abaixo.</p> <p>Niterói, 03 de agosto de 2016.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  CESAR AUGUSTO BARBIERO Secretário Municipal de Fazenda Prefeitura Municipal de Niterói </div> <div style="text-align: center;">  CONTRATADA Sistematech Informática EIRELLI </div> </div> <div style="margin-top: 20px;"> <p>TESTEMUNHA  SORAIA TOURINHO RG. 27.710.043/PE</p> <p>TESTEMUNHA  Paula Calial 10209 046/ES.</p> </div>
---------------------------	--

Soraia também figurou como testemunha em contratações da empresa LINKCON EIRELI, o que pode ser observado no 3º Termo Aditivo do Contrato nº 03/2013, de 02.12.16, e na assinatura do Contrato nº 11/2017, de 01.12.2017, ambos da SEPLAG. Além disso, a aludida advogada **representou a empresa LINKCON EIRELI no pregão presencial nº 002/2017 da SEPLAG, como pode ser comprovado às fls. 768/771, 793/795 do processo administrativo nº 030027594/2014.**

Figura 10 - Relacionamento Soraia Cristina (Procuradora) x LINKCON:

processo administrativo nº 030027594/2014

030/027594/14 Daniel Luiz da Rocha Vaz Mat. 241.146-0 593

PROCURAÇÃO

Pelo presente instrumento particular de mandato, e na melhor forma de direito é que LINKCON LIMITADA EPP, pessoa jurídica de direito privado, com sede à Rua Manoel Ramos de Souza, nº 83, Centro, Lagoa do Carro - PE, CEP: 55820-000, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob o nº 05.323.742/0001-71, inscrição estadual nº 0309852-42, por sua sócia **TANIA MARIA HOGLUND**, brasileira, casada, empresária, inscrita no CPF/MF sob o nº 089.982.868-07, portadora do RG nº 16286780, expedido pela SSP/SP, residente e domiciliada à Rua José Paes de Barros, nº10, Pina, Recife-PE, CEP: 51.011-420, **OUTORGA** para **SORAIA CRISTINA POMPOZO MARTINS**, brasileira, casada, Advogada, inscrita no CPF/MF sob nº 027.939.434-95, portadora da Cédula de Identidade nº 5.315.640 SDS/PE, residente e domiciliado na Rua Conselheiro Peretti, 184 - Casa Amarela - Recife/PE - CEP: 52070-190, **PODERES ESPECÍFICOS** para representar a **Outorgante** em licitações e pregões de repartições públicas federais, estaduais e municipais, bem como empresas públicas; apresentar proposta e contraproposta; propor acordos; aceitar e negar contraproposta; ter vista de processos administrativos; bem como solicitar e retirar documentos; impugnar; solicitar esclarecimentos; interpor recursos; apresentar contrarrazões; manifestar renúncia; formular ofertas e lances de preços (escritas e verbais); efetuar vistorias técnicas e assinar declarações; assinar contratos; enfim, praticar todos os atos necessários ao bom e fiel cumprimento do presente mandato. Presente mandato é válido até 30/12/2017.

Recife, 23 de AGOSTO de 2017.

LINKCON LIMITADA EPP
Tania Maria Hoglund

A
J
71

Niterói, 24 de outubro de 2017

Daniel Luiz da Rocha Vaz
Daniel Luiz da Rocha Vaz
Pregoeiro - Mat. 241.146-0

Paulo Sérgio Teixeira Guimarães
Paulo Sérgio Teixeira Guimarães
Pregoeiro substituto - Mat. 222.739-5

Guilherme B. Da Silva
Guilherme B. Da Silva
Membro - Mat. 243.225-0

Alexandre C. Grassi Bissacot
Alexandre C. Grassi Bissacot
Membro - Mat. 243.186-0

Leonardo Mathias Antonioli
Leonardo Mathias Antonioli
Membro - Mat. 242.328-0

EMPRESA: LINKCON LTDA-EPP

Representante: SORAIA CRISTINA POMPOZO MARTINS

EMPRESA: DBSELKER Serviços em Informática LTDA.

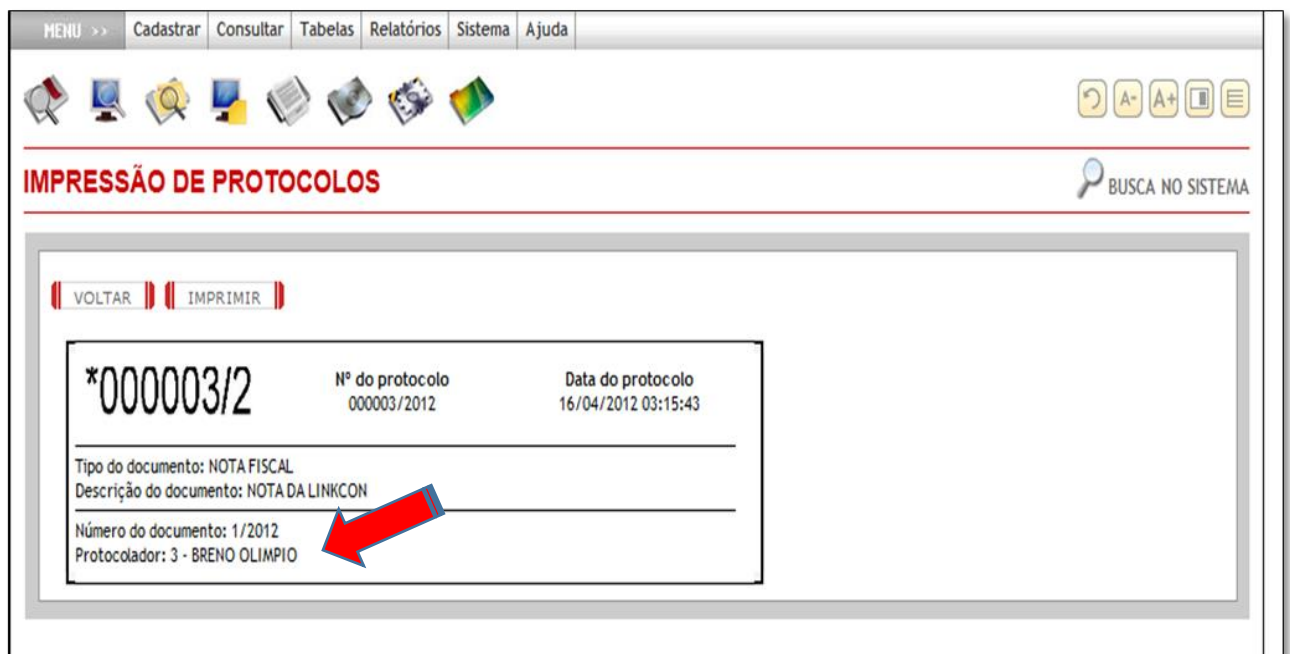
Representante: PAULO RICARDO DA SILVA

Esse último fato apenas reforça a ligação das empresas, uma vez que é incomum, num mercado amplo - tanto de empresas quanto de advogados -, concorrentes serem patrocinados juridicamente pelo mesmo defensor.

4.4.5.6. Apresentação do sistema contendo menção a ambas as empresas.

O gerente de projetos da SISTEMATECH, Sr. Bruno Malheiros, forneceu à equipe de auditoria um documento correspondente a uma apresentação do sistema PROCNIT (Contrato nº 06/2015). Nesse documento, há menção a um processo da LINKCON, tendo como protocolador, o Sr. Breno Olímpio. Embora essa apresentação tenha configurado um teste do sistema, constitui muita coincidência a remissão a uma empresa relacionada à desenvolvedora, SISTEMATECH INFORMÁTICA. Junto a isso, a data indicada no teste é de 16.04.2012, comprovando-se, além do relacionamento entre as empresas, o fato de que o sistema compreendia uma solução pronta, possivelmente utilizada por ambas, e que recebeu pequenos ajustes para o município de Niterói.

Figura 11 - Apresentação da SISTEMATECH com menção à LINKCON:



Fonte: documento disponibilizado pelo gerente de projetos.

Confira-se que Breno Olímpio Fonseca dos Santos realmente era funcionário da empresa LINKCON EIRELI no período de cadastramento do processo apontado na apresentação:

Tabela 15 - Vínculo de Breno Olímpio Fonseca dos Santos X LINKCON:

AnoFin	CPF	Nome Completo (na RAIS)	CNPJEstab.	Razão Social (nome)	Data de Admi	Data Desliga	Ocupação (descrição completa)
2012	051.884.644-03	BRENO OLIMPIO FONSECA DOS SANT	05.323.742/0001-71	LINKCON LTDA EPP	02/04/2012	-	ANALISTA DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS

Fonte: RAIS – Relação Anual de Informações Sociais.

Na mesma apresentação, é possível observar outros fatos que relacionam as empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA e LINKCON EIRELI, inclusive, podendo inferir que ambas se utilizam do mesmo sistema de gestão de documentos para contratar com órgãos públicos.

Outra parte da apresentação traz como exemplo um processo da EMPRESA MARANHENSE DE ADMINISTRACAO PORTUARIA – EMAP, todavia em pesquisa na internet é possível observar que, ao revés da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, foi a empresa LINKCON EIRELI que possuiu um contrato com aquele órgão para o desenvolvimento de um sistema de gestão de documentos. Dessa forma, a apresentação demonstra um sistema que potencialmente é utilizado pela LINKCON EIRELI.

Figura 12 - Modelo apresentado pela empresa SISTEMATECH foi desenvolvido pela LINKCON:

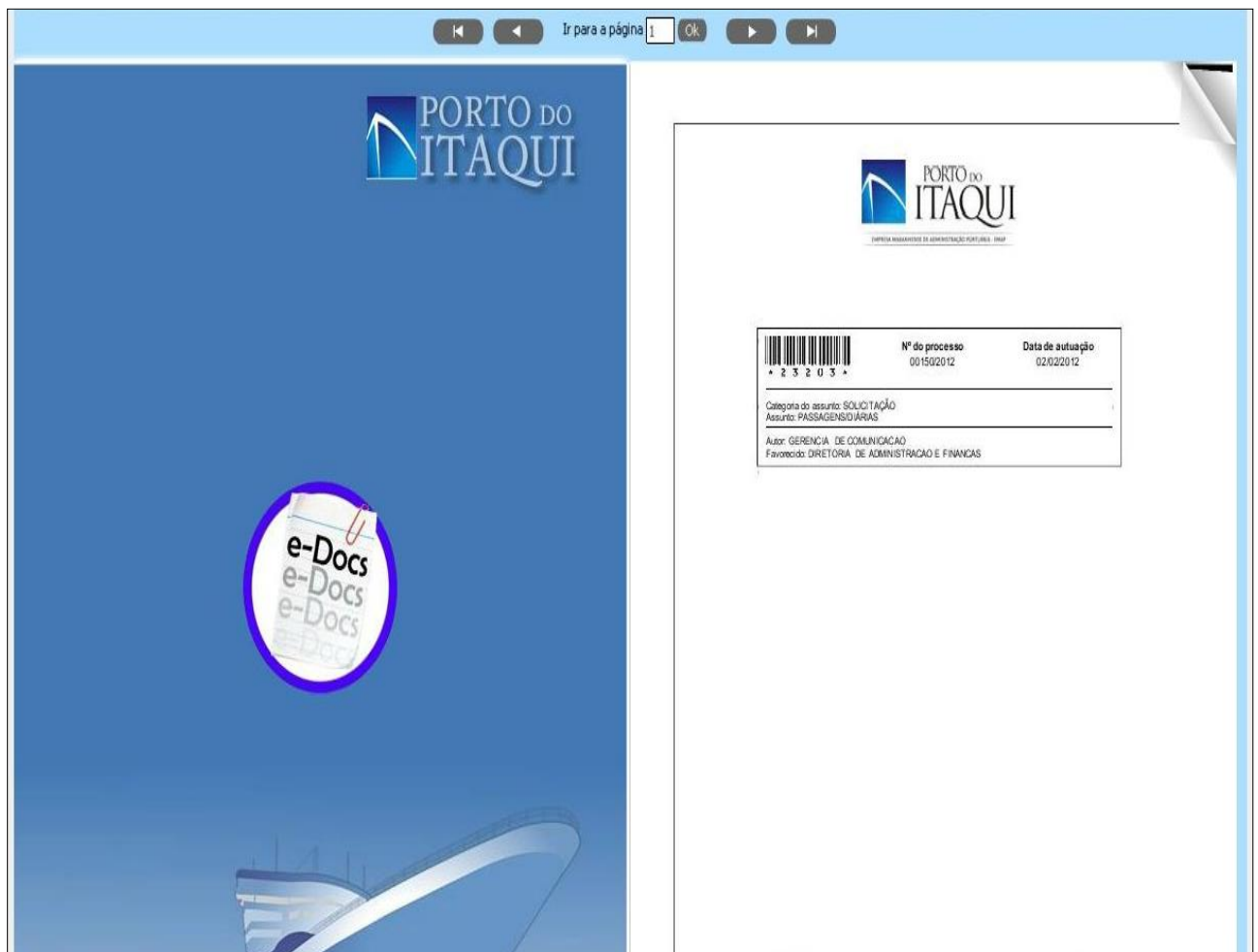


Figura 13 - Notícia da EMAP acerca da atuação da LINKCON EIRELI:

Publicada em: 04.07.2012

EMAP investe em tecnologia para integrar operações portuárias

Para se tornar um porto de classe mundial, o Itaqui investe também em tecnologia.

A equipe de informática da Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP), gestora do porto, trabalha na implantação do Sistema Governamental de Gestão Portuária Integrada (S2GPI) e do Sistema de Gerenciamento de Documentos (E-Docs). Os projetos colocam o Itaqui entre os portos no país que estão passando por uma modernização nessa área, além de representar uma economia de R\$ 900 mil/ano para a organização.

Com a implantação do S2GPI, os sujeitos atuantes no complexo portuário: Agências Marítimas, Operadores Portuários, Órgão Gestor da Mão de Obra (OGMO), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), entre outros, compartilharão informações relacionadas à logística do porto maranhense em tempo real. O projeto contribuirá para que as operações portuárias sejam ainda mais ágeis e seguras, além de proporcionar ferramentas para a organização de um banco de dados completo do Itaqui.

O maior benefício do S2GPI está em simplificar o processo, padronizar as informações, racionalizar os procedimentos, aumentar a eficiência e reduzir custos, ressaltou Jaqueline Lobão, Diretora de Administração e Finanças da EMAP. No total, serão oito módulos implantados: quatro direcionados à área operacional e o restante para outros setores da EMAP, que trabalha o projeto em parceria com a empresa LINKCON. Atualmente, de acordo com a GETIN, são utilizados mais de 10 sistemas de informática que captam informações do porto. Ao final tem-se um sistema desintegrado e um retrabalho para cruzar as informações, explicou João Luiz Menegazzo, gerente do setor. Com a implantação do S2GPI será possível que um conferente, na beira do cais, recebendo a carga, alimente online o sistema. Hoje, ele utiliza papel. Com o sistema passará a utilizar uma ferramenta eletrônica.

Fonte: <http://www.emap.ma.gov.br/imprensa/noticia/emap-investe-em-tecnologia-para-integrar-operacoes-portuarias>. Acesso em 30.10.19.

4.4.5.7. Da rotatividade de funcionários entre as duas empresas

Levantamento elaborado com base nos dados da RAIS evidencia a rotatividade de diversos funcionários entre as empresas analisadas, sendo possível verificar as saídas e entradas de cada um. Essa rotatividade entre as empresas específicas é mais um dos diversos indícios de relacionamento.

Tabela 16 - Funcionários que estiveram nas duas empresas em períodos próximos:

CPF	NOME	CNPJ Estab.	RAZÃO	Data de Admissão	Data Desligamento	Ocupação (descrição completa)
034.339.694-77	DIEGO DE BARROS CORREIA GALINDO	05.323.742/0001-71	LINKCON EIRELI	01/11/2010	02/03/2015	DIRETOR DE MIDIA (PUBLICIDADE)
034.339.694-77	DIEGO DE BARROS CORREIA GALINDO	10.981.677/0001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	03/03/2015	06/06/2017	GERENTE COMERCIAL
06x.326.xx-50	SEBASTIAO ALVES DA SILVA NETO	10.981.677/0001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	01/11/2014	06/05/2016	ECONOMISTA FINANCEIRO
06x.326.xx-50	SEBASTIAO ALVES DA SILVA NETO	05.323.742/0001-71	LINKCON EIRELI	30/09/2016	-	TECNICO DE PLANEJAMENTO DE PRODUCAO
78x.744.xx-49	LIDIANE OLIVEIR DA SILVA	05.323.742/0001-71	LINKCON EIRELI	14/05/2012	07/04/2014	ASSISTENTE ADMINISTRATIVO
78x.744.xx-49	LIDIANE OLIVEIRA DA SILVA	10.981.677/0001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	01/10/2014	26/12/2017	ANALISTA FINANCEIRO (INSTITUICOES FINANCEIRAS)
89x.596.xxx-68	ANA AMELIA ALVES DE LIMA SOUZA	05.323.742/0001-71	LINKCON EIRELI	14/09/2012	31/12/2012	ASSISTENTE ADMINISTRATIVO
89x.596.xxx-68	ANA AMELIA ALVES DE LIMA SOUZA	10.981.677/0001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	15/12/2016	26/12/2017	AUXILIAR DE ESCRITORIO

Tabela 17 - Funcionários que estiveram nas duas empresas em períodos distantes:

CPF	NOME	CNPJ Estab.	RAZÃO	Data de Admissão	Data Desligamento	Ocupação (descrição completa)
03x.209.xxx-33	SAMUEL RONALD LIMA GONCALVES	05.323.742/0001-71	LINKCON EIRELI	02/08/2010	31/12/2012	SUPERVISOR DE TESOURARIA
03x.209.xxx-33	SAMUEL RONALD LIMA GONCALVES	10.981.677/0001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	26/03/2015	26/12/2017	SUPERVISOR DE TESOURARIA
03x.380.xxx-93	PALOMA CARRERAS BRANCO	05.323.742/0001-71	LINKCON EIRELI	02/01/2010	31/03/2011	GERENTE FINANCEIRO
03x.380.xxx-93	PALOMA DE ARAUJO LIRA CARRERAS ALVES	10.981.677/0001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	01/07/2015	22/11/2017	DIRETOR ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO
61x.070.xxx-04	FRANCISCA LUCIANA NOGUEIRA	05.323.742/0001-71	LINKCON EIRELI	01/02/2010	31/12/2012	ANALISTA DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS

61x.070 .xxx-04	FRANCISCA LUCIANA N DE SOUZA	10.981.677/0 001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	01/07/2016	26/12/2017	ANALISTA DE NEGOCIOS
66x.733 .xxx-04	MARIA DAS GRACAS ARAGAO SODRE DA MOTA	05.323.742/0 001-71	LINKCON EIRELI	02/04/2012	31/01/2013	GERENTE DE DEPARTAMENTO PESSOAL
66x.733 .xxx-04	MARIA DAS GRACAS ARAGAO SODRE DA MOTA	10.981.677/0 001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	26/03/2015	26/12/2017	GERENTE DE DEPARTAMENTO PESSOAL

4.4.5.8. Confusão de funcionários das duas empresas na execução do objeto.

Mais um fato que demonstra a relação promíscua entre as empresas é que na execução do Contrato nº 06/2015 da SMF com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA figuram profissionais pertencentes ao quadro funcional da empresa LINKCON LTDA. Tal fato pode ser observado mediante documentos entregues à equipe de auditoria pelo próprio gerente de projetos da primeira empresa, o Sr. Bruno Malheiros.

Confira-se abaixo a produção de um documento da SMF com o objetivo de comunicar aos órgãos municipais a autorização de acesso a consultores da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA para o levantamento de informações. Nessa comunicação, há a relação nominal de funcionários autorizados. Ocorre que, mediante acesso à base de dados da RAIS, a equipe de auditoria observou que alguns desses funcionários não pertencem à SISTEMATECH, mas sim à empresa LINKCON EIRELI.

Figura 14 - Credenciamento pela SMF de funcionários da LINKCON para executar serviços de contrato pertencente à SISTEMATECH:


A SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA está se preparando para uma modernização administrativa e tecnológica com a implementação do Sistema de Processos Eletrônico como o sistema oficial de gestão de documentos e processos eletrônicos, agilizando o tramite dos processos na SMF e melhor controle dos processos gerados. O projeto é baseado no Processo Eletrônico Nacional (PEN), coordenado pelo Ministério do Planejamento e Gestão e estará, em breve, implantado em toda a Administração Pública Federal.


Eventualmente, consultores da empresa SISTEMATECH irão procurar as Superintendências e Coordenações para levantamento de informações que se façam necessárias para o andamento do projeto. Eles estão autorizados para tal, desde que não impactem as rotinas das áreas.

BENEFÍCIOS ESPERADOS COM A IMPLEMENTAÇÃO DO PEN

- Os usuários internos e externos podem receber e acompanhar processos online, assinar contratos e outros documentos eletronicamente;
- Permite total portabilidade, sendo 100% na Internet, com acesso remoto por meio de notebooks, tablets e smartphones;
- Os fluxos de processos poderão ser melhorados, tramitando, ao mesmo tempo, em várias áreas da Prefeitura, ou eliminando trâmites em níveis hierárquicos desnecessários.

Abaixo o nome das pessoas autorizadas a visitar as áreas:

Bruno Sergio Lopes Malhe 
Wigner Fernandes Costa
Ciro Riordan Portela Correia

Rodrigo Barboza Leite Pimentel 
Fabio de Oliveira Cunha
Leonardo da Silva Rezende

A análise da base de dados da RAIS revela que **WIGNER FERNANDES COSTA** e **RODRIGO BARBOSA LEITE PIMENTEL** são funcionários da empresa **LINKCON EIRELI** desde o exercício de 2010. Portanto, nunca pertenceram ao quadro da empresa **SISTEMATECH INFORMÁTICA**.

Tabela 18 - Relação empregatícia de Wigner Fernandes e Rodrigo Barbosa:

AnoInicial	AnoFina	CPF	Nome Completo (na RAIS)	CNPJ/Estab.	Razão Social (nome)	Data de Admissã	Data Desligamen	Ocupação (descrição completa)
2010	2017	012.379.034-40	WIGNER FERNANDES COSTA	05.323.742/0001-71	LINKCON LTDA EPP	08/09/2010	-	ANALISTA DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS
2010	2017	010.053.254-30	RODRIGO BARBOSA LEITE PIMENTEL	05.323.742/0001-71	LINKCON LTDA EPP	08/09/2010	-	PROGRAMADOR DE SISTEMAS DE INFORMACAO

Fonte: RAIS – Relação Anual de Informações Sociais.

4.4.6. Dos indícios de fraudes envolvendo as duas empresas.

De relevo significativo, no momento de elaboração do plano da auditoria, exsurgiu reportagem jornalística¹⁸ acerca da empresa LINKCON EIRELI, cujo embasamento são relatórios de auditoria do TCU¹⁹ demonstrando diversas irregularidades quanto à contratação e à execução de serviços de TI. Frise-se que os contratos apontados são semelhantes aos avançados pela Prefeitura de Niterói²⁰ com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA e com a própria LINKCON, inclusive com o mesmo *modus operandi*, qual seja, a adesão (carona) a uma ata de registro de preços realizado por outro órgão.

Figura 15 – Reportagem do jornal O Globo, de 15.03.2019:



Uma força-tarefa do TCU, montada para vasculhar contratos suspeitos na área de Tecnologia da Informação (TI), descobriu que o endereço do pequeno negócio, em Jupí, também era citado em contratos milionários do governo associados à empresa LINKCON Internacional. Registrada no mesmo imóvel do salão, a LINKCON faturou, nos últimos quatro anos, cerca de R\$ 73 milhões em contratos com os ministérios do Turismo, da Saúde, da Integração Nacional e da Defesa, além de repartições menores do governo.

Há seis meses, O GLOBO revelou como o setor de tecnologia da informação havia virado um mercado bilionário para golpistas de todas as regiões do país, com uma série de empresas de fachada recebendo milhões do governo sem prestar qualquer serviço. Nesta quinta-feira, o TCU mandou suspender contratos fraudulentos de R\$ 30 milhões do Ministério da Educação e da pasta da Integração com outra empresa com negócios irregulares revelados pelo GLOBO.

[...]

¹⁸ <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-pagou-73-milhoes-empresa-de-ti-registrada-em-salao-de-beleza-no-agreste-de-pernambuco-23524811>. Acesso em 15.03.2019.

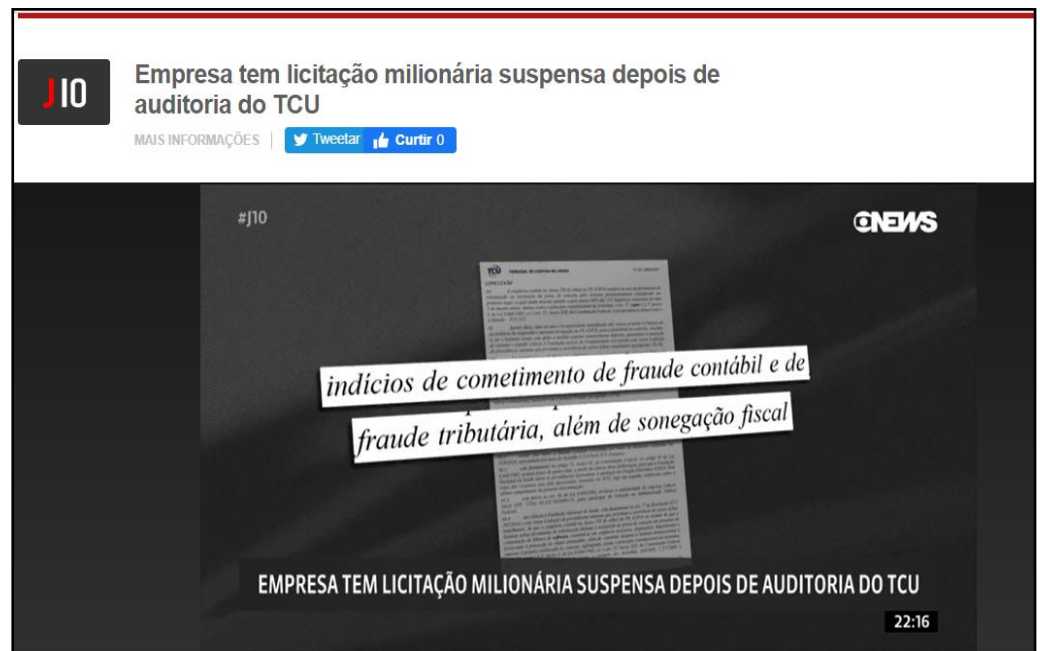
¹⁹ Acórdão TCU nº 2.888/2018-Plenário e Acórdão TCU nº 2207/2018-Plenário.

²⁰ No desenrolar deste relatório, outra similaridade entre as empresas será demonstrada: a forma irregular de execução contratual, envolvendo ilegalmente o sistema público SEI (sistema compreendido em uma das contratações da SISTEMATECH com o município de Niterói).

Funciona assim: os golpistas montam uma empresa de fachada, conseguem corromper algum setor de compras de órgão público que simula uma licitação e contrata a empresa. A partir dessa “ata” da licitação, a empresa de fachada torna-se fornecedora do governo. A ata da licitação que ela venceu torna-se uma espécie de autorização para que ela venda, sem licitação, os mesmos produtos a outros órgãos da União sem fiscalizações mais complexas. [...] (grifo nosso)

Ainda a fiar-se no noticiário nacional, em outra reportagem investigativa, de 19.04.2019, intitulada “**Empresa tem licitação milionária suspensa depois de auditoria do TCU**”²¹, a Globonews realizou visita ao local do estabelecimento da LINKCON EIRELI, ratificando tratar-se de sede precária. Na reportagem são aventadas outras irregularidades, tais como fraude contábil e tributária, além de sonegação fiscal.

Figura 16 - Reportagem jornalística sobre sede precária e fraudes da empresa LINKCON:



Ainda sobre a LINKCON, a empresa teve a sua **personalidade jurídica desconsiderada** por meio do **Acórdão nº 2.207/2018-TCU-Plenário**, de relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman, no intuito de que os seus sócios fossem responsabilizados solidariamente por um **superfaturamento de quase 8 milhões na execução do contrato 38/2017 da Funasa**. Como se não bastasse isso, segundo informações do TCU²², outros contratos da empresa estão em processo de análise naquela Corte em decorrência de irregularidades, são eles:

²¹ <http://g1.globo.com/globo-news/jornal-das-dez/videos/v/empresa-tem-licitacao-milionaria-suspensa-depois-de-auditoria-do-tcu/7554858/>. Acesso em 05.06.2019.

²² Acórdão nº 339/2019–TCU-Plenário.

Tabela 19 - Processos da LINKCON em apuração no TCU:

Órgão	Proposta	TC
Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea)	Conversão em TCE	016.053/2018-4
Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp)	Conversão em TCE	015.997/2018-9
Fundação Nacional de Saúde (Funasa)	Conversão em TCE	015.932/2018-4
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	Audiência dos responsáveis	015.930/2018-1
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	Conversão em TCE	016.111/2018-4

Fonte: Acórdão TCU nº 2.207/2018

No processo TCU nº 021.206/2018-0 (Acórdão nº 339/2019-TCU-Plenário), foi **declarada a inidoneidade da empresa LINKCON EIRELI EPP** (CPNJ 05.323.742/0001-71) para participar de licitações na Administração Pública Federal pelo prazo de 3 (três) anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude de prática fraudulenta comprovada no Pregão Eletrônico 6/2018 promovido pela Funasa.

Outros fatos evidenciam a relação entre as empresas SISTEMATECH e LINKCON:

Às fls. 672/726 do processo 190/000202/2013, pertinente a uma contratação da empresa LINKCON EIRELI com a **SEPLAG**, resta demonstrado um levantamento subscrito pela responsável a Sra. Ana Lanuci. Todavia, a análise da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais - demonstra que Ana Lanuci nunca pertenceu ao quadro de funcionários da empresa LINKCON EIRELI, mas sim ao quadro da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA – empresa que possui contratos com a **Secretaria de Fazenda**, tendo a funcionária sido admitida em 05.05.2015 (sem data de desligamento). Sobre esse fato, inclusive, é de ser destacado que Ana Lanuci é citada como gerente geral da empresa SISTEMATECH por um funcionário que ingressou com uma reclamação trabalhista (processo 0101832-15.2016.5.01.0244 - Justiça do Trabalho), em decorrência de litígios por atividades laborais na Prefeitura Municipal de Niterói. Tem-se, dessa forma, um reforço na percepção sobre uma relação promíscua das empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA e LINKCON EIRELI, vez que a gerente citada atuava concomitantemente em ambas as empresas nas contratações com o município de Niterói.

Durante a execução da auditoria em Niterói, a equipe também se deparou com reportagens jornalísticas acerca de irregularidades em contratações da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA com a Assembleia Legislativa de Pernambuco. As reportagens indicavam que a empresa era alvo da auditoria do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), cuja análise daquela Corte teria desvelado diversas irregularidades em decorrência da adesão à ata de registro de preços nº 08/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins (AL-TO), a mesma aderida pelo município de Niterói, inclusive com o mesmo *modus operandi*. Veja-se excertos das reportagens:

➤ **CONSELHEIRA DO TCE VOTA PELA REJEIÇÃO DE CONTAS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. CARLOS NEVES PEDE VISTAS DO PROCESSO²³.**

Em sessão realizada na manhã desta quarta-feira (30), a conselheira substituta Alda Magalhães votou pela rejeição das contas da Assembleia Legislativa, em 2016.

O conselheiro Carlos Neves pediu vistas dos autos, após o voto da relatora.

Ainda não há data para a conclusão do julgamento.

O voto de Alda Magalhães, relatora das contas, seguiu parecer do Ministério Público de Contas (MPCO). **A relatora apontou supostas irregularidades em um contrato sem licitação, celebrado por adesão a uma ata de registro de preços da Assembleia de Tocantins.**

Segundo a relatora, havia indícios de fraude na licitação. A relatora apontou também, em seu voto, proibido por lei.

"Nem a defesa da ALEPE nem a defesa da SISTEMATECH Informática Eireli - ME trouxeram elementos substanciais para comprovar a regular prestação dos serviços. Tentaram apenas afastar os indícios apontados pela Auditoria, mas, repise-se, sem fazer prova cabal da efetiva prestação dos serviços e correspondência destes com os valores pagos", constou do relatório.

Ao votar pela rejeição de contas, a relatora pediu que **cópia do processo fosse encaminhada ao Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE), para as "providências que entender cabíveis"**.

➤ **Auditoria do TCE/PE constatou fraude fiscal, sonegação fiscal, superfaturamento, não prestação dos serviços em contrato de mais de R\$ 16,7 milhões da ALEPE. Com a palavra o MPPE, o MPF, a Receita Federal e a Polícia Federal²⁴:**

A Prestação de Contas da Gestão Guilherme Uchoa e Diogo Moraes, à frente da Assembleia Legislativa de Pernambuco, do ano de 2016, recebeu voto pela rejeição da relatora, a Conselheira Substituta Alda Magalhães. Trata-se do Processo 17100077-8.

O voto pela rejeição, que ainda depende de confirmação pelos demais Conselheiros da Corte, encontra sua justificativa no Relatório de Auditoria produzido pelas Auditoras Michelle Ferreira Menezes de Freitas e Silvia Maria Vaz Maciel de Moraes, mostrando que a ALEPE pagou mais de R\$ 16 milhões a empresa que emitiu notas fiscais "frias", que não comprovou a prestação dos serviços e cujos endereços informados não eram verdadeiros.

As irregularidades foram encontradas pela Auditoria do TCE/PE numa **Adesão a uma Ata de Registro de Preços da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins (Ata de Registro de Preços nº 8/2014), para contratação da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA LTDA,** empresa que, curiosamente, teria sede no Município de Lagoa do Carro, em Pernambuco.

[...]

INDÍCIOS SÃO DE QUE SERVIÇOS NÃO FORAM PRESTADOS

²³ <https://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2019/10/30/conselheira-do-tce-vota-pela-rejeicao-de-contas-da-assembleia-legislativa-carlos-neves-pede-vistas-do-processo/>. Acesso em 20.11.2019.

²⁴ <https://www.blogdanoeliabrito.com/2019/11/auditoria-do-tcepe-constatou-fraude.html>. Acesso em 20.11.2019.

A Auditoria aponta que " testes aplicados à execução do contrato nº 51/2015 **informam indícios consideráveis de ausência de prestação de serviços**, conclusão essa obtida da conjunção de cinco fatores: a verificação de ausência de competitividade no Pregão Presencial usado como licitação de suporte para a celebração do mencionado contrato nº 51/2015; da não localização de atividades em endereços declarados; da utilização de documentos fiscais pela empresa contratada desprovidos da necessária autorização do município no qual era sediada; da ausência de atesto pelo setor responsável da prestação dos serviços (que é requisito essencial à liquidação da despesa); e por fim, o registro subdimensionado da receita operacional bruta no Balanço e nas Demonstrações Financeiras da empresa Sistematech constantes na JUCEPE."

[...]

NOTAS "FRIAS"

De acordo ainda com a competentíssima Auditoria realizada pela Técnicas do TCE/PE, constatou-se "a ausência de autorização pela Prefeitura de Lagoa do Carro – PE para impressão de documento fiscal pela Sistematech Informática Eireli - ME"

[...]

SUSPEITA DE SONEGAÇÃO

"Entende-se, também, pela necessidade de representar junto à Receita Federal do Brasil - RFB para que se verifique um possível dano ao Erário pela Sistematech Informática Eireli - ME mediante sonegação de impostos. Considerando que, à época da contratação, entre 2015 e dezembro de 2017, a empresa era optante pelo SIMPLES NACIONAL e houve omissão de receitas, conforme pode-se verificar nos comparativos entre os valores pagos pela ALEPE e os demonstrativos contábeis publicados com valores de receita inferiores ao real.", afirmam as auditoras.

[...]

- **Auditoria do TCE/PE constatou fraude fiscal, sonegação fiscal, superfaturamento, não prestação dos serviços em contrato de mais de R\$ 16,7 milhões da ALEPE. Com a palavra o MPPE, o MPF, a Receita Federal e a Polícia Federal²⁵:**

19 novembro

Conselheira do TCE opina pela rejeição de contas da Alepe na gestão de Guilherme Uchoa e Diogo Moraes

NEY LIMA COMENTAR

Auditoria do TCE levantou suspeita sobre contratação empresa de informática

²⁵ <http://www.blogdoneylima.com.br/politica/conselheira-do-tce-opina-pela-rejeicao-de-contas-da-alepe-na-gestao-de-guilherme-uchoa-e-diogo-moraes>. Acesso em 20.11.2019.

Por último, deixe-se registrado que todas as reportagens jornalísticas trazidas à baila possuem o condão de demonstrar a notoriedade e a gravidade dos fatos propagados Brasil afora pelas empresas envolvidas que, de pior modo, também acometeram o município de Niterói. **Frise-se, contudo, que todas as conclusões da equipe de auditoria estão calcadas num rico conjunto probatório e em situações fáticas capazes o suficiente de dar azo às conclusões e respectivas propostas de encaminhamento.**

4.4.7. Da comprovada simulação dos preços praticados.

Pode-se comprovar a simulação das pesquisas de mercado, analisando o certame do pregão presencial nº 056/2018 (processo administrativo nº 190/000502/2018) da SEPLAG do município de Niterói.

Nesse procedimento licitatório, houve a participação da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, situação em que ofertou o **ponto de função a um valor de R\$150,75.**

Figura 17 - Proposta de preços da SISTEMATECH no pregão p. nº 056/18 da SEPLAG:

Nº PROCESSO: 190/502/18
DATA: 11/11/18 FLs: 405
RUBRICA: Fernando Andrade Cordeiro
Cred: 22449-4/2018
Mat. 12439550

PROPOSTA DE PREÇOS

AO MUNICÍPIO DE NITERÓI
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 190/000502/2018
MODALIDADE: PREGÃO PRESENCIAL Nº 056/2018
TIPO DE LICITAÇÃO: MENOR PREÇO GLOBAL

RAZÃO SOCIAL: SISTEMATECH INFORMÁTICA LTDA CNPJ: 10.981.677/0001-01
INSCRIÇÃO MUNICIPAL: 590986-4
ESTADUAL: Isento
ENDEREÇO: AV. BARBOSA LIMA, 149 – SALA 215
BAIRRO: RECIFE CEP: 50.030-917
CIDADE: RECIFE ESTADO: PERNAMBUCO
DADOS BANCÁRIOS: BANCO SANTANDER | AGÊNCIA: 3757 | CONTA CORRENTE:
130073204
TELEFONE: (81) 3421-8839/ 99774-4661 FAX: (81) 3421-8839
E-MAIL: COMERCIAL@SISTEMATECH.COM

PROPOSTA DE CONTRATAÇÃO					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO	QUANTIDADE	VALOR TOTAL
1	GERENTE DE PROJETOS - SENIOR	HST	RS 130,00	2.112	RS 274.560,00
2	GERENTE DE PROJETOS - PLENO	HST	RS 120,00	1.920	RS 230.400,00
3	ADMINISTRADOR DE BANCO DE DADOS - PLENO	HST	RS 120,00	1.200	RS 144.000,00
4	ANALISTA DE SISTEMAS - PLENO	HST	RS 120,00	1.200	RS 144.000,00
5	SUPORTE OPERACIONAL - PLENO	HST	RS 120,00	2.112	RS 253.440,00
6	ANALISTA DE REDES - SENIOR	HST	RS 130,00	2.100	RS 273.000,00
7	ANALISTA DE REDES - JUNIOR	HST	RS 90,00	1.140	RS 102.600,00
8	SUPORTE OPERACIONAL - JUNIOR	HST	RS 90,00	2.112	RS 190.080,00
9	DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS	PF	RS 150,75	1.200	RS 180.900,00
TOTAL					RS 1.792.980,00

Valor total do Lote: R\$ 1.792.980,00
Um milhão setecentos e noventa e dois mil, novecentos e oitenta reais.

Na fase de lances, esse preço mostrou-se ainda menor, eis que a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA ofereceu um desconto de aproximadamente 20% no preço global. Dessa forma, o preço do ponto de função corresponderia a aproximadamente **R\$120,00**.

O que desperta a atenção, além da competitividade do certame (haja vista a quantidade de empresas e lances ofertados) é a diferença dos preços praticados pela empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA quando comparados aos que vinham sendo praticados anteriormente à licitação, frise-se, **por meio de adesões irregulares**.

O comparativo abaixo demonstra que os preços contratados mediante o devido procedimento licitatório são imensamente mais econômicos do que os preços outrora contratados mediante afastamento à licitação, em contratos das empresas LINKCON EIRELI e SISTEMATECH INFORMÁTICA com a SEPLAG e a com a SMF, respectivamente, reforçando a percepção de que as pesquisas que fundamentaram as adesões foram artificialmente coletadas.

Ressalta-se que, embora o demonstrativo compreenda períodos distantes, não há deflação na economia do país que justifique a queda desses preços. Dentro de uma situação normal, os preços atuais tenderiam a ser até maiores, mas, ao revés, são menores, eis que nesse último caso são provenientes de uma competitividade em situação normal e independente de mercado.

Tabela 20 - Preços superfaturados do ponto de função:

Contrato	Órgão	Data assinatura	Empresa	Valor do Ponto de Função	Varição licitado*
06/2015	SMF	03.11.2015	SISTEMATECH	R\$ 604,25	504%
07/2015	SMF	19.11.2015	SISTEMATECH	R\$ 604,25	504%
03/2013	SEPLAG	05.12.2013	LINKCON	R\$ 495,00	413%
11/2017**	SEPLAG	01.12.2017	LINKCON	R\$778,00	648%

* A variação levou em conta o valor do ponto de função praticado pela empresa SISTEMATECH quando participou do certame licitatório (preço da adesão/preço da licitação).

** Embora o contrato nº 11/2017 da SEPLAG tenha compreendido preços superfaturados pelo ponto de função, não são evidenciados pagamentos por esse item nos processos analisados.

Confira-se que os preços praticados mediante fuga ao procedimento licitatório (ponto tratado em outro achado dessa auditoria) chegaram à absurda variação de mais de **500%**. Ou seja, o município chegou a dispender **504% a título de superfaturamento** nos casos dos contratos nº 06/2015 e nº 07/2015 da SMF com a empresa SISTEMATECH. É nítida a desconformidade do preço quando praticado num livre ambiente de concorrência. Logo, caso o município não tivesse mergulhado em contratações justificadas mediante pesquisas artificiosas, pode-se afirmar de forma peremptória que os preços fornecidos seriam melhores dos que os obtidos nas adesões. A licitação realizada pela SEPLAG comprova a simulação dos preços e a desvantagem de ter o gestor empreendido fuga ao devido certame licitatório.

Assentadas as considerações acerca do relacionamento das empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA e LINKCON EIRELI, adiante serão analisadas as pesquisas de preços de

cada contratação do município de Niterói, nas quais, repise-se, estiveram compreendidas as mesmas empresas, relacionadas a um mesmo grupo.

4.4.8. Da análise pontual das pesquisas de preços utilizadas em cada contratação.

A análise acurada de cada contratação é capaz de demonstrar outros vícios, o que será evidenciado a seguir. Além disso, a análise individual de cada contratação é importante para delinear a ação e a respectiva responsabilidade de cada servidor que participou do processo de pesquisa de preços que, comprovadamente, restou-se artificiosa e prejudicial aos cofres públicos.

Sobre esse aspecto devem os gestores públicos, juntamente com os servidores partícipes e empresas envolvidas, serem responsabilizados pela simulada pesquisa de mercado, eis que ela funcionou como a mola propulsora da contratação antieconômica e, não fosse isso, comprovadamente a avença não teria se concretizado, haja vista a clarividente discrepância com os parâmetros do mercado. **Frise-se que compete exclusivamente aos gestores públicos a prospecção de preços, não havendo, portanto, como negar que participaram ativamente e conscientemente de uma ação para beneficiar determinadas empresas por meio de contratações antieconômicas.** Além disso, com alicerce nas explicações deste relatório, é possível concluir ter havido uma simbiose entre as empresas envolvidas e os agentes públicos responsáveis pela pesquisa de preços e pelas consequentes contratações.

4.4.8.A. Contrato nº 07/2015 (SMF x SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI).

Para firmar o contrato nº 07/2015 - SMF, o então Secretário de Fazenda do Município de Niterói, Sr. **Cesar Augusto Barbiero**, acostou aos autos 3 propostas de preços (fls. 112/122 do processo adm. 030/028706/2015), dentre as quais uma deve ser descartada, pois refere-se justamente à empresa detentora da ata, ou seja, os seus preços já eram conhecidos e deveriam ser utilizados apenas como parâmetro de comparação – e não como pesquisa de mercado. Dessa forma, em detrimento de utilizar o cadastro de fornecedores (inclusive o COMPRASNET) e, por exemplo, o cadastro de contribuintes, bases amplamente disponíveis sob o manto da Secretaria de Fazenda, resta-se evidenciado que o gestor buscou a comprovação da vantajosidade por limitada pesquisa de preços, compreendendo apenas duas cotações, que também não merecem fé e devem ser descartadas pelos motivos a seguir:

Tabela 21 - Cotações do Contrato nº 07/2015 (SMF x SISTEMATECH):

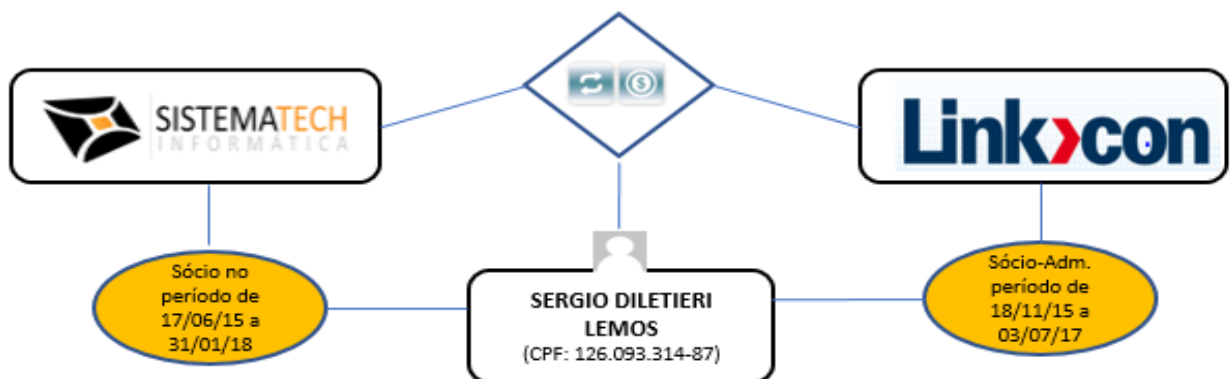
CONTRATO Nº 07/2015 - EMPRESAS CONSULTADAS		
SISTEMATECH	LINKCON	ECG INFORMÁTICA
CNPJ.: 10.981.677/0001-01, estabelecida no de Pernambuco (detentora da ata)	CNPJ.: 05.323.742/0001-71, estabelecida no de Pernambuco	CNPJ.: 13.665.064/0001-53, estabelecida no de São Paulo

Tabela 22 - Preços cotados para o Contrato nº 07/2015 (SMF x SISTEMATECH):

Contrato Sistematech nº 07/2015				Preço 1 (P1) ECG INFORMÁTICA	Preço 2 (P2) Linkcon	Preço 3 (P3) Sistematech
Item	Unid.	Quant.	Descrição do serviço	Preço Unitário	Preço Unitário	Preço Unitário
1	UST	245	Serviços de Gestão Documental (UST1)	R\$ 91,00	R\$ 87,00	R\$ 75,00
2	UST	240	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas (UST2)	R\$ 99,00	R\$ 101,00	R\$ 96,00
3	UST	1.700	Serviços de consultoria de gestão (UST3)	R\$ 115,00	R\$ 111,00	R\$ 105,00
4	UST	400	Serviços de suporte técnico (UST6)	R\$ 87,00	R\$ 62,00	R\$ 50,00
5	UST	3.500	Serviços de suporte operacional (UST7)	R\$ 82,00	R\$ 71,00	R\$ 50,00
6	UST	3.500	Serviços de mapeamento de processos (UST8)	R\$ 90,00	R\$ 102,00	R\$ 80,00
7	PF	1.200	Desenvolvimento	R\$ 692,00	R\$ 621,00	R\$ 604,25

Preliminarmente, destaca-se que, no momento da assinatura do contrato nº 07/2015, em **19.11.2015**, tanto a SISTEMATECH INFORMÁTICA (contratada) quanto a LINKCON EIRELI (consultada) tinham como sócio o **Sr. Sérgio Diletieri Lemos**.

Figura 18 - Relacionamento societário no momento da celebração do Contrato nº 07/2015 (SMF):



No caso específico dessa contratação do município de Niterói, a proposta de preços da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA é assinada pelo Sr. Henrique Medeiros Omena Duarte. Já a cotação de preços da LINKCON EIRELI que foi acostada aos autos para efeitos da vantajosidade possui como subscritor o Sr. Diego Galindo. Além do relacionamento dos representantes dos proponentes, fato comprovado anteriormente – os dois são sócios em comum numa outra empresa -, causa espécie o fato de que a solicitação de cotação de preços foi encaminhada via e-mail à empresa LINKCON EIRELI em **13.11.2015, às 18:38h** (fls. 119 do processo 030/028706/15), pela Diretora da Secretaria de Fazenda, Sra. **Paula F.C. Barros Cabral**, e, numa ligeireza incomum – considere-se a complexidade do objeto (diversas UST e Pontos de Função) -, **no mesmo dia, 13.11.2015, a empresa apresentou a sua proposta**. Acrescente a isso, o fato de que, conforme demonstram os documentos acostados aos autos, a cotação foi encaminhada sem possuir anexos, demonstrando que a empresa apresentou a cotação sem conhecer quais as características do objeto, sobretudo o catálogo de serviços, item essencial inerente à métrica UST.

Há de ser ressaltado ainda que, conforme declarado à equipe de auditoria pela SMF (Ofício nº 155/SMF/2019), não há um catálogo de serviços próprio do órgão, item essencial e imprescindível quando a métrica utilizada para a precificação, execução e fiscalização dos serviços é a UST – Unidade de Serviços Técnicos. **Assinale-se que não há como existir UST sem o correspondente catálogo de serviços específico do órgão, item personalíssimo da SMF.** Posto isso, a empresa não tinha as informações essenciais sobre o serviço a ser prestado para apresentar uma cotação de preços factível.

Quanto à empresa **ECG TEC SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA (CNPJ: 13.665.064/0001-53)**, também utilizada na pesquisa de preços, destacam-se os seguintes pontos que maculam a cotação prestada no intuito de demonstrar a vantajosidade da contratação:

Em consulta às bases da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) extrai-se que, **desde o exercício de 2015, a empresa ECG TEC não possui um funcionário sequer.** Ao longo de sua existência, a empresa possuiu apenas um funcionário.

Cabe esclarecer que o número de vínculos empregatícios reflete a capacidade operacional da empresa, ou seja, a sua aptidão para o desempenho das atividades pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos para a realização do objeto da licitação, sobretudo quando se trata de prestação de serviços.

Tabela 23 - Quantidade de funcionários da empresa ECG TEC:

CNPJ	RAZÃO SOCIAL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
13.665.064/0001-53	ECG TEC SERVICOS DE INFORMATICA LTDA	-	-	-	-	-	1	1	1	1	0	0	0

Fonte: Base de dados dos sistemas RAIS e CAGED.

Logo, com base nos dados acima, pode-se afirmar que a empresa em comento não possuía e jamais possuiu capacidade operacional para contratar o serviço pretendido pelo município de Niterói.

Outrossim, pesquisas realizadas pela equipe de auditoria demonstram que a empresa **nunca possuiu contratos ou empenhos com órgãos públicos jurisdicionados do TCE-RJ ou com órgãos da União**²⁶, especialmente para a prestação de serviços de TI. Tal fato corrobora a percepção de que a empresa não opera no ramo pretendido, não possui expertise, e atuou de forma figurativa, apenas para prestar cobertura a uma cotação de preços tendenciosa.

A ECG TEC SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA também figurou nas laboriosas e profícuas auditorias do TCU que originaram os Acórdãos nºs 2.888/18 e 2207/18, uma vez

²⁶ Consulta realizada com base no portal da transparência da CGU – <http://www.portaltransparencia.gov.br/contratos/consulta?ordenarPor=dataFimVigencia&direcao=desc>. Acesso em 11.07.2019.

que também foi utilizada para realizar pesquisas de preços com o fito de comprovar a vantajosidade da contratação da LINKCON EIRELI com os órgãos federais CODESP e FUNASA. Os auditores do TCU, em visita ao local de funcionamento da ECG TEC, endereço obtido no sistema de CNPJ da Receita Federal, constataram o funcionamento de uma pequena empresa de informática, voltada para a venda de peças e manutenção de computadores. Destacam, ainda, os auditores que em pergunta realizada ao funcionário da empresa ECG, o mesmo informou **não ter conhecimento que a empresa desenvolvia soluções de informática.**

Adicionalmente, em ambos os relatórios do TCU há a informação de que o Diretor (e proprietário) da ECG TEC, Sr. **Erich Caetano Geraldo**, é o responsável pelo site da LINKCON na internet (consulta em <https://registro.br/2/whois#lresp>):

Figura 19 - Responsável pelo domínio da empresa 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

Fonte: Relatório de auditoria do TCU – Acórdão 2207/2018-TCU-Plenário

De se concluir, pois, que o Sr. Erich Caetano Geraldo é relacionado com o Sr. Sergio Diletieri Lemos Filho, cidadão que já foi sócio tanto da SISTEMATECH INFORMÁTICA quanto da LINKCON EIRELI e que pertence ao grupo familiar que administra ambas as empresas.

O Sr. Erich Caetano foi responsável pela cotação de preços da empresa ECG TEC que foi juntada aos autos para comprovar a vantajosidade da contratação. A solicitação da cotação foi encaminhada pela Diretora de Administração da SMF, Sra. **Paula F.C. Barros Cabral**, via e-mail, em 11.11.2015 e retornada em 13.11.2015. A cópia do e-mail de

solicitação encarteada nos autos, assim como ocorrido na pesquisa realizada com a empresa LINKCON, demonstra não ter havido documento anexo, o que causa estranheza, dado que o objeto era complexo, sendo imprescindível o conhecimento do catálogo de serviços para a precificação do item “UST” e do projeto no caso de precificação do item “ponto de função”.

No relatório do Acórdão nº 2.207/2018-TCU-Plenário, quanto à empresa ECG, é destacado o seguinte parágrafo, sendo oportuno repetir aqui:

“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.” (grifamos)

Já o relatório do Acórdão nº 2.888/2018-TCU-Plenário consigna que o Sr. Erich Caetano Geraldo por vezes atuou como representante da empresa LINKCON EIRELI em certames licitatórios que ocorreram no Estado de São Paulo, a saber: contratações com a Prefeitura de Guarulhos e Ata de Pregão Presencial do Ministério Público do Estado de São Paulo. **Portanto, correto afirmar a existência de interesses comuns as duas empresas.**

Nessa mesma linha, vale retomar os apontamentos do relatório constante do Acórdão nº 2207/2018-TCU-Plenário: 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.

Os auditores do TCE-RJ não encontraram nos autos do processo, nas rotinas administrativas do órgão ou nas entrevistas realizadas nos setores qualquer elemento que justifique porque uma pequena empresa de informática, localizada na cidade de Guarulhos-SP, não atuante no ramo de desenvolvimento de software, não constante de cadastro de fornecedores, sem histórico de contratações com o setor público, chegou ao conhecimento do município de Niterói e foi escolhida para realizar a pesquisa de preços. Não há qualquer elemento que explique como tal empresa conseguiu cotar preço sem conhecer o projeto e o catálogo de serviços.

Outro elemento que comprova um possível conluio entre as empresas e a administração municipal é que antes mesmo da apresentação dos preços pelas empresas, a administração municipal os conhecia. Os documentos alocados nos autos mostram que as empresas apresentaram suas cotações em datas compreendidas entre os dias **12.11.2015** e **13.11.2015** (fls. 112 a 122 do Proc. 030/028706/15). Entretanto, um quadro de preços elaborado pelo Secretário de Fazenda, **Sr. César Augusto Barbiero, apresenta data de 10.11.2015** (fl. 122 do Proc. 030/028706/15), ou seja, dois dias antes das empresas demonstrarem os seus preços, o Secretário de Fazenda já os conhecia, o que desnuda um potencial arranjo realizado entre empresas e gestores públicos. Veja-se:

Figura 20 - Quadro consolidado das cotações de preços:

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL		NITERÓI PREFEITURA		PREÇO 1	PREÇO 2	PREÇO 3	PREÇO 4	PREÇO 5
QUANTIDADE	DESCRIÇÃO DO MATERIAL/SERVIÇO	CNPJ	EMPRESA	PREÇO 1 UNID	PREÇO 2 UNID	PREÇO 3 UNID	PREÇO 4 UNID	PREÇO 5 UNID
245	Serviços de Gestão (UST1)	1099357/301-01	Empresab	R\$ 75,00	R\$ 91,00	R\$ 87,00	R\$ 87,00	R\$ 87,00
240	Serviços de Análise de Sistemas - adequações corretivas e evolutivas (UST2)	23.040.000		R\$ 96,00	R\$ 99,00	R\$ 101,00	R\$ 101,00	R\$ 101,00
1700	Serviços de Consultoria de Gestão (UST3)	170.500.000		R\$ 105,00	R\$ 115,00	R\$ 111,00	R\$ 111,00	R\$ 111,00
400	Serviços de Suporte Técnico (UST6)	20.000.000		R\$ 20,00	R\$ 20,00	R\$ 20,00	R\$ 20,00	R\$ 20,00
3500	Serviços de Suporte Operacional (UST 7)	175.000.000		R\$ 50,00	R\$ 52,00	R\$ 50,00	R\$ 50,00	R\$ 50,00
3500	Serviços de Mapeamento de processos (UST8)	180.000.000		R\$ 80,00	R\$ 90,00	R\$ 90,00	R\$ 90,00	R\$ 90,00
1200	Desenvolvimento	775.000.000		R\$ 694,25	R\$ 692,00	R\$ 621,00	R\$ 621,00	R\$ 621,00
TOTAL				R\$ 1.420.000,00	R\$ 1.295.552,00	R\$ 1.246.734,00		
OBSERVAÇÃO:								
SEYOR	REQUERENTE	APROVAÇÃO	DATA	PLANEJ. DE CUSTOS, CONFORME DA LEX 8.666/93				
	César Augusto Barbiero Secretário Municipal de Fazenda		10/11/2015	PRazo DE ENTREGA: TIPO DE CONTRATAÇÃO				

TOTAL	R\$ 1.420.000,00
APROVAÇÃO	
DATA	10/11/2015

Foram responsáveis pela pesquisa de preços do Contrato nº 07/2015 da Secretaria Municipal de Fazenda o Sr. **César Augusto Barbiero** (Secretário Municipal de Fazenda) e a Sra. **Paula F.C. Barros Cabral** (Diretora de Administração da SMF).

Às fls. 143/145 do processo nº 030/028706/2015 consta a Nota Técnica nº 776/2015/CONTROLE/SEPLAG, de 19.11.15, na qual a responsável pelo Controle Interno fundamenta a contratação, sem, contudo, atentar-se para as graves e transparentes irregularidades constantes da pesquisa de preços utilizada para efeitos de comprovação da vantajosidade. Outro parecer da responsável pelo órgão de Controle Interno está disposto às fls. 212/214 do mesmo processo de contratação. Nesse passo, entendemos que a Subsecretária de Controle, a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino** deva ser responsabilizada, uma vez que a vantajosidade simulada passou pelo seu crivo e foi ponto indutor para o prosseguimento da viciada contratação. De igual modo, também deve ser responsabilizada a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, visto que também avalizou o mesmo parecer de forma a garantir o prosseguimento da avença permeada de irregularidades.

4.4.8.B. Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI).

Na análise da comprovação da vantajosidade do contrato nº 06/2015, também firmado pelo Município de Niterói, por intermédio da Secretaria de Fazenda, com a empresa SISTEMATECH, também mediante adesão à ata de registro de preços nº 008/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins, identifica-se que o então Secretário de Fazenda, Sr. Cesar Augusto Barbiero, acostou aos autos apenas 3 propostas de preços das quais uma deve ser descartada, pois refere-se justamente à empresa detentora da ata, ou seja, os seus preços já eram conhecidos e deveriam ser utilizados apenas como parâmetro – e não como pesquisa de mercado. Dessa forma, resta-se evidenciado que o gestor buscou a comprovação da vantajosidade por limitada e simulada pesquisa de preços, compreendendo apenas duas cotações:

Tabela 24 - Cotações do Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

SISTEMATECH	ERS SERVIÇOS	ECG INFORMÁTICA
CNPJ.: 10.981.677/0001-01, estabelecida no Est. Pernambuco (detentora da ata)	CNPJ.: 05.842.719/0001-93, estabelecida no estado do Ceará.	CNPJ.: 13.665.064/0001-53, estabelecida no Estado de São Paulo

Tabela 25 - Preços cotados para o Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

Contrato Sistematech nº 06/2015				Preço 1 (P1) ECG INFORMÁTICA	Preço 2 (P2) ERS	Preço 3 (P3) Sistematech
Item	Unid.	Quant.	Descrição do serviço	Preço Unitário	Preço Unitário	Preço Unitário
1	UST	5.000	Serviços de Gestão Documental (UST1)	R\$ 91,20	R\$ 92,00	R\$ 75,00
2	UST	5.000	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas (UST2)	R\$ 105,00	R\$ 105,35	R\$ 96,00
3	UST	1.250	Serviços de administração de banco de dados (UST4)	R\$ 103,51	R\$ 110,00	R\$ 95,00
4	UST	3.750	Serviços de gerência de projetos (UST5)	R\$ 111,22	R\$ 117,00	R\$ 112,00
5	UST	6.200	Serviços de suporte técnico (UST6)	R\$ 71,00	R\$ 72,00	R\$ 50,00
6	PF	2.650	Desenvolvimento	R\$ 623,00	R\$ 612,00	R\$ 604,25

Destaca-se que as duas empresas restantes, **ERS Serviços** e **ECG Informática**, não possuem capacidade operacional para prestar os serviços contratados pelo Município de Niterói. Logo, as suas cotações são impróprias para sustentar uma pesquisa de mercado.

Tabela 26 - Quantidade de funcionários das empresas ECG TEC e ERS SERVIÇOS:

CNPJ	RAZÃO SOCIAL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
13.665.064/0001-53	ECG TEC SERVICOS DE INFORMATICA LTDA	-	-	-	-	-	1	1	1	1	0	0	0
05.842.719/0001-93	ERS SERVICOS DE INFORMATICA LTDA	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Base de dados dos sistemas RAIS e CAGED.

A empresa **ERS SERVIÇOS DE INFORMATICA LTDA (CNPJ: 05.842.719/0001-93)** possui apenas 02 (dois) vínculos empregatícios no ano de 2006, 01 (um) vínculo entre os anos de 2007 e 2008 e ZERO vínculo entre os anos de 2009 e 2017. Além da incapacidade operacional para executar os serviços, destaca-se o fato de a empresa possuir **atividades econômicas diversas** do que pretendia contratar o Município de Niterói, que era o desenvolvimento e a customização de softwares.

A empresa **ERS SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA** possui como atividade econômica principal **“Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos”** e como atividade secundária apenas **“Manutenção e reparação de máquinas de escrever, calcular e de outros equipamentos não-eletrônicos para escritório”**. Portanto, a atividade explorada pela empresa é incompatível a prestação de serviços que utilizem como métrica “ponto de função”, unidade voltada exclusivamente ao desenvolvimento/aprimoramento de softwares.

Tabela 27 - Cadastro do CNPJ da empresa ERS SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA:

 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA			
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 06.842.719/0001-93 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 22/08/2003	
NOME EMPRESARIAL ERS SERVICOS DE INFORMATICA LTDA			
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) ERS INFORMATICA			PORTE ME
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 95.11-8-00 - Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDARIAS 33.14-7-09 - Manutenção e reparação de máquinas de escrever, calcular e de outros equipamentos não-eletrônicos para escritório			
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 206-2 - Sociedade Empresária Limitada			
LOGRADOURO AV ANTONIO SALES	NÚMERO 1317	COMPLEMENTO SALA 604 E 605 EDIF NORDESTE CENTER	
CEP 60.135-100	BAIRRO/DISTRITO ALDEOTA	MUNICÍPIO FORTALEZA	UF CE
ENDEREÇO ELETRÔNICO		TELEFONE (85) 3219-0600	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****			
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 22/08/2003	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Sobre a empresa **ECG TEC SERVIÇOS DE INFORMÁTICA (CNPJ: 13.665.064/0001-53)**, conforme já colocado anteriormente na análise do contrato nº 07/2015, o seu proprietário possui vínculos com a LINKCON EIRELI, que por sua vez, é pertencente ao mesmo grupo da SISTEMATECH INFORMÁTICA. Repita-se ainda que a empresa não possui capacidade operacional, uma vez que possuiu apenas 01 (um) vínculo empregatício entre os anos de 2011 e 2014 e ZERO entre os anos de 2015 e 2017.

Sobre o contrato nº 06/2015 da Secretaria de Fazenda, é possível inferir que a pesquisa de preços foi **simulada e teve como fito único mascarar uma contratação que já estava arranjada entre empresa e município.**

O objeto previsto no contrato foi e implantação do “SEI”, um sistema de gestão eletrônica de documentos que é gratuitamente fornecido pelo TRF 4ª Região (sistema de governo). Ocorre que as pesquisas de preços foram realizadas no dia **15.10.2015**, sendo o contrato assinado em **03.11.2015**. Contudo, um documento intitulado “PLANO DO PROJETO DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI) NA PREFEITURA DE NITERÓI” (fls. 103 do proc. adm. 0300023108/15), datado de **11.08.2015**, já apresentava qual seria a empresa executora e, além disso, indicava, inclusive, quem seria o gerente de projetos, o que de fato ocorreu.

Veja-se que **65 dias antes da cotação de preços já era sabido quem seria o contratado para executar os serviços**. Tal fato demonstra que a pesquisa de preços tem contornos de uma simulação, realizada apenas para atender ao formalismo da despesa e conferir uma falsa impressão de legalidade ao ato.

Figura 21 - Capa do plano de implantação do SEI na Prefeitura de Niterói:

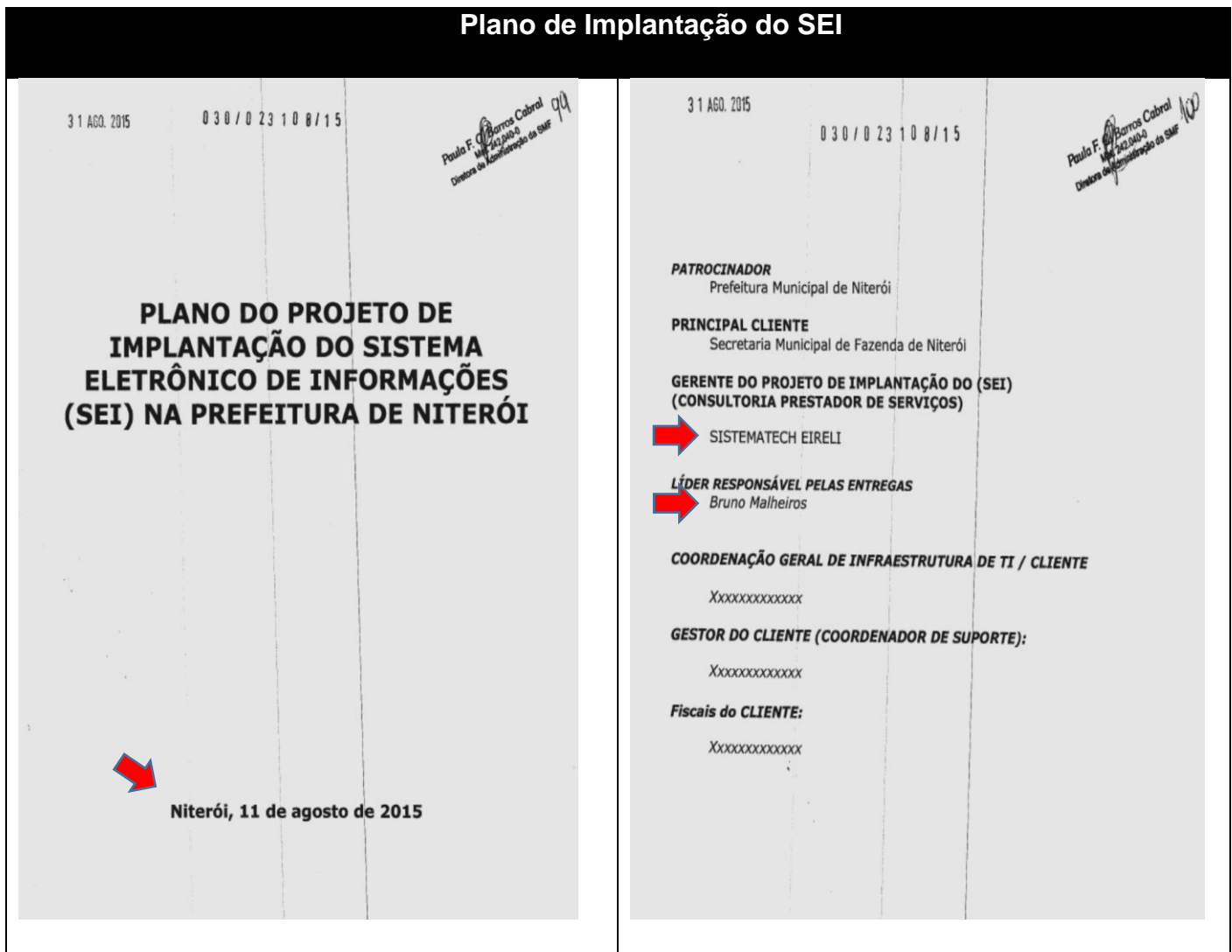


Figura 22 - Fragmento do plano de implantação do SEI na Prefeitura de Niterói:

8. PRINCIPAIS MARCOS E SUAS DATAS PREVISTAS	
Datas	Acontecimento
17/08/2015	Entrega da Primeira versão Plano do Projeto
16/11/2015	Data em que a Prestador de Serviços tecnologia inicia oficialmente a prestação de serviços

Foram responsáveis pela pesquisa de preços dessa contratação, assim como no caso anterior, o Sr. **César Augusto Barbiero** (Secretário Municipal de Fazenda) e a Sra. **Paula F.C. Barros Cabral** (Diretora de Administração da SMF).

A responsável pelo Controle Interno manifestou-se por meio da Nota Técnica nº 679/2015/CONTROLE/SEPLAG, de 18.09.2015 (fls. 91/94 do proc. 030/023108/2015). Na referida nota, a responsável alerta o gestor sobre a necessidade de que seja realizada pesquisa de mercado, uma vez que ainda não constavam nos autos documentos comprobatórios quanto a isso.

Figura 23 - Fragmento da Nota Técnica nº 679/2015/CONTROLE/SEPLAG, de 18.09.2015:

Dessa forma, recomenda-se realizar pesquisa de mercado visando demonstrar que a Adesão à Ata é mais vantajosa para a Administração do que a realização de novo procedimento licitatório, nesse sentido, transcreve-se as lições do jurista Flávio Amaral Garcia, in verbis:

"Após a descrição do objeto a ser licitado, é preciso saber o seu custo no mercado. Para isso, é necessário que a Administração realize pesquisa de preços entre os fornecedores. A praxe administrativa é que se consulte no mínimo três empresas, fazendo-se uma média entre os preços propostos".
(Garcia, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos – 3ª Ed. – Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2010, pág. 29).

Fonte: fl. 92 do proc. nº 030/023108/2015.

Como já destacado na introdução deste relatório de auditoria, embora não seja função precípua do órgão de controle interno imiscuir-se em todos os processos de contratação e conquanto tenha alertado o gestor acerca da necessidade de pesquisas de mercado, a responsável pelo Controle Interno, após ciência da fragilidade da contratação, descuroou-se do dever de instituir instrumentos de controle para o acompanhamento do saneamento da irregularidade. Ressalta-se que o Controle Interno é o órgão que possui a necessária acuidade para identificar e acompanhar as contratações que envolvem relevante risco, o que deve ocorrer especialmente por meio de procedimentos de auditoria. No presente caso,

resta claro que o órgão de controle teve ciência de irregularidades diversas, da relevância da contratação e dos riscos envolvidos, mas, ignorando esses fatos, não instaurou nenhum procedimento capaz de obstacularizar o seu prosseguimento, bem como deixou de comunicar à autoridade competente para que instaurasse os procedimentos administrativos necessários (inclusive, uma tomada de contas, caso necessária). Não é demais lembrar que o simples fato de compreender uma adesão (afastamento à licitação) realizada com um órgão totalmente distante em realidade e características seria o suficiente para gerar estranheza, sobretudo aos olhos do órgão de Controle Interno, que possui intrínseco o *feeling* de auditoria (ceticismo profissional).

Desta feita, também devem ser responsabilizadas a Sra. Cristiane Mara Rodrigues Marcelino, Subsecretária de Controle da SEPLAG e a Sra. Giovanna Guiotti Testa Victer, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, uma vez que ambas subscreveram a Nota Técnica nº 679/2015/CONTROLE/SEPLAG (fls. 91/94 do proc. 030/023108/15) e a Nota Técnica nº 189/2016/CONTROLE/SEPLAG (fls. 268/2017 do mesmo processo), deixando de adotar as medidas de acompanhamento e controle pertinentes.

4.4.8.C. Contrato nº 11/2017 (SEPLAG x LINKCON EIRELI).

O Contrato nº 11/2017 da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, firmado com a empresa **LINKCON EIRELI**, é decorrente de adesão à ata de registro de preços do **Pregão 17/2016 (SRP) da Companhia Docas do Rio de Janeiro – DCRJ**.

Com o fito de justificar a contratação e demonstrar a vantajosidade da adesão, a então Secretária da pasta, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victer**, juntou aos autos somente 3 cotações de preços (fls. 147/155 do proc. adm. nº 190000301/2017):

Tabela 28 - Cotações do Contrato nº 11/2017 (SEPLAG x LINKCON):

SISTEMATECH	MULTI SERVICE DIGITAL	ECG INFORMÁTICA
CNPJ.: 10.981.677/0001-01, estabelecida no Estado de Pernambuco (detentora da ata)	CNPJ.: 15.644.356/0001-35, estabelecida em Niterói.	CNPJ.: 13.665.064/0001-53, estabelecida no Estado de São Paulo

É sobremodo importante destacar que o pedido de adesão à ata, tanto ao órgão gerenciador (24.08.17 – fls. 38 do proc. adm. nº 190000301/2017) quanto à empresa (24.08.17 – fls. 37 do proc. adm. nº 190000301/2017), ocorreu anteriormente à pesquisa de preços (28.08.17 – fls. 147/155 do proc. adm. nº 190000301/2017), o que subverte a ordem natural das compras públicas e demonstra que a intenção da Secretária em avançar com a empresa precedeu o conhecimento sobre a aceitabilidade dos preços. Na ordem natural, primeiro define-se o serviço a ser prestado, de acordo com as necessidades do órgão e com o interesse público, para depois realizar a pesquisa de modo a precificar esses serviços e, por último, após verificada a existência de recursos orçamentários, busca-se a melhor

solução encontrada, dentro da razoabilidade e das condições mais vantajosas. Solicitar a adesão antes de conhecer a aceitabilidade dos preços é evidência suficiente de que já havia uma tendência em avançar com a empresa e afastar o escorrido procedimento licitatório. Note-se que o pedido para aderir à ata ocorrera em 24.08.2017, como fazem certos os Ofícios nº 0224/SEPLAG/2017 e 0223/SEPLAG/2017, enquanto as pesquisas de mercado ocorreram a partir do dia 28.08.2017.

Outro fato que chama a atenção na aludida pesquisa de preços é que as cotações se deram sem a existência do catálogo de serviços – item essencial quando se utiliza a métrica UST. Apesar de o serviço ter sido contratado por meio de UST, a SEPLAG não possuía um catálogo de serviços à época da cotação. Solicitado pela equipe de auditoria, foi apresentado um catálogo de serviços (versão 1.0) que está datado de **08.01.2018** e que não estava compreendido nos autos, ou seja, **ele foi criado 133 dias após a pesquisa de preços. É bom lembrar que o catálogo de serviços é algo personalíssimo, constituído por meio de uma base histórica das atividades do órgão, sendo, portanto, inadmissível o aproveitamento de qualquer outro**²⁷ (sobre a métrica UST, vide considerações do **achado de auditoria nº 06**).

Além dessa defasagem temporal entre o catálogo apresentado e a cotação de preços, é de ser ressaltado que o documento entregue à equipe de auditoria não contemplou todos os serviços a serem executados, sendo lacônico no que concerne ao item **“UST 5 – Gerência de Projetos”**, contratado ao preço de **R\$265.212,00**.

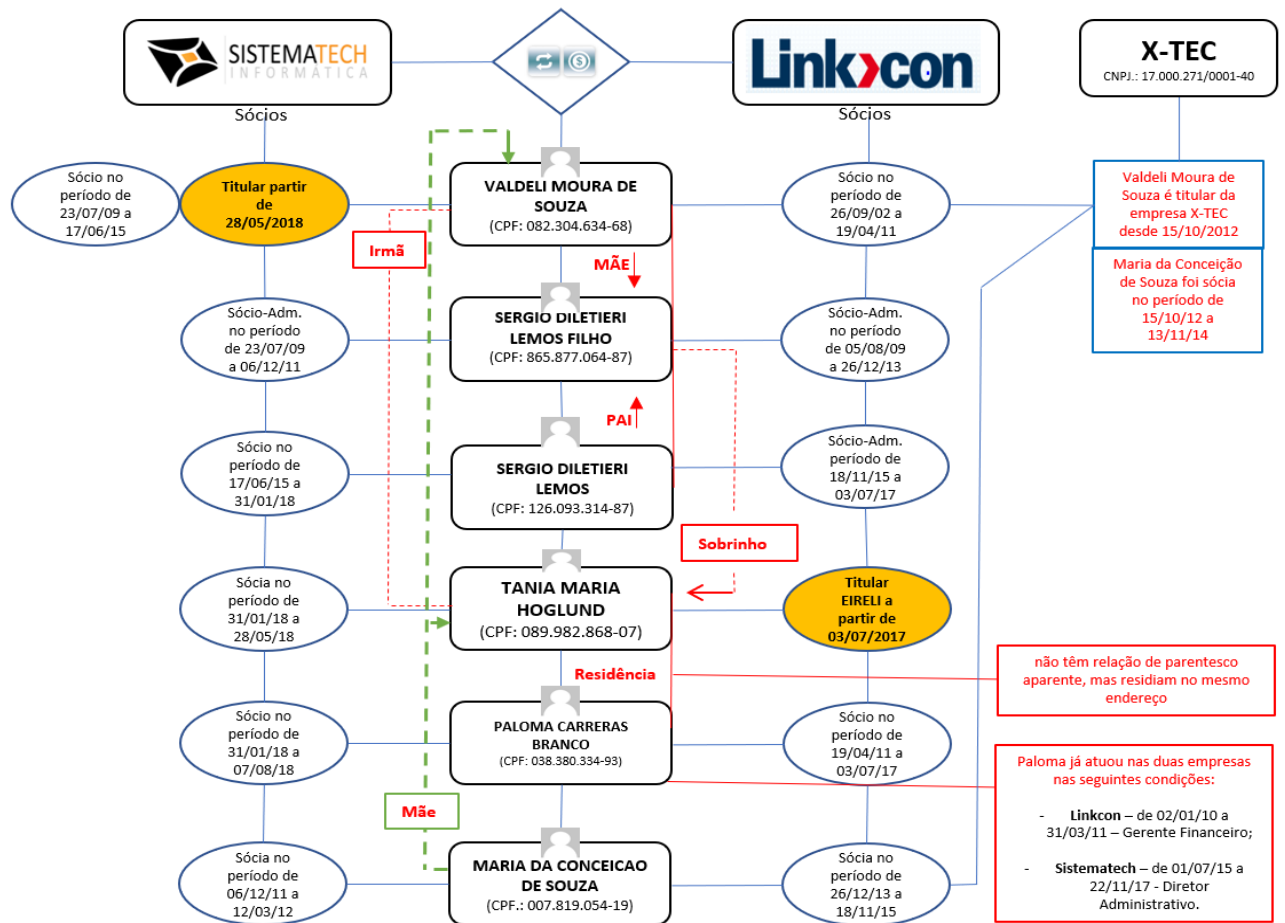
Sobre esse fato, ao analisar o processo de contratação, às fls. 230/252 do proc. adm. 19000030120/17, constata-se outro Catálogo de serviços, desta vez, datado de **25.05.2018**, curiosamente também versão 1.0, já contemplando todos as UST's contratadas. Logo, admitindo-se esse último artefato como o real documento válido para a contratação, tem-se um interstício de **269 dias entre a apresentação das cotações de preços e a produção do catálogo**.

Consigne-se que nenhuma empresa idônea admitiria o risco de oferecer o valor de um serviço sem conhecer minuciosamente as atividades que o compreendem. Certamente, caso assim o fizessem, as empresas que admitissem tal aventura inflacionariam as suas propostas vertiginosamente, haja vista o alto risco envolvido. Dessa forma, tem-se mais um elemento probatório da simulação compreendida nas propostas de preços apresentadas.

No que concerne ao relacionamento das empresas que participaram da pesquisa de preços, dada a gravidade dos fatos, vale repetir o gráfico que o expõe:

²⁷ Acórdão TCU nº 509/2015 – Plenário e Acórdão TCU nº 2.362/2015 – Plenário

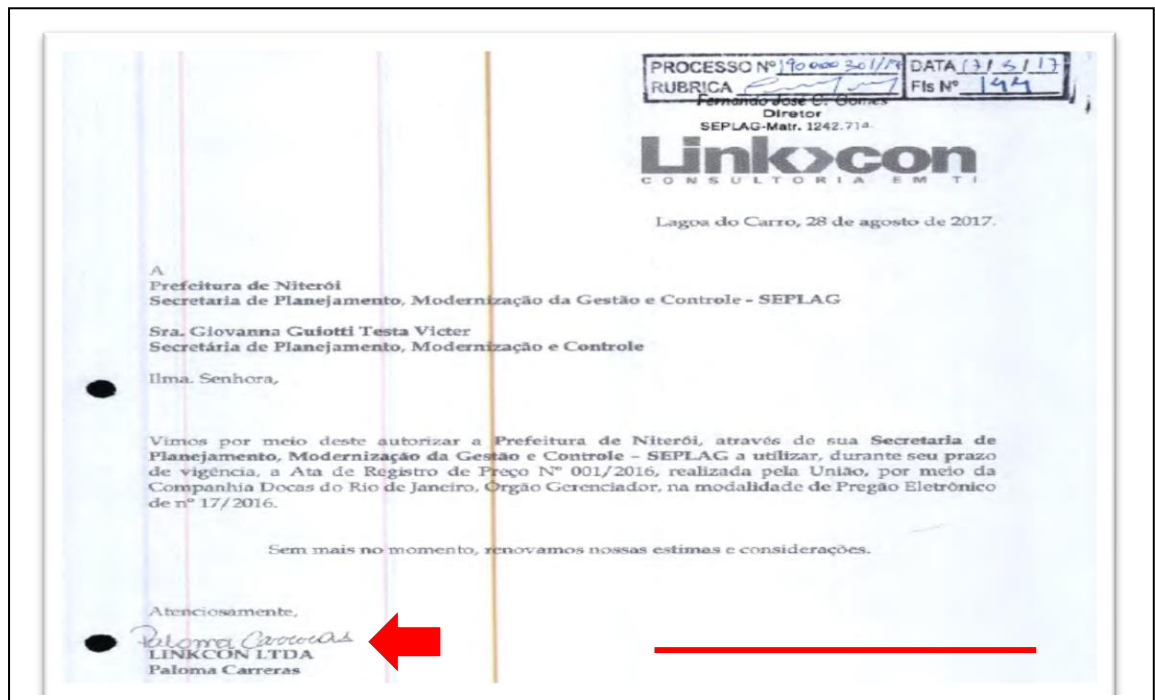
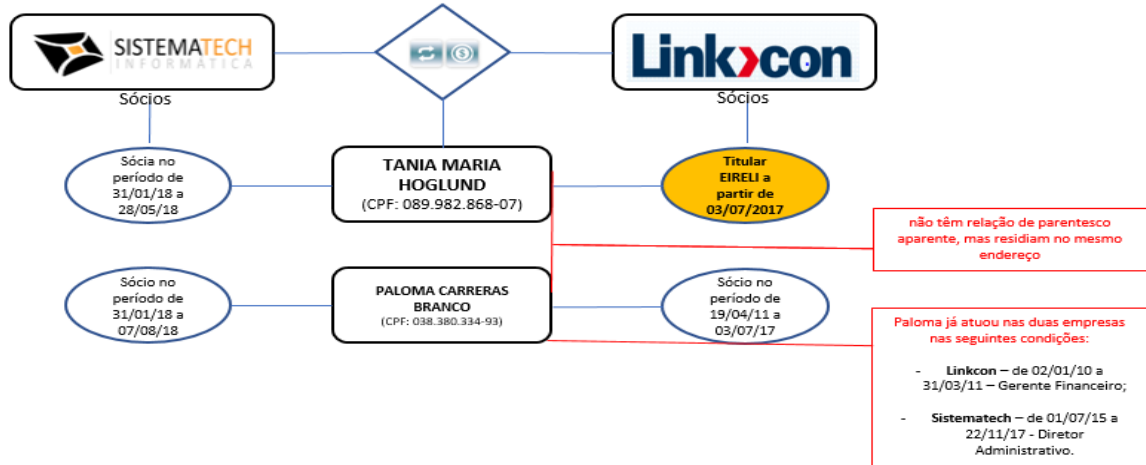
Figura 24 - Relacionamento societário das empresas LINKCON x SISTEMATECH:



A manifestação de interesse em prestar os serviços da empresa LINKCON EIRELI e consequente autorização para utilizar a ata foi subscrita e encaminhada pela Sra. **Paloma Carreras** em **28.08.2017** (fls. 144 do proc. adm. 190000301/17). **Ocorre que, nessa data, Paloma era Diretora Administrativa da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA**, que apresentou cotação de preços. Como destacado no gráfico acima, Paloma foi Diretora Administrativa da SISTEMATECH INFORMÁTICA no período de **01.07.2015 a 22.11.2017**.

Anteriormente, Paloma já havia atuado pela LINKCON EIRELI como gerente financeiro no período de 02.01.10 a 31.03.11. A própria também já foi sócia de ambas as empresas e já residiu no mesmo endereço da titular da LINKCON, conforme dados da Receita Federal. Confira-se:

Figura 25 - Relacionamento de Paloma Carreras Branco com LINKCON e SISTEMATECH:



Fonte: fls. 144 do processo adm. nº 190/000301/2017

Tabela 29 - Vínculos de Paloma Carreras Branco com as empresas LINKCON e SISTEMATECH:

CPF	Nome Completo (na RAIS)	CNPJ/Estab.	Razão Social (nome na RAIS)	Data de Admiss.	Data Desligamento	Ocupação (descrição completa)
038.380.334-93	PALOMA CARRERAS BRANCO	10.981.677/0001-01	SISTEMATECH INFORMATICA EIRELI ME	01/07/2015	22/11/2017	DIRETOR ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO
038.380.334-93	PALOMA CARRERAS BRANCO	05.323.742/0001-71	LINKCON LTDA EPP	02/01/2010	31/03/2011	GERENTE FINANCEIRO

Fonte: RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

A consulta acima (base de dados da RAIS) confirma que, quando subscreveu a manifestação da empresa LINKCON, Paloma Carreras era Diretora Administrativo da SISTEMATECH INFORMÁTICA, que fornecera cotação de preços para acobertar a contratação.

Sobre a precariedade da pesquisa de preços, é oportuno registrar que tal situação foi motivo de ressalva na Nota Técnica nº 853/2017/CONTROLE, de 28.08.2017, cujo conteúdo assim dispôs ao alertar a Secretária responsável pela contratação (fl. 68 do processo nº 190000301/2017):

Figura 26 - Trecho da Nota Técnica nº 853/2017/CONTROLE, de 28.08.2017:

Convém frisar que os certames licitatórios devem pautar-se pelos princípios da economicidade e competitividade, os quais visam obter uma maior eficiência administrativa, conforme prevê o art. 70 da Constituição Federal. No mesmo sentido, o Acórdão nº 2014/2007 do Plenário do TCU, abaixo transcrito:

E imprescindível a fixação, no edital, dos critérios de aceitabilidade de preços unitários e globais, em face do disposto no art. 40, inciso X, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei no 8.666/1993.

Não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7o, § 2o, inciso II, da Lei no 8.666/1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso, na forma exigida pelo art. 3o da citada lei.

Consta pesquisa de preço às fls. 49/57. No entanto, ressalta-se que a pesquisa de preços prévia à aquisição de bens e contratação de serviços deve observar o Decreto nº 12.517/2017, publicado em 05/01/2017, em seu art. 2º, que estabelece o rol cumulativo de parâmetros a serem seguidos. Tal pesquisa mostra-se essencial para o prosseguimento do processo.

Tal fato configura um agravante no que tange à responsabilização da Secretária, uma vez que, **alertada**, não hesitou em continuar com a contratação, mesmo com toda a precariedade da pesquisa de preços demonstrada.

Não bastasse isso, é de ser assinalado que a SISTEMATECH INFORMÁTICA, já prestava serviços ao Município de Niterói, mediante contratos com a Secretaria Municipal de Fazenda, cujos objetos compreendiam os mesmos tipos de serviços, nas exatas descrições do que se pretendia contratar com a LINKCON EIRELI. Da análise dos preços praticados pela SISTEMATECH INFORMÁTICA nos contratos da Secretaria de Fazenda (Contrato nº 06/2015 e Contrato nº 07/2015), bem se observa que a empresa os majorou nas cotações oferecidas à SEPLAG, demonstrando mais uma vez se tratar de uma simulação com o cunho de acobertar a contratação da LINKCON EIRELI. Veja, por exemplo, que o item “Mapeamento de processos” da Secretaria de Fazenda custava **R\$80,00**, ao passo que na cotação apresentada à SEPLAG custaria **R\$132,80**, uma variação de 66%. Igualmente, o **ponto de função de desenvolvimento custou à SMF a quantia de R\$604,25**, à medida que custaria **R\$788,25 à SEPLAG (variação de 30%)**.

Quanto à empresa **MULTI SERVICE DIGITAL LTDA (CNPJ. 15.644.356/0001-35)**, é de ser assinalado que ela também possuía um aparente relacionamento com o grupo que compreende as empresas **SISTEMATECH INFORMÁTICA** e **LINKCON EIRELI**, o que se depreende da seguinte situação:

Como forma de observar o relacionamento da empresa **MULTI SERVICE DIGITAL** com a empresa **SISTEMATECH INFORMÁTICA** e, por conseguinte, com a empresa **LINKCON EIRELI**, fortuitamente, foi encontrada à página 56 do processo de contratação (processo nº 190000301/17) uma cópia de um anexo, eventualmente pertencente a uma avença particular firmada entre as empresas **SISTEMATECH INFORMÁTICA** e **MULTI SERVICE DIGITAL**, cujo “**cliente captado**” seria a Secretaria de Fazenda de Niterói. Tal documento evidencia o possível relacionamento e uma eventual subcontratação já realizada entre as empresas no âmbito da Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói. Veja-se:

Figura 27 - Documento contido no processo nº processo nº 190000301/17 (fls. 56):

PROCESSO Nº _____ DATA 17/01/17
RUBRICA _____ Fls Nº 56

ANEXO I – DOS SERVIÇOS A SEREM PRESTADOS

Contratante: **SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI – ME**
 Contratada: **MULTI SERVICE DIGITAL LTDA EPP**
 Cliente Captado: **Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói**

ITEM	UNIDADE	QTD	DESCRIÇÃO	PREÇO UNIT	PREÇO TOTAL
1	UST	6.249	Serviços de Gestão Documental (UST1)	R\$ 75,00	R\$ 468.675,00
2	UST	6.250	Serviços de Adequação corretivas e manutenções evolutivas (UST2)	R\$ 96,00	R\$ 600.000,00
3	UST	1.560	Serviços de Administração de Bancos de Dados (UST4)	R\$ 95,00	R\$ 148.200,00
4	UST	4.688	Serviços de Gerência de Projetos (UST5)	R\$ 112,00	R\$ 525.056,00
5	UST	7.737	Serviços de Suporte Técnico (UST6)	R\$ 50,00	R\$ 386.850,00
6	Ponto Função	3.313	Desenvolvimento	R\$ 604,25	R\$ 2.001.880,25
TOTAL					R\$ 4.130.661,25

Niterói, _____ de _____ de 2016

SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI – ME

MULTI SERVICE DIGITAL LTDA EPP

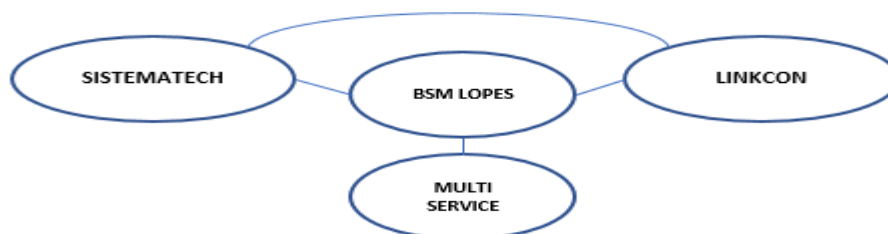
Ainda sobre o relacionamento dessas empresas, impende destacar outros fatos:

No momento da visita técnica (TRV.CTO.01.001) realizada pela equipe de auditoria nas dependências da Secretaria de Fazenda para a verificação da execução do **contrato nº 06/2015** da **SISTEMATECH INFORMÁTICA**, foi afirmado pelo prestador de serviços Clayton Vianna que os serviços de consultoria e digitalização no âmbito desse contrato já foram executados pela empresa MULTI SERVICE DIGITAL. Logo, reforça a situação anteriormente destacada sobre uma subcontratação.

O Contrato nº 06/2015 da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA com a SMF possuiu como gerente de projetos o Sr. Bruno Sergio Malheiros Lopes, que, por sua vez, é proprietário da empresa BSM LOPES TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (CNPJ.: 27.902.692/0001-10).

Da análise de documentos fiscais apresentados²⁸ pela SMF, após solicitados pela equipe de auditoria sob a perspectiva de comprovar subcontratações do contrato nº 06/2015 – SMF, é possível observar que a BSM LOPES TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, repita-se cujo proprietário é o gerente de projetos da SISTEMATECH INFORMÁTICA, prestou serviços de forma contígua para a MULTI SERVICE DIGITAL, para a LINKCON EIRELI e, por último, para a SISTEMATECH INFORMÁTICA.

Figura 28 - Relacionamento de prestação de serviços da empresa BSM LOPES:



Portanto, a cotação de preços apresentada pela MULTI SERVICE DIGITAL não deve ser computada como apta para acobertar uma pesquisa de preços independente e justa, uma vez que a empresa possui potencial relacionamento com o grupo que compreende LINKCON EIRELI e SISTEMATECH INFORMÁTICA.

²⁸ Considerando que o cerne do procedimento de auditoria compreendia apenas a comprovação do relacionamento entre as empresas, com o objetivo de proteger o sigilo fiscal e tributário do emissor das notas fiscais, nesta auditoria, não serão expostos os valores das transações e os respectivos tributos incidentes sobre elas. Nesse contexto, a equipe de auditoria tarjou todos esses valores contidos nos documentos que foram entregues pela própria SMF e que passam a compor as evidências de auditoria.

Sobre a **ECG INFORMÁTICA**, empresa também utilizada na cotação de preços dessa contratação, repise-se todas as considerações colocadas anteriormente para considerá-la inapta à comprovação da vantajosidade:

- a. Não possuir capacidade operacional, uma vez que possui apenas 01 (um) vínculo empregatício entre os anos de 2011 e 2014 e ZERO vínculo entre os anos de 2015 e 2017;
- b. O responsável pela empresa já representou a LINKCON EIRELI em diversos procedimentos licitatórios, segundo informações do TCU;
- c. O responsável pela empresa já foi administrador do domínio da LINKCON EIRELI;
- d. Frequentemente a ECG INFORMÁTICA participa de cotações de preços em contratações da empresa LINKCON EIRELI;
- e. No caso do município de Niterói, a empresa esteve presente em **todas** as contratações da LINKCON e SISTEMATECH INFORMÁTICA;
- f. O seu objeto social principal é diverso ao que se pretendia contratar e, em visita ao local do estabelecimento, os auditores do TCU constataram tratar-se de **uma empresa de venda de periféricos e manutenção de computadores**.

Posto isso, é de se afirmar que toda a cotação de preços realizada para justificar a vantajosidade da contratação da LINKCON EIRELI pela SEPLAG, além de limitada, está maculada, devendo o gestor ser responsabilizado nos ditames da lei.

Acresce anotar que o responsável pela pesquisa de preços, Sr. **Fernando Henrique Cerqueira Gomes**, às fls. 154/155 do processo nº 190000301/2017, presta uma declaração em que afirma ter a pesquisa de preços demonstrado a vantajosidade da contratação, o que deve ser ignorado completamente, haja vista a evidente precariedade demonstrada nos autos.

Não bastassem todos os fatos já expostos, sobre o relacionamento das empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA, LINKCON e ECG INFORMÁTICA, é imperioso assinalar que a então Secretária de Planejamento, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, responsável pela contratação em tela, obteve conhecimento do Acórdão nº 2207/2018-TCU-Plenário, o qual compreendida, entre diversas irregularidades, a relação promíscua das duas empresas e a simulação na apresentação de cotações de pesquisas de preços:

Figura 29 - Trecho inicial do processo nº 190/000420/2018:

Processo nº 190000420/2018	Data: 27/09/2018	Rubrica: <i>Luciana Ferraz</i> SEPLAG - MAR 2018	Fls: 03
----------------------------	------------------	---	---------

Ao tomar conhecimento do Acórdão 2207/2018 do Tribunal de Contas da União, resolvo suspender a execução do contrato 11/2017 por 30 dias, para que seja instalada comissão de averiguação, que deverá, dentro do prazo da suspensão, analisar os termos do contrato e emitir parecer quanto aos pontos abordados no supracitado acórdão.

Niterói, 27 de setembro de 2018.


GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER
Secretária de Planejamento,
Modernização da Gestão e Controle
Mat 1242.191-9

Fonte: fl. 03 do processo nº 190/000420/2018

Nesse passo, foi constituída uma comissão de averiguação (fls. 177 do processo administrativo 190000420/2018). De ser destacado que a referida comissão foi constituída exclusivamente por cargos comissionados, todos subordinados à gestora responsável pela contratação. Para tanto, em 27.08.2018, a própria Secretária nomeou os servidores abaixo indicados e suspendeu os pagamentos à empresa:

Figura 30 - Trecho do processo nº 190/000420/2018

A Secretária Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, no uso de suas atribuições legais, resolve designar os servidores abaixo para analisarem os termos do contrato 11/2017 com base nos pontos abordados pelo acórdão 2207/2018 do TCU, devendo emitir parecer no prazo de até 30 dias.

- a) Heitor Pereira Moreira – mat 1243.834-0;
- b) Gustavo de Almenida Muniz Coutinho – 1242.154-4;
- c) Isabella Faria Rimoli da Silva – mat 241.129-3.

Niterói, 27 de setembro de 2018.



GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER
Secretária de Planejamento,
Modernização da Gestão e Controle
Mat 1242.191-9

Tabela 30 - Nomeados para a comissão de apuração do Contrato nº 11/2017:

Servidor	Cargo
Heitor Pereira Moreira*	Subsecretário-SS-SEPLAG – 08.02.18 a 01.05.2019. Subsecretário-SS- SMF – a partir de 01.05.19.
Gustavo de Almeida Muniz Coutinho	Assessor – SEPLAG – de 12.11.15 a 01.02.19.
Isabella Faria Rimoli da Silva	Assessor – SEPLAG – de 10.02.14 a 29.03.19. Diretor-DG – SEPLAG – a partir de 29.03.19

* Heitor Pereira Moreira é servidor pertencente ao quadro do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e foi cedido ao município de Niterói por meio da Portaria nº 45, de 24.01.18 daquele órgão.

Sobre a relação dos servidores da comissão, vale destacar que **Heitor Pereira Moreira** possui fortes laços profissionais com a responsável pela contratação, haja vista que ambos são servidores do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, cedidos ao município de Niterói. Em Niterói, Heitor atuou como Subsecretário na SEPLAG, enquanto Giovanna foi Secretária. Após Giovanna assumir a Secretaria de Fazenda (SMF), Heitor a acompanhou tornando-se também Subsecretário na SMF. Por meio da Portaria nº 904/2019, Heitor inclusive foi designado para responder pela SMF nas substituições da Secretária da pasta. Portanto, as conclusões da comissão carecem de legitimidade.

Quanto às conclusões da comissão, preambularmente, vale assinalar que o Tribunal de Contas não se vincula ao processo administrativo instituído no órgão para a apuração de irregularidades. Todavia, a apuração realizada no órgão pode ser utilizada de forma subsidiária na análise do tribunal de contas, **caso assim a julgue pertinente.**

*Súmula 86-TCU: No exame e julgamento das tomadas e prestações de contas de responsáveis por bens e dinheiros públicos, quando se verificar qualquer omissão, desfalque, desvio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para a Fazenda Pública, **levar-se-á em linha de conta, como ELEMENTO SUBSIDIÁRIO, o inquérito administrativo instaurado pela autoridade competente.***

Como conclusão, em 23.10.18, a comissão de averiguação apresentou as suas considerações (fls. 178/198 do processo administrativo nº 190000420/18), o que restou lacônico quanto à precariedade da pesquisa de preços e o relacionamento das empresas LINKCON, ECG e SISTEMATECH INFORMÁTICA. Ressaltou-se apenas que a autoridade responsável pela contratação não havia observado as disposições contidas no artigo 6º do Decreto Municipal nº 12.517/2017, cujo teor preza pela amplitude da pesquisa de preços e elenca diversos parâmetros cumulativos a serem seguidos, destacando-se dentre eles: **(I)** a consulta ao Portal de Compras Governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br); **(II)** preços publicados em mídias especializadas; **(III)** contratos similares de outros entes públicos; **(IV)** pesquisa de mercado com pelo menos 3 (três) fornecedores distintos; e **(V)** pesquisa em banco de preços reconhecidos no mercado.

Quanto a esse aspecto (ponto fulcral de irregularidade), **a comissão foi omissa e apenas arguiu que deveria ser observada a manifestação da autoridade competente, o que não foi evidenciado nos autos.**

Em sua análise, de forma complementar, a comissão buscou realizar uma sintética comparação de preços com valores constantes do Portal de Preços Públicos do Governo Federal. Sobre esse fato, utilizou como parâmetros contratações que tiveram como métrica a unidade UST, o que reputamos não possuir valor, haja vista não ter sido comprovado que foram consideradas as peculiaridades e complexidades das contratações comparadas. Reitere-se que a UST sem o catálogo de serviços é algo etéreo, não servido com parâmetro de comparação, sobretudo para efeitos de análise de economicidade. A UST, como demonstrado ao logo desse relatório (especialmente no **achado nº 06**), é algo muito peculiar do órgão e uma das maiores dificuldades de se utilizar essa métrica é a comparabilidade fria, ou seja, sem que haja conhecimento dos serviços que estão compreendidos por trás de cada unidade. Diante disso tudo, **pode-se afirmar, então, que a comissão atuou sob uma perspectiva eminentemente omissa.**

Diante da conclusão lacônica da comissão constituída para a averiguação dos fatos, em 26.10.2018, a Secretária da pasta, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, ordenou o retorno dos pagamentos por conta da execução do contrato nº 11/2017, sem, contudo, manifestar-se acerca das responsabilidades que lhe cabiam. Em decorrência dessa conclusão lacônica da comissão e do silêncio da Secretária, a equipe de auditoria solicitou que fossem disponibilizadas eventuais tomadas de contas constituídas sobre o contrato, o que foi respondido não ter ocorrido, conforme declaração em resposta ao TSID nº 13, subscrita pela atual Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão, Elenice Gonçalves da Cunha (vide documento "Resposta ao Ofício nº 295/CGM/2019).

Destarte, no que tange à comprovação da vantajosidade, reputam-se graves os fatos ocorridos na contratação em tela, sobretudo acerca da simulação na apresentação dos preços. Nessa vertente, não reputamos como apta a conclusão da comissão de averiguação instituída para a análise de contratação, mediante parecer exarado às fls. 185/198 do processo administrativo nº 190/000420/18. Colocadas essas considerações, entende-se, pois, que **a responsabilização da Secretária deva ser agravada**, eis que, mediante comprovada ciência do aludido Voto do TCU e da conseqüente apuração consubstanciada no processo administrativo nº 190000420/18 não hesitou em continuar com os pagamentos.

Note-se que a cotação de preços simulada foi o meio utilizado para justificar a suposta vantajosidade da contratação e afastar o devido procedimento licitatório. Vale dizer, sem a simulação nas propostas de preços, a avença não teria sido possível, cabendo ao município efetuar o certame de compras nos ditames da lei.

Sobre essa situação, também é cabida a responsabilização do responsável pelo órgão de controle interno, haja vista que a suspensão do contrato para a apuração dos fatos foi ato notório, publicado no Diário Oficial do Município em 28.09.2018.

Figura 31 - Publicação da suspensão dos pagamentos do Contrato nº 11/2017:



Ainda assim, o órgão central de controle interno manteve-se inerte, deixando de cumprir a missão que lhe é cabida no sentido de instituir controles e apurar eventuais irregularidades concernentes aos gastos públicos.

Vale destacar, ainda, que todo o processo de pesquisa de preços foi acompanhado pela então Subsecretária de Controle, a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, que subscreveu manifestação às fls. 67/69v do processo 190000301/2017, como faz certa a Referência/Nota Técnica nº 853/2017/CONTROLE. Na ocasião, a responsável pelo controle interno observou que a pesquisa de preços não atendera ao Decreto Municipal nº 12.517/2017. Todavia, apenas recomendou “*que os próximos processos sejam instruídos de acordo com o Decreto nº 12.517/2017.*”

Logo, a responsável pelo controle interno teve duas oportunidades para obstaculizar o prosseguimento de uma contratação ilegal e assim não o fez. Ao contrário, manteve-se omissa e deixou de realizar as devidas apurações. Registre-se que **análises incipientes**

seriam bastantes para identificar a precariedade e a simulação das propostas de preços apresentadas.

Sobre a responsabilização dessa irregularidade deverá, portanto, haver responsabilização dos seguintes servidores:

- O Sr. Fernando José Cerqueira Gomes – responsável pela pesquisa de preços;
- A Sra. Giovanna Guiotti Testa Victor – responsável pela SEPLAG e signatária da contratação;
- A Sra. Cristiane Mara Rodrigues Marcelino – Subsecretária de Controle da SEPLAG.

4.4.8.D. Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON EIRELI)

No dia 23.10.2013, a então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, Sra. Patrícia Audi, por meio do Ofício nº 0417/SEPLAG/2013, solicitou à Prefeitura de Guarulhos a autorização para aderir a ata de registro de preços nº 005111/2013-DCC, pertencente à empresa LINKCON, o que foi respondido de forma positiva em 21.11.2013.

Em 18.11.2013, utilizando-se do Ofício nº 0459/SEPLAG/2013, a empresa LINKCON foi consultada sobre o interesse em fornecer os serviços, obtendo-se a resposta positiva em 21.11.2013, mediante carta assinada pela Sra. Ana Lanuci Chaves.

Para justificar o afastamento do certame licitatório e aderir à ata de registro de preços nº 005111/2013-DCC do município de Guarulhos, cujo objeto compreendeu serviços de suporte em análise e desenvolvimento de softwares, a Secretária juntou aos autos apenas 3 cotações de preços (fls. 08/14 do proc. adm. 19000202/2013), na forma a seguir:

Tabela 31 - Cotações do Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

CONTRATO Nº 02/2013 - EMPRESAS CONSULTADAS		
PONTOCOM INFORMATICA	LINKCON	ECG INFORMÁTICA
CNPJ.: 06.889.210/0001-69, estabelecida no Estado de Pernambuco. Proposta enviada em 11.11.2013	CNPJ.: 05.323.742/0001-71, estabelecida no Estado de Pernambuco Empresa detentora da ata	CNPJ.: 13.665.064/0001-53, estabelecida no Estado de São Paulo Proposta enviada em 12.11.2013

Sobre referidas cotações, o parecer jurídico, de 04.12.2013, da Procuradora municipal, Sra. **Nina Celano Jansen Ferreira**, chama a atenção que uma das cotações pertence à detentora da ata, portanto deveria ser desconsiderada. Em prosseguimento aduz ainda que **“Não se vislumbra nos autos o modo pelo qual se procedeu à pesquisa de mercado, nem mesmo, como de usual, a instrução processual contendo os e-mails disparados para os potenciais fornecedores com o termo de referência que embasaria as propostas para que, assim, seja realizada a cotação de preços.”** Nessa vertente, prossegue a procuradora recomendando que se efetivasse a pesquisa de preços em outras

fontes, baseadas em licitações anteriores ou elaboradas por outros órgãos, com o fito de que fosse assegurada a vantajosidade da adesão.

Conquanto tenha o parecer jurídico chamado a atenção sobre a fragilidade da pesquisa de preços, numa atitude açodada, a Secretária da pasta, Sra. **Patrícia Audi**, autorizou tal a contratação, frise-se, **no mesmo dia 04.12.2013**, materializando-se o respectivo contrato em 05.12.2013.

Como se vê, descartada a cotação da empresa detentora da ata, cujos preços já eram conhecidos, subsistem as cotações das empresas ECG INFORMÁTICA e PONTOCOM INFORMÁTICA.

Sobre a empresa ECG INFORMÁTICA, como já narrado exaustivamente, ela possui fortes vínculos com a empresa LINKCON EIRELI. O proprietário da ECG INFORMÁTICA foi o responsável pelo site da LINKCON EIRELI e já a representou em diversos certames licitatórios no Brasil, como destacado nos relatórios dos Acórdãos nº 2.207/2018 TCU-Plenário e nº 2.888/18-TCU-Plenário.

Citados Acórdãos do TCU destacaram **que a ECG INFORMÁTICA sempre apresenta cotações de preços nas contratações da empresa LINKCON EIRELI.**

Tanto LINKCON EIRELI quanto SISTEMATECH INFORMÁTICA utilizam a empresa ECG INFORMÁTICA para o acobertamento de preços simulados em suas contratações cuja a obrigação de licitar é desprezada.

Outrossim, vale repetir, que a capacidade operacional, ou seja, a quantidade de funcionários da ECG é desproporcional aos serviços pretendidos pelo município de Niterói, dados os valores e a complexidade:

Quantidade de funcionários:

Tabela 32 - Quantidade de funcionários da empresa ECG TEC:

CNPJ	RAZÃO SOCIAL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
13.665.064/0001-53	ECG TEC SERVICOS DE INFORMATICA LTDA	-	-	-	-	-	1	1	1	1	0	0	0

Fonte: base de dados da RAIS

Quanto à empresa **PONTOCOM INFORMÁTICA**, destaca-se a mesma situação no que tange à insuficiente capacidade operacional para executar os serviços pretendidos pelo município, haja vista que, segundo informações da RAIS, **a empresa possuiu apenas um funcionário entre os exercícios de 2008 e 2017:**

Tabela 33 - Quantidade de funcionários da empresa PONTOCOM INFORMÁTICA:

CNPJ	RAZÃO SOCIAL	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
06.889.210/0001-69	PONTOCOM INFORMÁTICA LTDA ME	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: base de dados da RAIS

Pelas irregularidades apontadas nas situações acima descritas deve responder a **Sra. Patrícia Souto Audi**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle à época e signatária do Contrato nº 03/2013, e responsável pela pesquisa de preços.

Ademais, também deve ser responsabilizada a responsável pelo Controle Interno, Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, Subsecretária de Controle, uma vez que houve a sua manifestação no processo por meio da Nota Técnica nº 605/2013/CONTROLE/SEPLAG, de 29.11.13 (fls.72/74 do proc. nº 190/000202/2013), fundamentando a contratação e sendo omissa no que tange à precariedade e simulação das pesquisas de preços utilizadas para justificar a adesão.

4.4.9. Da declaração de inidoneidade das empresas envolvidas

Diante dos graves fatos expostos no presente achado de auditoria, é razoável a declaração de inidoneidade das empresas envolvidas, mormente para a proteção de outras contratações, sejam elas com o município de Niterói ou sejam elas com outros órgãos públicos do país.

A declaração de inidoneidade encontra-se escudada no §3º do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 167/92.

§ 3º - O Tribunal de Contas poderá declarar, por decisão da maioria absoluta de seus membros, a inidoneidade de contratado ou adjudicatário da administração pública, direta, indireta ou fundacional, na forma estabelecida em Deliberação própria.

Sobre esse aspecto, considerada a gravidade das ações perpetradas e o *modus operandi* praticado nas contratações em tela, com a devida vênia, pode-se utilizar como espelho para a declaração da inidoneidade a farta jurisprudência do Tribunal de Contas da União que assim tem se posicionado:

A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação mediante conluio de licitantes, devendo ser declarada a inidoneidade das empresas para licitar com a Administração Pública Federal (art.

46 da Lei 8.443/1992).” Acórdão 1829/2016-Plenário – Relator: Ministro-Substituto André de Carvalho

“A existência de indícios vários e concordantes faz prova de fraude à licitação e conduz à declaração de inidoneidade das empresas que participaram do ato ilícito.” Acórdão 1107/2014- Plenário – Relator: Ministro-Substituto André de Carvalho

“A confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude a licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram. A aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário.” Acórdão 2596/2012-Plenário – Relatora: Ministra Ana Arraes

“A existência de fortes indícios de conluio entre os participantes de procedimento licitatório pode levar à declaração de inidoneidade de empresa licitante, independentemente de ela ter colhido algum benefício, bastando que tenha concorrido para a fraude ou dela participado.” Acórdão 1737/2011-Plenário – Relator: Ministro Valmir Campelo

“A inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal pode ser declarada quando constatada fraude à licitação, assim configurada pela ocorrência ou existência de fortes indícios de conluio entre os participantes do processo, independentemente de a empresa licitante ter colhido algum benefício, bastando que tenha concorrido para a fraude ou dela participado.” Acórdão 1618/2011-Plenário – Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer

Considera-se, ainda, necessária e salutar a devida ciência aos órgãos incumbidos da persecução penal, sejam eles atuantes na esfera estadual, sejam eles atuantes na esfera federal, uma vez que existem indícios de ações que podem estar capituladas criminalmente²⁹, cometidas pelos diversos gestores públicos e pelas empresas, que possuem aparente atuação articulada, interestadual, organizada e perene.

Critérios:

- Princípio da Economicidade, expresso no caput do art. 70, da Constituição Federal;

²⁹ Cita-se, para efeitos de ciência, em caráter meramente exemplificativo: Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção (art. 5º, IV); Lei nº 8.137/90 – Lei de Crimes contra a Ordem Econômica (art. 4º, II, a); Lei nº 12.529/11 – Lei sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (art. 36, §3º, I, d); Lei nº 8.666/93 – Lei geral de licitações (arts. 90 e 96, I, V); Lei de Improbidade Administrativa, em seu inc. VIII do art. 10, c/c caput do art. 11.

- Caput do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (Princípios da moralidade e da impessoalidade);
- Artigo 37, XXI da Constituição Federal;
- Artigo 3º, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93.
- Artigos 3º e 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, c/c, Inc. V do art. 15 e Inc. II, §2º, do art. 7º do mesmo diploma legal.
- Artigos 90 e inc. I do art. 96, Inc. IV do art. 87, todos da Lei Federal nº 8.666/93;
- Súmula TCE-RJ nº 02, de 19.06.2018;
- Artigo 7B da Lei do município de Niterói nº 1005, de 08.12.2006, atualizada pela Lei municipal nº 11.117/12, de 28.02.2012;
- Decreto do município de Niterói nº 12.517, de 02.01.2017 (artigos 2º, 7º e 8º);
- Alínea “a”, inc. IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção;
- Alínea “a”, inc. II do art. 4º da Lei nº 8.137/90 – Lei de Crimes contra a Ordem Econômica;
- Alínea “d”, inc. I, §3º do art. 36 da Lei nº 12.529/11 – Lei sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;
- Acórdãos do TCU n.º 1829/2016; 1107/2014; 2596/2012; 1737/2011; 1618/2011;
- §3º do art. 4º da Deliberação TCE nº 167/92 c/c o artigo 114-A, inciso XVII;
- Por analogia, art. 46 da Lei 8.443/92 – Lei Orgânica do TCU;

Evidências:

- Processo administrativo nº 190/000202/2013 (arquivo digital “LINKCON-2013-190000202-Contrato 03-2013”);
- Processo administrativo nº 030/027594/2014 (arquivo digital “TIPLAN-2014-030027594”);
- Processo administrativo nº 030/023108/2015 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);
- Processo administrativo nº 030/028706/2015 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030028706-contrato-07.pdf”);
- Processo administrativo nº 190/0000301/2017 (arquivo digital “LINKCON-2017-190000301-Contrato-11-2017”);
- Processo administrativo nº 190/000502/2018 (arquivo digital “SKTI-TREINAMENTOS_2018-190000502.pdf”);
- Processo administrativo nº 190/000420/2018 (“PA-190000420-2018.pdf”);
- Relação de empresas estabelecidas no município de Niterói por CNAE (arquivo digital “Relação-Inscrições-CNAE-TI.pdf”);
- Termo de Adesão SLTI/MP nº 0117/2012 – COMPRASNET (arquivo digital “CGM_OF382_TSID-17.PDF”);
- Relação de certames licitatórios do Portal da Transparência – CGU (arquivo digital “Relação-de-certames.pdf”);
- Base de dados da Receita Federal contendo o quadro de sócios das empresas;

- Base de dados da RAIS;
- Base de dados do CAGED;
- Acórdão TCU nº 2.207/2018 – Plenário (arquivo digital “Acórdão 2207 de 2018 Plenário.pdf”);
- Acórdão TCU nº 2.888/2018 – Plenário (arquivo digital “Acórdão 2888 de 2018 Plenário.pdf”);
- Acórdão TCU nº 339/2019 – Plenário (arquivo digital “Acórdão 339 de 2019 Plenário.pdf”);
- Processo 0101832-15.2016.5.01.0244 - Justiça do Trabalho (arquivo digital “Processo-0101832-15.2016.5.01.0244.pdf”);
- Ata de julgamento do pregão presencial PP-010/2014-SRP da Assembleia Legislativa de Tocantins (arquivo digital “SMF_OF174_TSID-15_Ata_Tocantins.PDF”);
- Catálogo de serviços do contrato nº 11/2017 (arquivo digital “LINKCON-2017-190000301-Contrato-11-2017”, fl. 238);
- Resposta da SEPLAG ao Ofício nº 295/CGM/2019 (arquivo digital “SEPLAG_RESPOSTA-TSID-13.PDF”);
- Apresentação do sistema (.ppt), disponibilizada pelo gerente de projetos (arquivo digital “ApresentaçãoSistema_GED.pdf”);
- Credenciamento pela SMF de funcionários da LINKCON para executar serviços de contrato pertencente à SISTEMATECH (arquivo digital “Comunicado-02-12-15-Credenciamento pela SMF de funcionários.pdf”);
- Contagem estimada para o desenvolvimento do sistema ProcNit, elaborada pela empresa Sistematech (arquivo digital “contagem_ProcNit_SISTEMATECH.pdf”);
- Circularização com o TRF 4ª Região (arquivo digital “Circularizacao-TRF4.PDF”).

Causas:

- Em que pese não ter sido identificado procedimento de controle, restou constatado dos trabalhos de campo como causas concorrentes, embora não exclusivas da ocorrência do presente achado, as seguintes situações:
 - Predileção para contratar com determinadas empresas (direcionamento da contratação);
 - Fuga ao devido procedimento licitatório;

Efeitos:

- Restrição à competitividade;
- Contratação ilegal em razão da não comprovação de todos os requisitos exigidos pela legislação pertinente para justificá-la;
- Ocorrência de despesas desvantajosas e direcionamento da contratação;

- Prejuízo ao erário devido a contratações desprovidas de legitimidade e lesivas ao patrimônio público, efetuadas ao arrepio do dever da concorrência;

Propostas de Encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

Contrato nº 03/2013 SEPLAG – LINKCON EIRELI:

- À Sra. **PATRÍCIA SOUTO AUDI**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, e também responsável pela pesquisa de preços, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços nº 005111/2013-DCC, referente ao pregão presencial nº 02/13-DCC da Prefeitura Municipal de Guarulhos.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 03/2013 – SEPLAG** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços nº 005111/2013-DCC, referente ao pregão presencial nº 02/13-DCC da Prefeitura Municipal de Guarulhos.

Contrato nº 11/2017 – SEPLAG - LINKCON EIRELI:

- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 11/2017 - SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios

de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão nº 17/2016 (SRP) da Companhia Docas do Rio de Janeiro- CDRJ.

- Ao Sr. **FERNANDO JOSÉ CERQUEIRA GOMES**, responsável pela pesquisa de preços à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 11/2017 - SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de fomentar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão nº 17/2016 (SRP) da Companhia Docas do Rio de Janeiro- CDRJ.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 11/2017 – SEPLAG** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão nº 17/2016 (SRP) da Companhia Docas do Rio de Janeiro- CDRJ (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).

Contrato nº 06/2015 – SMF - SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI:

- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços nº 008/2014, decorrente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins.
- À Sra. **PAULA FABRÍCIA CERVO DE BARROS CABRAL**, Diretora de Administração da Secretaria de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e responsável pela pesquisa de preços que lastreou o **Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de fomentar uma suposta vantajosidade da contratação

sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços nº 008/2014, decorrente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins.

- À Sra. **GIOVANNA GUIOTI TESTA VICTER**, Secretária Planejamento, Modernização da Gestão e Controle à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 06/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão nº 10/2014 (SRP) da Assembleia Legislativa de Tocantins (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 06/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão nº 10/2014 (SRP) da Assembleia Legislativa de Tocantins (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).

Contrato nº 07/2015 – SMF - SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI:

- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **Contrato nº 07/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços nº 008/2014, decorrente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins.
- À Sra. **PAULA FABRÍCIA CERVO DE BARROS CABRAL**, Diretora de Administração da Secretaria de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos

e responsável pela pesquisa de preços que lastreou o **Contrato nº 07/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de fomentar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços nº 008/2014, decorrente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins.

- À Sra. **GIOVANNA GUIOTI TESTA VICTER**, Secretária Planejamento, Modernização da Gestão e Controle à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 07/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão nº 10/2014 (SRP) da Assembleia Legislativa de Tocantins (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 07/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, aptos a justificar a adesão à ata de registro de preços decorrente do Pregão nº 10/2014 (SRP) da Assembleia Legislativa de Tocantins (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).

CIÊNCIA

- Ao **Ministério Público Estadual (MPRJ)**, uma vez que envolvidos vultosos recursos públicos do município de Niterói, cuja análise da auditoria demonstra elementos aparentemente aptos ao enquadramento de tipificações criminais capituladas em diversas leis (Lei de improbidade administrativa, Lei geral de licitações, etc.), acentuando-se as simuladas pesquisas de preços utilizadas para justificar uma suposta vantajosidade de contratações ilegais. Ademais, não se pode furtar a competência do *Parquet* para que atue, de acordo com a sua

conveniência na esfera criminal, independentemente do resultado da atuação do TCE-RJ, que se limita à esfera administrativa.

- Ao **Ministério Público Federal (MPF)** em virtude do potencial risco de cometimento ato tipificado criminalmente, sobretudo em face das simuladas pesquisas de preços utilizadas para justificar uma suposta vantajosidade das prorrogações, que envolveram empresas com atuação interestadual, bem como recursos provenientes de operações de crédito realizadas com o BNDES mediante taxas de juros subsidiadas.
- Ao **Departamento de Polícia Federal (DPF)**, em face dos fortes indícios de crimes associados às situações descritas neste achado de auditoria, especialmente porque envolveram a atuação articulada e interestadual de empresas, afastando o devido certame licitatório.

DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

- Das empresas **ECG TEC SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA** (CNPJ 13.665.064/0001-53), **SISTEMATECH INFORMÁTICA** (CNPJ 10.981.677/0001-01), **LINKCON EIRELI** (CNPJ 05.323.742/0001-71) e **X-TEC INFORMÁTICA** (CNPJ 17.000.271/0001-40), com fulcro no §3º do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 167/92, uma vez que existem evidências de uma atuação ajustada para afastarem os devidos procedimentos licitatórios, mediante a simulação de preços e contratações ilegais. Junto a isso, são nítidos a confusão patrimonial e o desvio de finalidade de todas essas empresas, que se utilizam de ações conjuntas e engendradas para praticar atos ilegítimos ao interesse público.

Benefícios:

- Favorecimento à competitividade e a realização do procedimento de formação de preços adequado aos regramentos da Lei Geral de Licitações e às boas práticas aceitas no âmbito da Administração Pública, garantindo a obtenção de resultados mais vantajosos.

3.5. Achado 05 – Aditivos contratuais firmados por meio de simulada vantajosidade.

Situação Encontrada:

As pesquisas de preços utilizadas para justificar uma suposta vantajosidade em prorrogar as contratações, assim como o ocorrido nos termos iniciais, não obedeceram aos critérios de amplitude e diversidade, **limitando-se a consultas simuladas e direcionadas a empresas relacionadas entre si.**

As mesmas empresas utilizadas para justificar a adesão (e que comprovadamente são relacionadas entre si) estiveram presentes nos aditivos contratuais.

Da clara dicção do que dispõe a Lei 8.666/93 em seu art. 57, II, obtém-se a necessidade de que os aditivos contratuais sejam realizados mediante a comprovação de preços e condições **mais vantajosas** para a administração:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à **obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração**, limitada a sessenta meses; [\(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998\)](#)” (grifo nosso)

Nesse passo, deve a administração demonstrar que, indubitavelmente, é menos custoso continuar com a contratação atual a realizar um novo certame licitatório. É indispensável a prática de consulta/pesquisa de preços de mercado de modo a aferir se as condições e preços contratados continuam, inquestionavelmente, mais vantajosos para a Administração. Portanto, há de asseverar que esta consulta/pesquisa deve refletir os reais preços de mercado, realizada da forma mais independente, ampla e diversificada, nas mesmas condições do serviço avençado. Junto a isso, é necessário que esteja abrangida, inclusive, a troca de informações com outros órgãos da Administração pública (balizamento com preços públicos).

A esse propósito, é o que assevera a legislação e consequentemente toda a jurisprudência. Repita-se, por oportuno, a jurisprudência firmada no TCE-RJ e que se encontra consubstanciada na já mencionada Súmula nº 02.

No caso do Município de Niterói, em todas as prorrogações contratuais compreendidas na presente auditoria **não houve a fiel observância dos dispositivos legais precitados.**

Para a comprovação da vantajosidade em prorrogar as avenças, foram juntadas aos autos simuladas cotações com o fito de demonstrar que os preços contratualizados, “supostamente”, seriam inferiores aos praticados no mercado. Ou seja, os gestores procuraram transparecer que uma nova licitação não traria benefícios econômicos para a municipalidade.

Ocorre que, pelos motivos a seguir demonstrados, as cotações de mercado restaram-se maculadas, configurando um processo artificioso e ajustado de renovação dos contratos, calcado em pesquisas simuladas. Logo, é possível inferir que, além da avença inicial, todos os processos de prorrogação também foram montados de forma favorável às empresas e as pesquisas de mercado utilizadas para justificar a continuidade do processo não refletiram os reais preços de mercado à época, tratando-se de um possível conluio, envolvendo empresas e gestores públicos imbuídos contumaz no desejo de afastar o devido **procedimento licitatório**, o que poderá ser investigado pelos órgãos de persecução penal. Nesse sentido, tivesse a Administração realizado o devido procedimento, os preços avençados seriam mais vantajosos (vide considerações dispostas no achado de auditoria nº 13 e no achado nº 04, demonstrando um claro sobrepreço do ponto de função, quando comparado a um preço licitado num mercado de livre concorrência).

Antes de adentrar na análise caso a caso, faz-se importante rememorar as considerações colocadas no **achado nº 04**, uma vez que as mesmas empresas que figuraram irregularmente no processo de adesão também estiveram presentes, numa marcha ilegal (com o mesmo *modus operandi*), **em todos os processos de prorrogação dos respectivos contratos**.

As ilustrações abaixo podem até parecer excessivas, porém são necessárias para reforçar a desfaçatez utilizada nas contratações.

Veja-se que em todas as prorrogações foram juntadas cotações de preços de empresas que, comprovadamente, estão relacionadas entre si, fato irrefutável, amplamente demonstrado na análise do **achado de auditoria 04**.

Tabela 34 - Empresas cotadas para celebração de aditivos contratuais:

Contrato 03/2013 - SEPLAG x LINKCON
Processo Adm. 190000202/2013

Cotações

1º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	X-TECH 17.000.271/0001-40	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	
2º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	LINKCON 05.323.742/0001-71	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	BRTOTAL TECNOLOGIA 11.887.410/0001-12
3º ADITIVO	SIMPLES SISTEMAS 08.632.067/0001-50	LINKCON 05.323.742/0001-71	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	

Contrato 06/2015 - SMF x SISTEMATECH INFORMÁTICA
Processo Adm. 030023108/2015

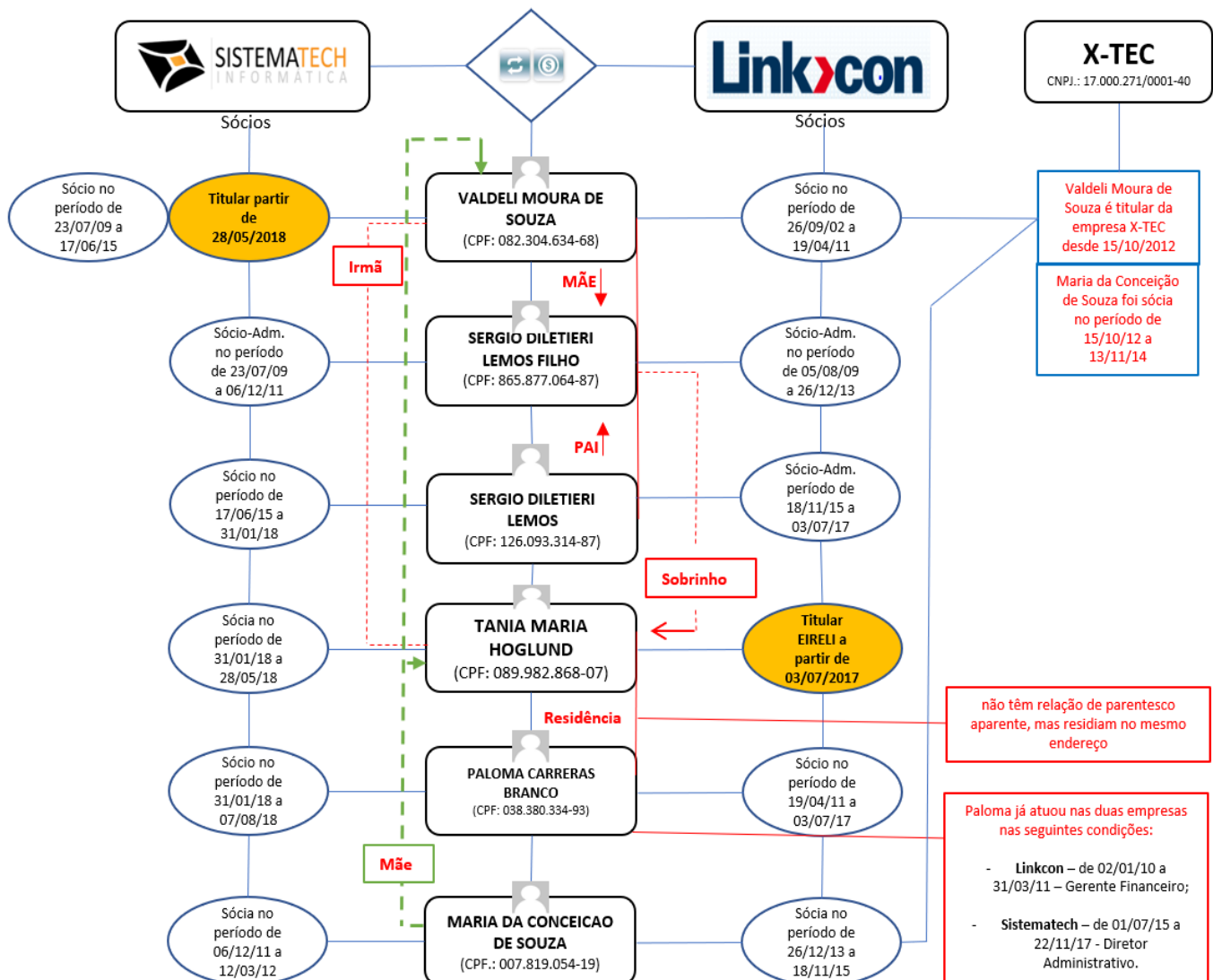
1º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	MULTISERVICE DIGITAL 15.644.356/0001-35	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	
2º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	MULTISERVICE DIGITAL 15.644.356/0001-35	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	INFACOR 07.539.630/0001-88
3º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	MULTISERVICE DIGITAL 15.644.356/0001-35	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	CNPI 01.874.717/0001-25

Contrato 07/2015 - SMF x SISTEMATECH INFORMÁTICA
Processo Adm. 030028706/2015

1º E 2º ADITIVOS	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	MULTISERVICE DIGITAL 15.644.356/0001-35	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	
3º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	MULTISERVICE DIGITAL 15.644.356/0001-35	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	INFACOR 07.539.630/0001-88
4º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	MULTISERVICE DIGITAL 15.644.356/0001-35	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53	CNPI 01.874.717/0001-25

Sobre o relacionamento das empresas **SISTEMATECH INFORMÁTICA** e **LINKCON EIRELI**, não é ocioso, mas bastante conveniente, repisar a série histórica do seu quadro societário para comprovar que são pertencentes ao mesmo grupo familiar. Junto a isso, o **achado nº 04**, além do relacionamento dos sócios, revela uma miríade de situações comprovadoras dessa relação comum. Não bastasse isso, na análise vindoura dos termos aditivos surgirá uma nova empresa, também pertencente ao mesmo grupo e que foi utilizada pelo município de Niterói nas cotações de preços. Trata-se da empresa **X-TEC INFORMÁTICA EIRELI** (CNPJ.: 17.000.271/0001-40).

Figura 32 - Relação societária das empresas "SISTEMATECH" x "LINKCON" x "X-TEC":



Junto às contratações (e respectivas prorrogações) das empresas **LINKCON EIRELI** e **SISTEMATECH INFORMÁTICA**, sempre atua a empresa **ECG INFORMÁTICA**, cujo relacionamento também já foi exaustivamente comprovado nesse relatório mediante o achado de **auditoria nº 04**. Entre outras coisas mais, naquele achado, destacam-se os seguintes fatos quanto à **ECG INFORMÁTICA**:

- a) a empresa não atua no ramo de desenvolvimento de softwares (relatório de auditoria do TCU apontou que em visita ao local comprovou-se tratar de uma loja de venda de peças e manutenção de computadores);
- b) a empresa não possui capacidade operacional para a prestação dos serviços, uma vez que não possui um funcionário sequer em seu quadro (informações extraídas da base de dados da RAIS);

- c) o proprietário da empresa foi o responsável pelo *site* da LINKCON EIRELI na internet;
- d) o responsável pela empresa já representou, segundo relatórios do TCU, a empresa LINKCON EIRELI em diversos certames licitatórios

Malgrado todas essas máculas e a utilização da empresa no processo de adesão, em todos os atos de prorrogação contratual (sem exceção), sejam eles relacionados à LINKCON EIRELI ou à SISTEMATECH INFORMÁTICA, também foram utilizadas cotações da **ECG INFORMÁTICA**.

Colocadas todas essas considerações, faz-se importante, a partir de agora, analisar caso a caso, haja vista a necessidade de responsabilização individual por cada ato praticado pelos gestores.

4.5.1. Contrato nº 03/2013 – SEPLAG x LINKCON (1º Termo Aditivo).

O 1º Termo aditivo do Contrato nº 03/2013, celebrado entre a SEPLAG e a empresa LINKCON EIRELI, em 04.12.2014, foi subscrito pela Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victer** (fls. 324/326 do processo nº 190000202/13), então Subsecretária de Modernização da Gestão que respondera pela Secretaria naquele ato. O termo aditivo compreendeu a alteração quantitativa do objeto (acréscimo de 24,49%) e a prorrogação de prazo por 12 meses, a partir de 04.12.14.

Às fls. 203/209 constam as cotações de preços que foram utilizadas para demonstrar uma suposta vantajosidade da contratação. Para tanto, foram utilizadas as seguintes empresas:

Tabela 35 - Empresas cotadas para a celebração do 1º aditivo do Contrato 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

1º ADITIVO	SISTEMATECH	X-TECH	ECG INFORMÁTICA
	10.981.677/0001-01	17.000.271/0001-40	13.665.064/0001-53

Portanto, o gestor utilizou-se de limitadas pesquisas de preços, compreendendo empresas relacionadas entre si. Ressalte-se que todas as empresas, neste caso, são comprovadamente pertencentes ao mesmo grupo familiar-empresarial, sendo imperioso afirmar que as pesquisas, além de não obedecerem a diversidade e amplitude, foram simuladas com o fito de, ilegalmente, prorrogar uma contratação que estava viciada na sua origem.

A relação entre as empresas LINKCON EIRELI (detentora do contrato) e SISTEMATECH INFORMÁTICA já foi demonstrada no achado de **auditoria nº 04**. A empresa X-TECH INFORMÁTICA surgiu nessa fase de prorrogação. Analisando-se o seu quadro societário, depreende-se que os seus sócios também figuram nas empresas LINKCON EIRELI e SISTEMATECH INFORMÁTICA, são eles:

- **VALDELI MOURA DE SOUZA** é titular da empresa X-TECH INFORMÁTICA desde 15.10.2012. Também foi sócia da empresa LINKCON EIRELI no período de 26.09.02 a 19.04.11 e sócia da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA no período de 23.07.09 a 17.06.15. Retornou como titular desta última a partir de 28.05.18.

- **MARIA DA CONCEIÇÃO DE SOUZA**, mãe de Valdeli Moura de Souza, foi sócia da X-TECH INFORMÁTICA no período compreendido entre 15.10.12 a 13.11.14. Foi sócia da empresa LINKCON EIRELI no período de 26.12.13 a 18.11.15 e sócia da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA no período de 06.12.11 a 12.03.12.

Veja-se que, no momento da celebração do aditivo, 04.12.14, **Valdeli Moura de Souza era sócia tanto da SISTEMATECH INFORMÁTICA quanto da X-TECH INFORMÁTICA**, ambas empresas utilizadas pela SEPLAG em suas cotações para justificar a vantajosidade.

Outras relações familiares com os demais sócios das empresas podem ser observadas no gráfico supramencionado.

Ainda sobre a empresa X-TEC INFORMÁTICA, uma simples pesquisa na plataforma “Google” é capaz de descortinar mais um indício de relacionamento, vez que possui o mesmo contato telefônico³⁰ que também foi utilizado pelas empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA e LINKCON EIRELI:

Figura 33 - Cadastro da empresa XTEC na base de CNPJ da RFB:

Xtech Reparacao e Manutencao de Computadores Ltda (mais detalhes dessa empresa)

Tweet

Você é o dono ou responsável dessa empresa e gostaria de retirá-la do índice de pesquisa? [Clique aqui para remover a empresa desse site.](#)

CNPJ
17.000.271/0001-40

Nome
Xtech Reparacao e Manutencao de Computadores Ltda

Atividade econômica principal
Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos - CNAE 9511800

Endereço
R Silveira Lobo, 32, Cxpst N 1335, Poco, Recife, PE, CEP 52061-030, Brasil

Telefone
(81) 3132-5190

Fonte: <https://www.foneempresas.com/telefone/cnpj/xtech-reparacao-e-manutencao-de-computadores-lda/17000271000140>. Acesso em 22.10.19.

Considerando que as cotações utilizadas envolveram restritamente empresas relacionadas (uma tríade empresarial associada e organizada), devem ser consideradas inaptas à comprovação da vantajosidade. Pior do que isso, há a possibilidade de ser considerada como conduta ajustada entre partes envolvidas (empresas e gestores) para

³⁰ Informação obtida mediante consulta na internet à página “Google” utilizando como parâmetro o nome e o CNPJ da empresa X-TEC INFORMÁTICA. Como resultado da pesquisa obteve-se a remissão ao seguinte endereço: <https://www.foneempresas.com/telefone/cnpj/xtech-reparacao-e-manutencao-de-computadores-lda/17000271000140>. Acesso em 07.10.2019.

afastar o devido procedimento licitatório, o que demanda uma apuração pelos órgãos competentes pela persecução penal. Por esse motivo, será sugerida a devida ciência ao Ministério Público Estadual (MPRJ).

Por fim, considera-se que, em decorrência dessa prorrogação, calcada por uma pesquisa de preços simulada, devem ser responsabilizadas a signatária do ato de prorrogação, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, então Subsecretária de Modernização da Gestão e signatária do aditivo; a Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, Sra. **Patrícia Souto Audi**; e a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, uma vez que atuou fazendo as vezes do órgão de Controle Interno, manifestando-se por meio da Nota Técnica nº 819/2014/CONTROLE/SEPLAG (fls. 178/179 do proc. 190000202/13), sendo omissa e desidiosa no que se refere à precariedade da pesquisa de preços.

4.5.2. Contrato nº 03/2013 – SEPLAG x LINKCON (2º Termo Aditivo).

O 2º Termo aditivo ao Contrato nº 03/2013, celebrado entre a SEPLAG e a empresa LINKCON EIRELI-EPP, datado de 03.12.2015 e subscrito pela Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, compreendeu como objeto a prorrogação de prazo por 12 meses, contados a partir de 04.12.2015 (fls. 505/508 do proc. 190000202/13).

Com o objetivo de justificar a suposta vantajosidade da prorrogação, juntaram-se aos autos cotações de preços (fls. 450/464, 475/476 do processo nº 190000202/13).

Às fls. 476 do processo nº 190000202/13 consta um documento produzido pela SEPLAG denominado “Tabela de Custo Médio”. Esse documento complementou uma tabela apresentada anteriormente (fls. 462), na qual constavam apenas duas empresas. Dessa forma, a tabela final de custo médio, subscrita pela assessora, Sra. **Maria Carolina Soares de Paula**, e pelo Diretor de Projetos Especiais, Sr. **Fabício Fernandes da Silva Moça**, assim pontuou (fls. 476):

Figura 34 - Tabela de custo médio elaborada pela SEPLAG:

TABELA DE CUSTO MÉDIO						
Item	Descritivo	LINKCON CONSULTORIA EM TI	TOTAL BR TECNOLOGIA	SISTEMATECH INFORMÁTICA	ECGINFORMÁTICA	Valor Médio
1	Suporte em análise e desenvolvimento de softwares internos (Unidade de medição será Ponto de Função)	R\$ 1.329.743,88	R\$ 1.438.380,00	R\$ 1.585.512,00	R\$ 1.753.154,64	R\$ 1.526.69,63
TOTAL		R\$ 1.329.743,88	R\$ 1.438.380,00	R\$ 1.585.512,00	R\$ 1.753.154,64	R\$ 1.526.69,63

Maria Carolina Soares de Paula
 Assessora
 Mat. 241.860-5

De acordo

 FABRÍCIO FERNANDES DA SILVA MOÇA
 Diretor de Projetos Especiais
 Matrícula nº 240-782-1

Essa tabela apresentada teve o cunho de cumprir exigências contidas no parecer jurídico (fls. 465/470 do processo nº 190000202/13) que alertou o gestor sobre a precariedade da pesquisa anteriormente apresentada (fls. 462):

Figura 35 - Trecho do parecer jurídico (fls. 465/470 do proc. Nº 190/000202/13):

6	<p>No ponto, releva anotar que a Corte de Contas da União recomenda que o Administrador sempre verifique se o preço constante da planilha encontra-se, de fato, dentro do preço médio do mercado, o que <u>pode ser alcançado mediante consulta a fontes variadas de pesquisa, tais como jornais, licitações anteriores, e cadastros oficiais de preço. Ressalta-se que esta análise deverá conter a assinatura do agente pesquisador e ser conferida pela autoridade competente. Ressalta-se que tal documento deverá estar devidamente assinado pelo agente pesquisador e conferido pela autoridade competente. Nos autos, apesar da planilha de cotação estar assinada por Maria Carolina Soares de Paula, não consta a conferência da autoridade competente. É importante frisar que a opção por proceder a esse tipo de pesquisa é aspecto a ser avaliado pelo gestor, dentro de seus critérios.</u></p> <p>Ademais, a despeito de verificar-se que a listagem de fornecedores elaborada pelo Município conta com diversas empresas que prestam serviços semelhantes ao do contrato, <u>a pesquisa foi elaborada com base nas propostas apresentadas por apenas duas empresas além da atual contratada, o que gera dúvidas sobre a fidedignidade da cotação.</u></p> <p>Dessarte, s.m.j., caso o Gestor opte por prosseguir com a prorrogação nos moldes expostos nestes autos, recomendamos a realização de cotação de preços que permita a justificativa do valor ofertado, cabendo ao solicitante, dentro de seu juízo de discricionariedade e conveniência, buscar obter mais propostas, que proporcionem, ao menos, um panorama dos valores praticados no mercado para a prestação do serviço em epígrafe.</p>
---	--

Nessa vertente, tem-se que foram utilizadas cotações das seguintes empresas para justificar a vantajosidade da contratação:

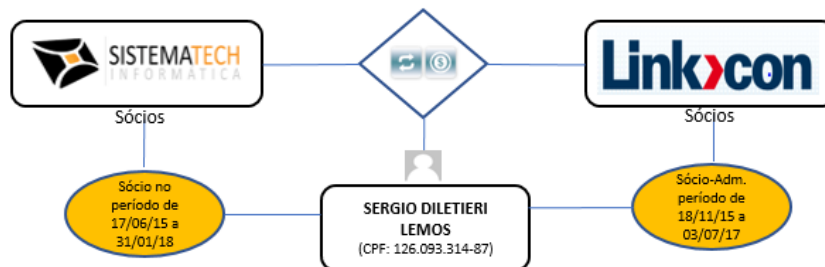
Tabela 36 - Empresas cotadas para a celebração do 2º aditivo do Contrato 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

2º ADITIVO	SISTEMATECH	LINKCON	ECG INFORMÁTICA	BRTOTAL TECNOLOGIA
	10.981.677/0001-01	05.323.742/0001-71	13.665.064/0001/53	11.887.410/0001-12

Destarte, a cotação da empresa LINKCON EIRELI deve ser desconsiderada, eis que era a detentora do contrato, sendo os seus preços conhecidos e utilizados apenas como parâmetro de comparação. Assim restam apenas 3 cotações de preços, das quais 2 também devem ser descartadas, uma vez que a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA pertencente ao mesmo grupo empresarial da contratada e a empresa ECG INFORMÁTICA, como já comprovado no relatório da auditoria, também possui relacionamento com esse grupo e, além disso, não possuía capacidade operacional e não atuava no mercado do objeto (fatos já vistos no **achado de auditoria nº 04**).

Registre-se que no momento da prorrogação, o Sr. SERGIO DILETIERI LEMOS era sócio tanto da empresa LINKCON EIRELI quanto da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA. Tal fato reforça todo um ajuste simulado, possivelmente realizado entre partes interessadas para afastar o devido procedimento licitatório:

Figura 36 - Sócio em comum entre a empresa consultada e a empresa detentora do contrato:



Acresce anotar que as pesquisas de preços acostadas aos autos foram realizadas pela servidora **Maria Carolina Soares de Paula**. Por sua vez, o Diretor de Projetos Especiais, **Fabício Fernandes da Silva Moça**, às fls. 463 do processo nº 190000202/13, a despeito de toda a precariedade da primeira pesquisa, em 01.12.15, emitiu parecer no qual declarou estar comprovada a vantajosidade econômica da renovação do contrato. De igual modo, às fls. 472/473, o mesmo diretor, mediante Nota Técnica nº 045/SEPLAG/DPE, em 04.12.15, no item 09, endossou a nova pesquisa de preços e sugere o prosseguimento da contratação. Registre-se que em nenhum momento é questionado o relacionamento entre as empresas envolvidas, tampouco há estranhamento acerca do fato de as cotações não terem considerado outras empresas estabelecidas na região e que possuíam capacidade de prestar os aludidos serviços.

Ainda sobre a precariedade da pesquisa de preços, o assunto também foi motivo de apontamento no parecer da responsável pelo controle interno (Nota Técnica nº 784/2015/CONTROLE/SEPLAG, de 30.11.2015 – fls. 442/444 do proc. nº 190000202/13). Contudo, a despeito da ciência e da participação na prorrogação, não

houve nenhuma atitude mais enérgica por parte do órgão de controle no sentido de acompanhar o cumprimento das exigências e o desfecho da avença.

Adicionalmente, às fls. 519/521 do processo nº 190000202/13, há outro parecer do Controle Interno (Nota Técnica nº 185/2016/CONTROLE/SEPLAG), de 19.02.16, no qual está compreendida uma nova análise. Dessa vez, a responsável pelo Controle Interno despreza a necessidade acerca da amplitude e diversidade das pesquisas de preços, assim como não atenta para as pesquisas realizadas entre empresas relacionadas. Assim sendo, em seu parecer, a responsável pelo Controle Interno assentiu com a irregular prorrogação da contratação.

Junto a isso, não há nenhuma evidência que demonstre ter a responsável pelo órgão de controle interno instituído controles, instaurado auditorias ou procedimentos administrativos de responsabilização ou comunicação dos fatos às autoridades competentes, funções inerentes ao órgão e previstas constitucionalmente. É imperioso destacar que as mesmas irregularidades apontadas nessa situação ocorreram nas fases anteriores, tendo o responsável pelo controle interno amplo acesso aos autos e oportunidade de investigar toda a ação desencadeada para prorrogar ilegalmente a prestação dos serviços (série histórica de ilegalidades da contratação).

Assim sendo, a responsabilização dessa situação deve ser aplicada aos seguintes agentes:

- A então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, signatária do 2º termo aditivo, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victer**;

- A servidora, Sra. **Maria Carolina Soares de Paula**, assessora da SEPLAG e responsável pela pesquisa de preços que subsidiou a prorrogação do contrato;

- A então Subsecretária de Controle da SEPLAG, a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, subscritora da Nota Técnica nº 784/2015/CONTROLE/SEPLAG, uma vez que acompanhou o processo de prorrogação contratual, deixando de implementar controles ou instaurar procedimentos de averiguação inerentes às atividades que lhe são conferidas pelo artigo 74 da Constituição Federal de 1988, c/c o artigo 113 da Lei nº 8.666/93 e os artigos 53, 54 e 55 da Lei Complementar nº 63/90 (Lei Orgânica do TCE-RJ).

- O então Diretor de Projetos Especiais, Sr. **Fabício Fernandes da Silva Moça**, responsável pelos pareceres (fls. 463, 472/473 do proc. nº 190000202/13) que endossaram as maculadas pesquisas de preços acostadas aos autos para justificar a prorrogação contratual.

4.5.3. Contrato nº 03/2013 – SEPLAG x LINKCON (3º Termo Aditivo).

O 3º termo aditivo, assinado em 02.12.2016 pela então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victer**, teve como objeto a prorrogação do prazo de vigência contratual por 12 meses, com efeitos a partir de 03.12.16 (fls. 644/647 do proc. nº 190000202/13).

Assim como ocorrera nas prorrogações anteriores, o 3º termo aditivo do contrato nº 03/2013 foi calcado em precárias pesquisas de preços que envolveram empresas comprovadamente relacionadas, ao arrepio do dever de obedecer aos critérios de amplitude e diversidade, a saber (fls. 591/603):

Tabela 37 - Empresas cotadas para a celebração do 3º aditivo do Contrato 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

3º ADITIVO	SIMPLES SISTEMAS	LINKCON	ECG INFORMÁTICA
	08.632.067/0001-50	05.323.742/0001-71	13.665.064/0001-53

Vale anotar que o parecer jurídico, de 24.11.16, consubstanciado no “Relatório de Instrução Processual 51/2015/PGM/PDTC” (fls. 572/575 do processo nº 190000202/13), alertou a gestora sobre a necessidade de que fosse comprovada a vantajosidade da contratação por meio de pesquisas de preços:

Figura 37 - Fragmento do Relatório de Instrução Processual 51/2015/PGM/PDTC:

6	<p>No ponto, releva anotar que a Corte de Contas da União recomenda que o Administrador sempre verifique se o preço da prorrogação encontra-se, de fato, dentro do preço médio do mercado, o que <u>pode ser alcançado mediante consulta a fontes variadas de pesquisa, tais como jornais, licitações anteriores, e cadastros oficiais de preço. Ressalta-se que esta análise deverá conter a assinatura do agente pesquisador e ser conferida pela autoridade competente.</u></p> <p><u>Ressalta-se que tal documento deverá estar devidamente assinado pelo agente pesquisador e conferido pela autoridade competente.</u></p> <p>Dessarte, s.m.j., caso o Gestor opte por prosseguir com a prorrogação nos moldes expostos nestes autos, recomendamos a realização de cotação de preços, ao menos três, que permita a justificativa do valor ofertado, cabendo ao administrador, dentro de seu juízo de discricionariedade e conveniência, buscar obter mais propostas, que proporcionem, ao menos, um panorama dos valores praticados no mercado para a prestação do serviço em epígraf, já considerando a aplicação de reajuste.</p>
---	---

Malgrado tenha havido esse alerta, a gestora não hesitou em realizar limitada e simulada pesquisa de preços, envolvendo empresas relacionadas.

Nesse contexto foram utilizadas as 3 empresas acima descritas, das quais uma deve ser descartada, uma vez que é pertinente à detentora do contrato (LINKCON EIRELI) e, assim, os seus preços já eram conhecidos e deveriam ser utilizados apenas para efeitos de comparação. Das duas outras empresas restantes, a ECG INFORMÁTICA também deve ser descartada, pois, como já demonstrado de forma exaustiva no **achado nº 04** desse relatório, está relacionada ao mesmo grupo familiar que administra a empresa LINKCON EIRELI, além de não possuir capacidade operacional dado que o seu quadro funcional não compreendia funcionários.

Sobre a empresa SIMPLES SISTEMAS (CNPJ.: 08.632.067/0001-50)³¹ merece destaque o fato de também estar localizada no estado de Pernambuco e não possuir capacidade operacional para prestar os serviços em análise. De acordo com informações dispostas na RAIS, no exercício de 2016, período em que se realizou as cotações, a empresa não tinha um funcionário sequer em seu quadro. Nos exercícios de 2014 e 2015 a empresa possuía apenas um funcionário. A sua principal atividade econômica é “Serviços de comunicação multimídia – SCM” e o seu porte é descrito como Microempresa.

Quanto à incompatibilidade da sua atividade econômica com o desenvolvimento de softwares, a própria cópia do cartão do CNPJ constante dos autos seria suficiente para comprová-la (fl. 601 do proc. 190000202/13), já que nenhuma das atividades ali constantes faz remissão ao desenvolvimento de softwares (ponto de função). Confira-se:

Figura 38 - Cadastro da empresa SIMPLES TELECON na RFB:

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NUMERO DE INSCRIÇÃO 08.632.067/0001-50 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 29/01/2007
NOME EMPRESARIAL SIMPLES TELECOM LTDA - ME		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) SIMPLES TELECOM		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 61.10-8-03 - Serviços de comunicação multimídia - SCM		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 61.90-6-01 - Provedores de acesso às redes de comunicações 61.90-6-99 - Outras atividades de telecomunicações não especificadas anteriormente 77.39-0-99 - Aluguel de outras máquinas e equipamentos comerciais e industriais não especificados anteriormente, sem operador 42.21-9-05 - Manutenção de estações e redes de telecomunicações 61.10-8-02 - Serviços de redes de transportes de telecomunicações - SRTT 61.10-8-99 - Serviços de telecomunicações por fio não especificados anteriormente 61.30-2-00 - Telecomunicações por satélite		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 206-2 - Sociedade Empresária Limitada		
LOGRADOURO R MANUEL BEZERRA	NUMERO 160	COMPLEMENTO
CEP 50.610-250	BAIRRO/DISTRITO MADALENA	MUNICÍPIO RECIFE
ENDEREÇO ELETRÔNICO		UF PE
TELEFONE (81) 2125-6400		

Ainda há de ser anotado que, no presente caso, não foram acostados aos autos os meios utilizados para realizar a pesquisa, tais como os e-mails ou correspondências encaminhadas às empresas.

O servidor responsável pela pesquisa de preços foi o Diretor **Fernando José Cerqueira Gomes**, como pode ser depreendido às fls. 603/605 do processo nº 190000202/13, mediante a exposição de uma tabela de custo médio e um parecer. Veja-se que o responsável, a despeito de todas exigências legais, ignora a amplitude e a diversidade das cotações e, ainda assim, afirma a vantajosidade da contratação:

³¹ Na base de dados da Receita Federal, a empresa possui como nome/razão social “ATENDIMENTO DIGITAL SIMPLES TELECOM LTDA” e está situada na Rua Abelardo 45, bairro Graças, Recife-PE. Consulta realizada em 07.10.2019.

Figura 39 - Trecho do parecer do Diretor Fernando José Cerqueira Gomes:

Por fim, após as análises cabíveis, restou-se comprovado que o valor apresentado pela empresa LINKCON LTDA EPP ainda representa a proposta economicamente mais vantajosa para a Administração Pública.

Niterói, 30 de novembro de 2016.


FERNANDO JOSÉ CERQUEIRA GOMES
Diretor
Mat. 1242.714-0

Ato contínuo, por meio da Nota Técnica nº 983/2016/CONTROLE/SEPLAG, de 01.12.16 (fls. 632/634 do processo nº 190000202/13) a responsável pelo Controle Interno se manifesta acerca da contratação, avalizando novamente a maculada e precária pesquisa de preços utilizada para justificar a prorrogação. Nota-se que o aludido parecer é lacônico, desidioso e ignora a insuficiência das bases de pesquisas utilizadas. De forma adicional, a responsável pelo Controle Interno também se manifesta por meio da Nota Técnica nº 243/2017/CONTROLE/SEPLAG (fls. 660/661 do processo nº 190/000202/13). Logo, assim como nos casos anteriores, a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino** deve ser responsabilizada, uma vez que ignorou os graves fatos consignados no processo. Além de assentir com a transparente ilegalidade, a responsável pelo Controle Interno deixou de cumprir com a sua missão constitucional quando relegou o dever de instituir controles, instaurar auditorias ou procedimentos de responsabilização e comunicar os fatos ilegais às autoridades competentes.

Por derradeiro, a responsabilização dessa situação deve ser aplicada aos seguintes agentes:

- A então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, signatária do 3º termo aditivo, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**;

- A então Subsecretária de Controle da SEPLAG, a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, subscritora da Nota Técnica nº 983/2016/CONTROLE/SEPLAG, de 01.12.16 (fls. 632/634 do processo nº 190/000202/13), uma vez que acompanhou e avalizou o ilegal processo de prorrogação contratual, deixando de cumprir com a sua missão constitucional quando relegou o dever de instituir controles, instaurar auditorias ou procedimentos de responsabilização e comunicar os fatos ilegais às autoridades competentes.

- O então Diretor, o Sr. **Fernando José Cerqueira Gomes**, responsável pelas maculadas pesquisas de preços acostadas aos autos para justificar a prorrogação contratual.

- O então Subsecretário de Modernização da Gestão, Sr. **Fabício Fernandes da Silva Moça**, tendo em vista o parecer contido às fls. 631 do processo nº 190000202/13, no qual pede o prosseguimento da contratação a despeito de toda a mácula contida na pesquisa de preços.

4.5.4. Contrato nº 06/2015 – SMF x SISTEMATECH (1º Termo Aditivo).

O contrato nº 06/2015, firmado em 03.11.2015 entre o município de Niterói e a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, possuiu como objeto “a prestação de serviços de implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).” O termo inicial compreendia como prazo de vigência 09 (nove) meses, contados a partir de 03.11.2015, e valor de **R\$3.305.012,50**.

O 1º termo aditivo ao contrato nº 06/2015 foi realizado em 03.08.2016 e teve como signatário o então Secretário Municipal de Fazenda, o Sr. **César Augusto Barbiero**. O aditivo compreendeu a prorrogação da vigência e o **acréscimo de 25% no valor**, conforme art. 57, II e art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, somou-se ao valor inicial da avença o valor de **R\$4.130.860,00** e prorrogou-se o prazo por mais 12 meses, contados a partir de 03.08.2016 (fls. 520/522 do proc. nº 030/023108/15).

Como justificativa para o acréscimo de valor, consignou-se a necessidade da extensão do objeto a outras secretarias municipais, tais como “**Secretaria Municipal de Administração**”, “**Secretaria Municipal de Urbanismo**”, “**SEPLAG**” e “**Procuradoria Geral do Município**”. É o que se encontra demonstrado no parecer datado de 18.07.2016, às fls. 371/375 do processo nº 030/023108/15.

No intuito de fundamentar uma suposta vantajosidade da prorrogação e do acréscimo de valor, foram juntadas aos autos apenas cotações de preços, a saber (fls. 311/330 do processo nº 030/023108/15):

Tabela 38 - Empresas cotadas para a celebração do 1º aditivo do Contrato 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

1º ADITIVO	SISTEMATECH	MULTISERVICE DIGITAL	ECG INFORMÁTICA
	10.981.677/0001-01	15.644.356/0001-35	13.665.064/0001-53

Como se percebe, uma das cotações refere-se à contratada SISTEMATECH INFORMÁTICA, portanto deve ser desconsiderada. Assim, restam apenas 2 outras cotações, das quais uma é pertencente à empresa ECG INFORMÁTICA. Como já explanado no **achado de auditoria nº 04**, esta empresa possui estreitos laços de relacionamento com a contratada, além de não possuir capacidade operacional e não atuar no ramo do objeto.

É de se concluir, então, que não foram obedecidos os critérios de amplitude e diversidade nas pesquisas de preços que subsidiaram a celebração do 1º termo aditivo ao contrato nº 06/2015. De modo diverso e artificioso, foram utilizadas empresas que estão relacionadas entre si. Tal fato é considerado grave e será motivo de ciência aos órgãos que atuam na esfera de persecução penal, haja vista os relevantes indícios de práticas tipificadas criminalmente, perpetuadas desde a contratação inicial do objeto.

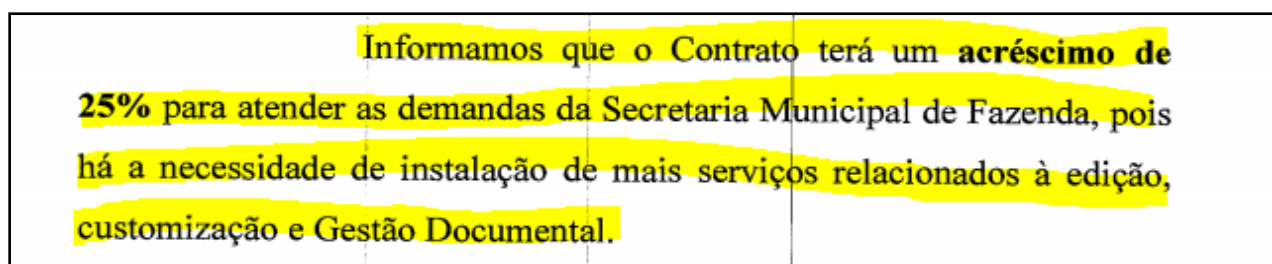
A responsável pela pesquisa de preços foi a Sra. **Paula Fabrícia Cervo De Barros Cabral**, então Diretora de Administração da Secretaria de Fazenda do município de Niterói.

A responsável pelo controle interno se manifestou no processo mediante a Nota Técnica nº 698/2016/CONTROLE/SEPLAG (fls. 368/370 do proc. 030/023108/15), sendo omissa e desidiosa no que se refere aos graves apontamentos mencionados neste relatório de auditoria.

Alguns fatos relevantes quanto a esse aditivo devem ser destacados:

- Às fls. 294/299 consta como justificativa a necessidade de um “*acréscimo de 25% para atender as demandas da Secretaria Municipal de Fazenda, pois há a necessidade de instalação de mais serviços relacionados à edição, customização e Gestão Documental.*”

Figura 40 - Trecho de informação processual (fl. 294 do proc. nº 030/023108/15):



Informamos que o Contrato terá um **acréscimo de 25%** para atender as demandas da Secretaria Municipal de Fazenda, pois há a necessidade de instalação de mais serviços relacionados à edição, customização e Gestão Documental.

Trecho da informação processual – fl. 294 do proc. nº 030/023108/15.

- Mais adiante, às fls. 371/379, existe outra informação, subscrita pelo Subsecretário de Modernização da Gestão, Sr. **Fabício Fernandes da Silva Moça**, cuja justificativa apresentada para a prorrogação era “*incluir em seu cronograma a Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Urbanismo, SEPLAG e Procuradoria Geral do Município, além dos serviços já em andamento na Secretaria Municipal de Fazenda, e ainda, a instalação de mais uma ilha de digitalização que ficará alocada nas dependências da SEPLAG e outra ilha de digitalização no prédio principal da Prefeitura de Niterói para atender as demandas da Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Urbanismo, SEPLAG e Procuradoria Geral do Município, onde inicialmente o projeto contemplava apenas uma única ilha de digitalização alocada diretamente na Secretaria Municipal de Fazenda [...]*” .

Figura 41 - Trecho de informação processual (fls. 371/379 do proc. nº 030/023108/15):

Observando a viabilidade técnica e econômica do projeto no que diz respeito a economia de recursos, agilidade, centralização dos serviços e principalmente dar continuidade no Projeto de implantação do Processo Eletrônico Nacional (PEN), justifica-se o aditivo para atender a demanda no projeto de implantação do sistema Proc.Nit que irá incluir em seu cronograma a **Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Urbanismo, SEPLAG e Procuradoria Geral do Município**, além dos serviços já em andamento na **Secretaria Municipal da Fazenda**, e ainda, a instalação de mais uma ilha de digitalização que ficará alocada nas dependências da **SEPLAG** e outra ilha de digitalização no **prédio principal da Prefeitura de Niterói** para atender as demandas da **Secretaria Municipal de Administração, Secretaria Municipal de Urbanismo, SEPLAG e Procuradoria Geral do Município**, onde inicialmente o projeto contemplava apenas uma única ilha de digitalização alocada diretamente na **Secretaria Municipal de Fazenda** conforme consta no item “3.4.1.2” do Projeto Básico do termo de

Veja-se que os fatos acima demonstram a confusão administrativa acerca da real justificativa para fomentar o aditivo da avença.

Além dessa confusão, outro fato é digno de nota e demonstra a relação danosa e **promíscua** entre a empresa e a municipalidade, tanto no que tange ao caráter técnico quanto no que tange à legalidade contratual. À fl. 381 consta um parecer subscrito pelo Sr. **DAVID FIGUEIREDO**, no qual ele, na qualidade de “Analista de Infraestrutura”, **afiança integralmente a importância do projeto e, inclusive, sugere a expansão para outras secretarias e órgãos municipais**. Veja-se que ocorreu uma aberração, pois o Sr. **DAVID FIGUEIREDO não pertence ao quadro de servidores da municipalidade**, muito diferente disso, nesse período, ele **era funcionário da empresa LINKCON EIRELI**, a qual possuía contrato com a SEPLAG para a execução de pontos de função (serviços de desenvolvimento de softwares), não lhe cabendo, em hipótese alguma, a atuação como analista de infraestrutura, especialmente com poderes para emissão de valor (fundamentação) acerca de uma relevante contratação pública. Agrava a situação o envolvimento das empresas LINKCON EIRELI e SISTEMATECH INFORMÁTICA (fato já demonstrado anteriormente nesse relatório). Ou seja, o aditivo firmado teve uma fundamentação emanada por um funcionário estranho ao quadro de servidores da municipalidade e que possui vínculo funcional com outra empresa, que, por sua vez, está relacionada com a interessada no aditivo (relacionamento subjetivo entre empresas).

Tabela 39 - Relação empregatícia de David da Silva Figueiredo:

AnoInicial	AnoFin	CPF	Nome Completo (na RAIS)	CNPJEstab.	Razão Social (nome)	Data de Admi	Data Desliga	Ocupação (descrição completa)
2014	2017	xxx.xxx.987-59	DAVID DA SILVA FIGUEIREDO	05.323.742/0001-71	LINKCON LTDA EPP	01/07/2014	-	ANALISTA DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS

Fonte: base de dados da RAIS.

Figura 42 - Parecer do Sr. David da Silva Figueiredo:

		PREFEITURA NITERÓI	PLANEJAMENTO MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E CONTROLE	SEPLAG								
Processo nº 030023108/2015	Data: 31/08/2015	Rubrica: Jennifer Bittencourt da O. Andrade SEPLAG Matr. 242.252-6	Fls: 381									
Assunto: SEI												
Considerando o processo e seus anexos, fazemos as seguintes considerações:												
<p>Afiançamos integralmente a importância do projeto, mas discorremos a seguir algumas recomendações a serem incorporadas ao mesmo.</p>												
<p>Deixamos a reflexão de se estender este estudo, e consequentemente o projeto, levando-se em conta a possibilidade de adição de outras secretarias e setores da Prefeitura de Niterói que também possuem acervo documental, fotográfico e histórico do município; e também necessitam de tais serviços. Pois em geral, quando aumenta-se o volume, diminui-se o valor unitário do serviço prestado. Sendo assim, talvez a junção de várias secretarias e setores da Prefeitura de Niterói ao projeto, seja a adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos, pois geraria economicidade ao município.</p>												
<p>Também consideramos que todas as especificações técnicas necessárias foram atendidas, não havendo óbice, em tese, à contratação dos serviços.</p>												
Niterói, 26 de julho de 2016												
David Figueiredo Analista de Infraestrutura												
<table border="1"> <tr> <td colspan="2">"Vale a emenda a Carmim"</td> </tr> <tr> <td>Processo:</td> <td>030/023108/15</td> </tr> <tr> <td>Data da Autuação:</td> <td>31.08.15</td> </tr> <tr> <td>Fls.:</td> <td>381 Rubrica: SDA</td> </tr> </table>					"Vale a emenda a Carmim"		Processo:	030/023108/15	Data da Autuação:	31.08.15	Fls.:	381 Rubrica: SDA
"Vale a emenda a Carmim"												
Processo:	030/023108/15											
Data da Autuação:	31.08.15											
Fls.:	381 Rubrica: SDA											
Sandra Mara de Amorim Matr. 233.149-4												

Fonte: fl. 381 do proc. nº 030/023108/15.

Por fim, destaque-se que não há nenhum estudo, amparado tecnicamente que justifique a quantidade de serviços acrescida.

Diante de todas essas irregularidades, para efeitos de responsabilização, devem ser chamados aos autos o signatário do ato, o Sr. **César Augusto Barbiero**; a responsável pela maculada pesquisa de preços, a Sra. **Paula Fabrícia Cervo De Barros Cabral**, Diretora de Administração da Secretaria de Fazenda do município de Niterói; e a responsável pelo Controle Interno, a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos.

4.5.6. Contrato nº 06/2015 – SMF x SISTEMATECH (2º Termo Aditivo).

Às fls. 579/580 do proc. nº 030/023108/15 constaram as justificativas para a celebração do 2º termo aditivo ao contrato nº 06/2015, destacando-se a necessidade de “... dar continuidade no Projeto de implantação do Processo Eletrônico Nacional (PEN), de acordo com o cronograma do projeto fase 03, justifica-se o aditivo para atender a demanda no projeto de implantação do Proc.Nit que irá incluir em seu cronograma a inclusão da plataforma SEI, plataforma essa liberada pelo Ministério do Planejamento para o município de Niterói. Inclusão dos processos administrativos pertinentes da **SMA, SEPLAG, SMU, Niterói Prev e PGM** recebidos pela SMF, além dos serviços já em andamento na Secretaria Municipal de Fazenda, e ainda, a implantação do processo eletrônico na SEPLAG e a continuação dos trabalhos executados pela ilha de digitalização no prédio da Secretaria Municipal de Fazenda e a ilha de digitalização instalada na SEPLAG, para atender as demandas dos documentos que deverão ser digitalizados para inclusão no sistema de processo eletrônico.”

Sob esse pretexto, firmou-se em 03.08.2017, o 2º termo aditivo com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, no valor de **R\$4.130.860,00**, com vigência de 12 meses, contados a partir da publicação (fls. 718/720 do proc. nº 030/023108/15).

Atuaram como signatários do ato o Sr. **Pablo Villarim Gonçalves**, então Secretário Municipal de Fazenda, e o Sr. Sergio Diletieri Lemos, representante da empresa contratada.

Para justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação foram juntadas aos autos 4 cotações de preços, pertencentes às seguintes empresas:

Tabela 40 - Empresas cotadas para a celebração do 2º aditivo do Contrato 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

2º ADITIVO	SISTEMATECH	MULTISERVICE DIGITAL	ECG INFORMÁTICA	INFACOR
	10.981.677/0001-01	15.644.356/0001-35	13.665.064/0001-53	07.539.630/0001-88

De igual modo ao ocorrido nas situações anteriores, a cotação da empresa contratada não deve ser considerada para efeitos de pesquisa, de sorte que os seus preços já eram conhecidos e o seu real objetivo seria servir como parâmetro para as demais.

Mais uma vez figurou cotação da ECG INFORMÁTICA, empresa sobre a qual já foram realizadas diversas considerações nesse relatório de auditoria, onde foi demonstrado que, indubitavelmente, há relacionamento desta com a empresa contratada. Além disso, há apontamentos bastantes nesse relatório que demonstram a falta de capacidade operacional da ECG INFORMÁTICA para prestar os serviços (**vide achado de auditoria nº 04**).

Dessa forma, é imperioso afirmar que o gestor público, além de envolver empresas relacionadas entre si, com o intuito de afastar o devido procedimento licitatório, não observou a diversidade e a amplitude necessária a uma pesquisa de preços à altura de justificar uma relevante prorrogação contratual de **mais de 4 milhões de reais**.

A responsável pela pesquisa de preços foi a Sra. **Paula Fabrícia Cervo De Barros Cabral**, Diretora de Administração da Secretaria de Fazenda do município de Niterói.

A responsável pelo Controle Interno se manifestou no processo mediante a Nota Técnica nº 619/2016/CONTROLE/SEPLAG (fls. 712/713 do proc. 030/023108/15) e a Nota Técnica nº 214/2018/CONTROLE (fls. 740/741v do mesmo processo), sendo omissa no que se refere aos graves apontamentos mencionados neste relatório de auditoria.

Sobre a pesquisa de preços, assim se manifestou a responsável pelo Controle Interno:

Figura 43 - Fragmento da Nota Técnica nº 619/2016/CONTROLE/SEPLAG:

Da Pesquisa de Preços

Frisa-se que os procedimentos licitatórios são utilizados pela Administração Pública para selecionar as propostas que lhe forem mais vantajosas, garantindo a todos os interessados uma igualdade de competição na forma do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Consta, às fls. 711, informação quanto à pesquisa de preços realizada, às fls. 622/653, 661/668 e 704/710, nos moldes do Decreto nº 12.517/2017, publicado em 05/01/2017.

Note-se que, embora ciente da necessidade de ampliar as pesquisas, obrigação inclusive prevista no Decreto Municipal nº 12.517/2017 e consignada em seu parecer, a responsável pelo Controle Interno quedou-se silente, deixando de implementar controles, instaurar auditorias ou tomadas de contas ou comunicar às autoridades competentes. Dessume-se, então, ter a atitude omissa do órgão de controle contribuído para a continuidade da maculada prorrogação. Mais do que isso: a participação do órgão de controle, embora não obrigatória, **conferiu a falsa impressão de legitimidade da despesa**, eis que passada por seu crivo.

Para efeitos de responsabilização, devem ser chamados aos autos o signatário do ato, o Sr. **Pablo Villarim Gonçalves**; a responsável pela maculada pesquisa de preços, a Sra. **Paula Fabrícia Cervo De Barros Cabral**, Diretora de Administração da Secretaria de Fazenda do município de Niterói; e a responsável pelo Controle Interno, a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos.

4.5.7. Contrato nº 06/2015 – SMF x SISTEMATECH (3º Termo Aditivo).

O 3º termo aditivo ao contrato nº 06/2015 da Secretaria Municipal de Fazenda foi firmado em 03.08.2018, tendo como objeto a prorrogação do prazo de vigência por 12 meses, atribuindo-se como valor **R\$4.231.875,74**. Foram signatários do ato o Sr. **Pablo Villarim Gonçalves**, então Secretário Municipal de Fazenda, e a Sra. Valdeli Moura de Souza, representante da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA (fls. 857/860 do proc. nº 030/023108/15).

A justificativa para a prorrogação encontra-se acosta às fls. 750/752 do proc. 030/023108/15 e, em síntese, versa sobre a necessidade de *“inclusão da plataforma de atendimento ao público externo, plataforma essa que será desenvolvida para que o*

contribuinte possa fazer abertura e acompanhamento de processos de forma on-line, sem a necessidade de ir aos guichês de atendimento da Secretaria de Fazenda de Niterói.”

Às fls. 793/822 constam as pesquisas de preços utilizadas para supostamente justificar a vantajosidade da renovação. Para tanto, foram utilizadas as seguintes empresas:

Tabela 41 - Empresas cotadas para a celebração do 3º aditivo do Contrato 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

3º	SISTEMATECH	MULTISERVICE DIGITAL	ECG INFORMÁTICA	CNPI
ADITIVO	10.981.677/0001-01	15.644.356/0001-35	13.665.064/0001-53	01.874.717/0001-25

Mais uma vez, a cotação da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA deve ser descartada, haja vista ser a detentora do contrato, sendo os seus preços já conhecidos. Admitir-se-ia, portanto, os seus preços apenas como parâmetro de comparativo com as prospecções do mercado.

Sobre a ECG INFORMÁTICA, como visto anteriormente, devem ser ignoradas as suas cotações, uma vez que comprovadamente a empresa está relacionada com a contratada e tampouco possui capacidade operacional para prestar os serviços, de sorte que o seu quadro funcional é reduzido e a sua atividade econômica é diversa do objeto (vide considerações do achado de auditoria nº 04).

Sobre as empresas MULTISERVICE DIGITAL e CNPI – Centro Nacional de Pesquisas em Informática, as suas cotações também não merecem ser consideradas aptas, haja vista a complexidade do objeto e a ligeireza incomum com que foram prestadas as respostas. A solicitação de cotação da empresa MULTISERVICE foi encaminhada via e-mail no dia 04.07.2018 (fl. 818 do proc. 030/023108/15) e **no mesmo dia a empresa apresentou a proposta**. Caso semelhante ocorreu com a empresa CNPI, que recebeu a solicitação de cotação no dia 10.07.2018 (fl.808 do proc. 030/023108/15) e nesse **mesmo dia retornou com a sua proposta**.

Causa estranheza o fato de as empresas, dada a elevada complexidade do objeto, terem retornado com as propostas no mesmo dia. Muito além disso, é questionável o fato de apresentarem as propostas para serviços que demandam um extenso catálogo de serviços sem conhecê-lo. Os e-mails não demonstram o envio de anexo contendo o catálogo. Sobre esse fato de inexistir catálogo de serviços, a própria administração municipal declarou à equipe de auditoria não o possuir, conquanto a métrica de serviços UST assim o exigisse (Ofício nº 136/SMF/2019, de 03.05.2019). Portanto, **não há como compreender, num esforço lógico, como as empresas conseguiram tal feito de precificar os serviços a serem prestados por meio de UST (Unidade de Serviço Técnico)**.

Não há nos autos a comprovação de que tenha havido o balizamento com preços praticados por outros órgãos públicos. Logo, é de se concluir que não foi realizada ampla e diversificada pesquisa de preços, nos ditames da lei.

Nesse ato de prorrogação, a responsável pelo Controle Interno, manifestou-se às 852/853v do proc. 030/023108/15, mediante a Nota Técnica nº 0993/2018/CONTROLE, datada de 03.08.2018. Sobre a pesquisa de preços consignou em suas observações o seguinte:

Figura 44 - Fragmento da Nota Técnica nº 0993/2018/CONTROLE:

OBSERVAÇÕES

• Quanto ao item 04, a pesquisa de preços prévia à aquisição de bens e contratação de serviços deve observar o Decreto nº 12.517/2017, quem em seu art. 2º, estabelece o rol cumulativo de parâmetros a serem seguidos. Caso não seja possível o cumprimento de todos os requisitos do art. 2º, deve ser apresentada justificativa pela autoridade competente, nos termos do art. 6º. Tal pesquisa mostra-se essencial para o prosseguimento do processo.

No caso dos autos, a pesquisa de preços segue às fls. 809/822 e não cumpriu todas as condições do art. 2º. Sendo assim, recomenda-se que a SMF apresente justificativa e seja ratificada pela autoridade competente, na forma do art. 6º do referido Decreto.

Malgrado tenha havido essa ressalva, **nenhuma** atitude com o cunho de coibir o andamento da avença foi realizada, firmando-se em 03.08.2018 o 3º termo aditivo (fls. 857/860).

Sobre a atitude da responsável pelo órgão de controle interno nesse processo, chama a atenção que, a despeito da relevância da contratação, não houve o acompanhamento para a verificação do cumprimento das obrigações inerentes. Não foi aberto nenhum procedimento de averiguação ou instauração de auditoria no que concerne à contratação em tela. Portanto, deve a responsável pelo controle interno ser responsabilizada pela prorrogação contratual, na medida de sua omissão e desídia, uma vez que teve ciência dos fatos e não agiu de forma enérgica o suficiente para obstá-la.

Para efeitos de responsabilização, devem ser chamados aos autos o signatário do ato e responsável pela pesquisa de preços, o Sr. **Pablo Villarim Gonçalves** e a responsável pelo Controle Interno, a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos e a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos

4.5.8. Contrato nº 07/2015 – SMF x SISTEMATECH (1º e 2º Termos Aditivos).

O Contrato celebrado entre o município de Niterói e a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA em 19.11.2015 teve como objeto “a contratação de 1.200 pontos de função e 9.585 Unidades de Serviço Técnico (UST) conforme descrição no termo de referência, visando atender às demandas de construção de novas soluções de TI (Tecnologia da Informação) para a Secretaria de Fazenda de Niterói”, cujo valor inicial totalizou R\$1.420.000,00 e o prazo de vigência compreendeu 12 meses, contados a partir de 19.11.2015.

Como já colocado nesse relatório de auditoria, o contrato é proveniente de uma adesão a uma ata de registro de preços da Assembleia Legislativa de Tocantins (carona). Modo semelhante ao ocorrido com o contrato nº 06/2015.

Em 18.08.2016, firmou-se o 1º termo aditivo (fls. 416/418 do proc. 030/028706/15), tendo como objeto o **acréscimo de 22,5%**, com fundamento no art. 65 da Lei nº 8.666/93, sob a justificativa do aumento da demanda de serviços de TI, em face de novas aplicações/soluções (fls. 253/259 do proc. 030/028706/15). Foram signatários do ato o Sr. **Cesar Augusto Barbiero**, então Secretário Municipal de Fazenda, e o Sr. Sergio Diletieri Lemos, representante da empresa.

Ato contínuo, em 18.11.2016, firmou-se o 2º termo aditivo ao contrato (fls. 419/421 do proc. nº 030/028706/15), tendo como objeto a prorrogação por 12 meses, a contar de 18.11.2016, no valor total de **R\$1.341.360,00**. Foram signatários do ato, o Sr. **Cesar Augusto Barbiero**, então Secretário Municipal de Fazenda, e o Sr. Sergio Diletieri Lemos, representante da empresa.

Para justificar essa prorrogação, buscou-se comprovar uma suposta vantajosidade mediante pesquisas de preços. Nesse contexto, foram juntadas aos autos cotações das seguintes empresas (fls. 320/335 do proc. nº 030/028706/15):

Tabela 42 - Empresas cotadas para a celebração do 1º/2º aditivo do Contrato 07/15 (SMFxsISTEMATECH):

2º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	MULTISERVICE DIGITAL 15.644.356/0001-35	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001/53
-------------------	--	---	--

Figura 45 - Quadro de cotações dos aditivos do Contrato nº 07/2015:

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO GERAL		Processo nº 030/028706/2015		NITERÓI PREFEITURA				
QUANTIDADE	DESCRIÇÃO DO MATERIAL/SERVIÇO	CNPJ	PREÇO 1	PREÇO 1/ UNID.	PREÇO 2	PREÇO 2/ UNID.	PREÇO 3	PREÇO 3/ UNID.
		10981677/0001-01 Sistematech (81)-34218839	13.665.064/0001-53 ECG Informatica (11)-2493090	15.644.356/0001-35 Multi service				
200	Serviços de Gestão (UST1)		R\$ 15.000,00	R\$ 75,00	R\$ 22.200,00	R\$ 111,00	R\$ 19.600,00	R\$ 98,00
200	Serviços de Análise de Sistemas - adequações corretivas e evolutivas (UST2)		R\$ 19.200,00	R\$ 96,00	26200,00	R\$ 131,00	22000,00	R\$ 110,00
3292	Serviços de Consultoria de Gestão (UST3)		R\$ 345.660,00	R\$ 105,00	467864,00	R\$ 142,00	401380,00	R\$ 122,00
300	Serviços de Suporte Técnico (UST6)		R\$ 15.000,00	R\$ 50,00	31500,00	R\$ 105,00	22500,00	R\$ 75,00
7250	Serviços de Suporte Operacional (UST 7)		R\$ 362.500,00	R\$ 50,00	761250,00	R\$ 105,00	507500,00	R\$ 70,00
7300	Serviços de Mapeamento de processos (UST8)		R\$ 584.000,00	R\$ 80,00	1160700,00	R\$ 159,00	693500,00	R\$ 95,00
Observação :								
REQUISITANTE		APROVAÇÃO	TOTAL	R\$ 1.341.360,00	R\$ 2.469.314,00	R\$ 2.459.680,00		
SETOR	FCAD.	VISTO	DATA	PLANILHA DE CUSTOS, CONFORME DA LEI 8.666/93				
			15/10/2015	PRAZO DE ENTREGA:				
Cesar Augusto Barbiero Secretário Municipal de Fazenda			TIPO DE CONTRATAÇÃO					

Desse quadro acima, extrai-se que a cotação pertinente à SISTEMATECH INFORMÁTICA, empresa detentora do contrato, não deve ser considerada para efeitos de pesquisa de preços, haja vista já serem os preços conhecidos e utilizados apenas como parâmetro.

A cotação referente à ECG INFORMÁTICA também deve ser descartada, eis que, comprovadamente nesse relatório, esta empresa possui estreito laço de relacionamento com a contratada e, além disso, não possui capacidade operacional para prestar os serviços (**vide achado de auditoria nº 04**). Nesse passo, não foi realizada ampla e diversificada pesquisa de preços, nos ditames da lei. Ao contrário, buscou-se mais uma vez comprovar preços de forma artificiosa, por meio de empresas relacionadas entre si, em possível conluio com os gestores públicos.

O parecer do controle interno sobre a prorrogação encontra-se acostado às fls. 364/368, materializado por meio da Nota Técnica nº 806/2016/CONTROLE/SEPLAG/RETORNO, de 21.10.2016. Adicionalmente, há manifestação das responsáveis pelo Controle Interno às fls. 447/448 do proc. 030/028706/2015. No que toca à pesquisa de preços, é ressalvada a situação de haver limitada consulta. Todavia, não houve nenhuma atitude desse órgão para obstaculizar o prosseguimento da avença. Conquanto comprova-se a ciência e a relevância dos valores, não há comprovação de que tivesse a responsável pelo controle interno instituído procedimentos de apuração dos fatos.

Por essa precitada situação devem ser responsabilizados os seguintes agentes:

- O Sr. **Cesar Augusto Barbiero**, então Secretário Municipal de Fazenda e signatário do ato de prorrogação contratual;
- A Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos.
- A Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos

4.5.8. Contrato nº 07/2015 – SMF x SISTEMATECH (3º Termo Aditivo).

Como se depreende às fls. 567/569 do proc. nº 030/028706/15, firmou-se em 18.11.2017 o 3º termo aditivo ao contrato nº 07/2015, cujo objeto compreendeu a prorrogação da vigência por 12 meses, no valor de **R\$1.341.360,00**. Foram signatários do ato o Sr. **Pablo Villarim Gonçalves**, então Secretário Municipal de Fazenda, e o Sr. Sergio Diletieri Lemos, representante da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA.

Com o intento de justificar a vantajosidade da contratação, procedeu-se pesquisa de preços envolvendo as seguintes empresas (fls. 517/524 do proc. nº 030/028706/15):

Tabela 43 - Empresas cotadas para a celebração do 3º aditivo do Contrato 07/2015 (SMF x SISTEMATECH):

3º ADITIVO	SISTEMATECH	MULTISERVICE DIGITAL	ECG INFORMÁTICA	INFACTOR
	10.981.677/0001-01	15.644.356/0001-35	13.665.064/0001-53	07.539.630/0001-88

Nesse passo, tem-se que a cotação da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA deve ser descartada, eis que detentora do contrato. Das 3 empresas restantes, a ECG INFORMÁTICA também deve ser descartada, uma vez comprovada nesse relatório o seu envolvimento com a contratada (**vide achado de auditoria nº 04**).

Conclui-se, então, que a pesquisa de preços utilizada para supostamente justificar a vantajosidade da contratação não obedeceu aos parâmetros de amplitude e diversidade. Conquanto haja às fls. 552/556 pesquisa realizada em banco de preços, os resultados não são aproveitáveis, visto que são nulos (sem retorno de informações) ou incompatíveis com a métrica UST, pois não se comprova a equivalência dos catálogos de serviços.

Às fls. 562/564 do proc. nº 030/028706/15, consta a Nota Técnica nº 1162/2017/CONTROLE, oportunidade em que se manifesta a responsável pelo controle interno. Em seu parecer, a responsável pelo controle interno expõe uma ressalva quanto à desobediência ao Decreto Municipal nº 12.517/17, todavia apenas recomenda sanar a questão. Não há, contudo, no decorrer do processo a comprovação de que o responsável pelo controle interno tenha acompanhado o cumprimento da exigência ou tenha instaurado procedimento de controle ou auditoria para a apuração desses fatos, que, frise-se, se propagou desde a avença inicial. De forma complementar, há manifestação da responsável pelo Controle Interno às fls. 592/593, mediante Nota Técnica nº 137/2018/CONTROLE.

Por essa situação devem ser responsabilizados os seguintes agentes:

- O Sr. **Pablo Villarim Gonçalves**, então Secretário Municipal de Fazenda e signatário do ato de prorrogação contratual;
- A Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos.
- A Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos

4.5.9. Contrato nº 07/2015 – SMF x SISTEMATECH (4º Termo Aditivo).

Em 16.11.2018, firmou-se o 4º termo aditivo ao contrato nº 07/2015, no valor de **R\$1.374.392,44**, tendo como objeto a prorrogação de prazo de vigência por 12 meses e a concessão de reajuste (fls. 697/700 do proc. nº 030/028706/15). Foram signatários do ato o Sr. **Pablo Villarim Gonçalves**, então Secretário Municipal de Fazenda, e a Sra. Valdeli Moura de Souza, representante da empresa.

Para que fosse comprovada a vantajosidade da contratação, foram utilizadas pesquisas de preços (cotações) atinentes às seguintes empresas (fls. 605/621 do proc. nº 030/028706/15):

Tabela 44 - Empresas cotadas para a celebração do 4º aditivo do Contrato 07/2015 (SMF x SISTEMATECH):

4º ADITIVO	SISTEMATECH 10.981.677/0001-01	MULTISERVICE DIGITAL 15.644.356/0001-35	ECG INFORMÁTICA 13.665.064/0001-53	CNPI 01.874.717/0001-25
-----------------------	--	---	--	-----------------------------------

Devem ser descartadas as cotações das empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA e ECG INFORMÁTICA. A primeira porque é a detentora do contrato e os seus preços, já conhecidos, deveriam ser utilizados apenas como parâmetro de comparação. A cotação da segunda empresa porque comprovado o seu relacionamento com a contratada (**vide achado de auditoria nº 04**).

Às fls. 622/625 do proc. nº 030/028706/15, consta pesquisa realizada em banco de preços, porém não há nenhum resultado como retorno.

Logo, mais uma vez, é forçoso afirmar que a pesquisa de preços utilizada para lastrear a comprovação de vantajosidade da prorrogação não cumpriu com os requisitos de amplitude e diversidade.

Às fls. 682/685 do proc. nº 030/028706/15, há a manifestação da Controladora Geral do Município (Nota Técnica nº 1320/2018/CGM), na qual atesta, mediante item 4, ter havido “*Pesquisa de mercado para a devida comprovação da efetiva vantagem, observando os critérios cumulativos estabelecidos pelo Decreto Municipal nº 12.517/2017 ou justificativa no caso de não aplicação.*” Em que pese a insuficiência das pesquisas, houve consentimento da Controladoria quando deixou de apontá-la em sua análise e quando ficou inerte no sentido de promover instrumentos de controles ou instaurar auditorias para a apuração dos graves fatos.

Por essa situação devem ser responsabilizados os seguintes agentes:

- O Sr. **Pablo Villarim Gonçalves**, então Secretário Municipal de Fazenda e signatário do ato de prorrogação contratual;
- A Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, Controladora Geral do Município.

Critérios:

- Lei 8.666/93, art. 57, II;
- Princípio da Economicidade, expresso no caput do art. 70, da Constituição Federal;
- Caput do artigo 37 da Constituição Federal (Princípios da moralidade e da impessoalidade);

- Artigo 74 da Constituição Federal;
- Artigo 37, XXI da Constituição Federal;
- Artigo 3º, §1º, da Lei Federal nº 8.666/93.
- Artigos 3º e 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93, c/c, Inc. V do art. 15 e Inc. II, §2º, do art. 7º do mesmo diploma legal
- Artigos 90 e inc. I do art. 96, Inc. IV do art. 87, todos da Lei Federal nº 8.666/93;
- Súmula TCE-RJ nº 02, de 19.06.2018;
- Artigo 7B da Lei do município de Niterói nº 1005, de 08.12.2006, atualizada pela Lei municipal nº 11.117/12, de 28.02.2012;
- Decreto do município de Niterói nº 12.517, de 02.01.2017 (artigos 2º, 7º e 8º);
- Alínea “a”, inc. IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção;
- Alínea “a”, inc. II do art. 4º da Lei nº 8.137/90 – Lei de Crimes contra a Ordem Econômica;
- Alínea “d”, inc. I, §3º do art. 36 da Lei nº 12.529/11 – Lei sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;
- §3º do art. 4º da Deliberação TCE nº 167/92 c/c o artigo 114-A, inciso XVII;

Evidências:

- Processo administrativo nº 190/000202/13 (arquivo digital “LINKCON-2013-190000202-Contrato 03-2013.pdf”);
- Processo administrativo nº 030/023108/15 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);
- Processo administrativo nº 030/028706/15 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030028706-contrato-07.pdf”);
- Ofício nº 136/SMF/2019, de 03.05.2019 (arquivo digital “SMF_OF136_CGM_OF240_TSID-03.PDF”);
- Base de dados RAIS;
- Base de dados de CNPJ da Receita Federal;
- Circularização com o TRF 4ª Região (arquivo digital “Circularizacao-TRF4.PDF”).

Causas:

- Em que pese não ter sido identificado procedimento de controle, restou constatado dos trabalhos de campo como causas concorrentes, embora não exclusivas da ocorrência do presente achado, as seguintes situações:
 - Predileção para contratar com determinadas empresas (direcionamento da contratação);
 - Fuga ao devido procedimento licitatório;

Efeitos:

- Prejuízo ao erário em virtude de despesas desvantajosas;

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Sra. **PATRÍCIA SOUTO AUDI**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos relacionados ao **1º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Subsecretária de Modernização da Gestão do município de Niterói à época dos fatos e **signatária do 1º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **1º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e

signatária do **2º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.

- À Sra. **MARIA CAROLINA SOARES DE PAULA**, assessora da SEPLAG e responsável pela pesquisa de preços que subsidiou o **2º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de realizar pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude.
- Ao Sr. **FABRÍCIO FERNANDES DA SILVA MOÇA**, Diretor de Projetos Especiais da SEPLAG à época dos fatos e responsável pelos pareceres que endossaram a pesquisa de preços que lastreou o **2º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de avalizar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **2º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- Ao Sr. **FERNANDO JOSÉ CERQUEIRA GOMES**, responsável pela pesquisa de preços à época dos fatos concernentes ao **3º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **3º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de

defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.

- Ao Sr. **FABRÍCIO FERNANDES DA SILVA MOÇA**, Subsecretário de Modernização da Gestão à época dos fatos e responsável pelo parecer que endossou a pesquisa de preços que lastreou o **3º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de avalizar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **3º termo aditivo do contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **1º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **PAULA FABRÍCIA CERVO DE BARROS CABRAL**, Diretora de Administração da Secretaria de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e responsável pela pesquisa de preços que lastreou o **1º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de fomentar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **1º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente

razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.

- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos concernentes ao **1º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 – SMF** subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- Ao Sr. **PABLO VILLARIM GONÇALVES**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **2º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **PAULA FABRÍCIA CERVO DE BARROS CABRAL**, Diretora de Administração da Secretaria de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e responsável pela pesquisa de preços que lastreou o **2º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de fomentar uma suposta vantajosidade da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **2º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos

concernentes ao **2º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.

- Ao Sr. **PABLO VILLARIM GONÇALVES**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **3º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **3º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 - SMF**, subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos concernentes ao **3º termo aditivo do Contrato nº 06/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **2º termo aditivo do Contrato nº 07/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.

- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **2º termo aditivo do Contrato nº 07/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos concernentes ao **2º termo aditivo do Contrato nº 07/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- Ao Sr. **PABLO VILLARIM GONÇALVES**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **3º termo aditivo do Contrato nº 07/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **3º termo aditivo do Contrato nº 07/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos concernentes ao **3º termo aditivo do Contrato nº 07/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de

diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.

- Ao Sr. **PABLO VILLARIM GONÇALVES**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **4º termo aditivo do Contrato nº 07/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de justificar uma suposta vantajosidade da prorrogação da contratação sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, utilizando-se de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **4º termo aditivo do Contrato nº 07/2015 – SMF** e subscritora de notas técnicas que fundamentaram a avença, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes a irregular contratação que, passando sob o seu parecer/crivo, utilizou-se de uma suposta vantajosidade, sem obedecer aos critérios de diversidade e amplitude, com o uso de pesquisas de preços limitadas e simuladas que não indicam procedimentos suficientemente confiáveis.

CIÊNCIA

- Ao **Ministério Público Estadual (MPRJ)** em virtude do potencial risco de cometimento ato tipificado criminalmente, sobretudo em face das simuladas pesquisas de preços utilizadas para justificar uma suposta vantajosidade das contratações;
- Ao **Ministério Público Federal (MPF)** em virtude do potencial risco de cometimento ato tipificado criminalmente, sobretudo em face das simuladas pesquisas de preços utilizadas para justificar uma suposta vantajosidade das prorrogações, que envolveram empresas com atuação interestadual, bem como recursos provenientes de operações de crédito realizadas com o BNDES mediante taxas de juros subsidiadas.
- Ao **Departamento de Polícia Federal (DPF)**, em face dos fortes indícios de crimes associados às situações descritas neste achado de auditoria, especialmente porque envolveram a atuação organizada, articulada e interestadual de empresas, afastando o devido certame licitatório.

DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE

- Das empresas **ECG TEC SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA** (CNPJ 13.665.064/0001-53), **SISTEMATECH INFORMÁTICA** (CNPJ 10.981.677/0001-01), **LINKCON EIRELI** (CNPJ 05.323.742/0001-71) e **X-TEC INFORMÁTICA** (CNPJ 17.000.271/0001-40), com fulcro no §3º do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 167/92, uma vez que comprovadamente atuaram de forma ajustada e artificiosa para afastarem os devidos procedimentos licitatórios, mediante a simulação de preços e contratações ilegais. Junto a isso, são nítidos a confusão patrimonial e o desvio de finalidade de todas essas empresas, que se utilizam de ações conjuntas e engendradas para praticar atos ilegítimos e perniciosos ao interesse público.

Benefícios:

- Favorecimento à competitividade e a realização do procedimento de formação de preços adequado aos regramentos da Lei Geral de Licitações e às boas práticas aceitas no âmbito da Administração Pública, garantindo a obtenção de resultados mais vantajosos.

3.6. Achado 06 – Adesão ilegal a registro de preços, mediante fuga ao devido procedimento licitatório.

Situação Encontrada:

Mediante análise parcimoniosa dos autos, é possível observar elementos diversos e suficientes para concluir que **todas as adesões** compreendidas no escopo da auditoria ocorreram de modo **ilegal e ilegítimo**, ao arrepio do dever de licitar.

4.6.A. Adesão que originou o Contrato nº 06/2015 da Secretaria Municipal de Fazenda (processo administrativo nº 030023108/2015).

Para firmar o contrato nº 06/2015, de 03.11.2015, o município de Niterói, por intermédio da Secretaria Municipal de Fazenda (processo administrativo nº 030023108/2015), em detrimento de realizar o devido procedimento licitatório, aderiu à Ata de Registro de Preços nº 008/2014, proveniente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins. Nesse processo, conforme análises empreendidas pela equipe de auditoria, foram identificadas as seguintes irregularidades:

4.6.A.1. A justificativa utilizada para a contratação não é cabível, uma vez que o objeto carecia de premissas necessárias à execução.

Para a realizar a referida adesão, utilizou-se como pretexto implantar o sistema **SEI**, mas o município de Niterói não **possuía o necessário Acordo de Cooperação Técnica para utilizar tal sistema**. Dessa forma, o gestor municipal utilizou o SEI como subterfúgio para realizar uma adesão, propondo-se a implementar algo que já era sabido não possuir a principal e necessária premissa – um acordo de cooperação para uso do sistema.

O **SEI (Sistema Eletrônico de Informações)**³² é um sistema de gestão eletrônica de documentos, que compreende diversos módulos e funcionalidades voltados à eficiência administrativa, propiciando uma maior agilidade e economia ao trâmite de processos dos órgãos públicos. O sistema possui 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. Outras características do SEI são: portabilidade; acesso a usuários externos; controle do nível de acesso; tramitação em múltiplas unidades e operacionalidade intuitiva.

O SEI foi desenvolvido pelo Tribunal Regional da 4ª Região (TRF4) e escolhido como a solução de processo no âmbito do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN), iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos. Coordenado pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (hoje Ministério da Economia), o PEN proporciona a integração de diferentes esforços que já estavam em curso no âmbito do governo federal e objetiva a melhoria no desempenho dos processos da administração pública, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do público usuário e redução de custos.

O sistema SEI é gratuito, classificado pelo TRF4 e pelo antigo Ministério do Planejamento como um **software de governo**, o que o difere de software público livre, uma vez que o código fonte não está disponível na internet, devendo o seu acesso ocorrer exclusivamente por meio de Acordo de Cooperação Técnica (ACT). Tal restrição é no sentido de proteção ao uso comercial e indiscriminado do software. O portal do SEI deixa transparente a necessidade de tal acordo e, inclusive, disponibiliza todos os passos necessários para que os órgãos públicos efetivem a requerida cooperação (franqueando até mesmo os modelos de documentos necessários – ofícios, modelos, manuais, etc.).

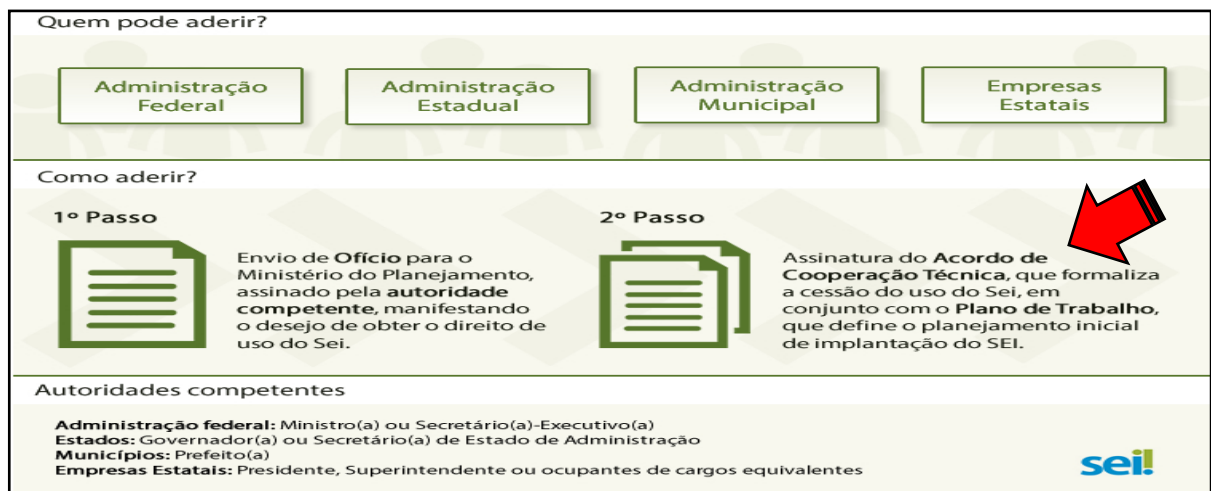
No que tange à regulamentação do sistema, conforme a Portaria Conjunta TRF4/MP nº 3, de 16 de dezembro de 2014, vigente à época da contratação da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA pelo município de Niterói, a cessão do SEI para os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional compete à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento. Para as demais organizações públicas, a cessão deveria ser realizada diretamente com o Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

³² <<https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>> Acesso em 06.08.2019

É de se registrar ainda que todas as condições e informações necessárias para a implantação do SEI estão amplamente divulgadas em páginas públicas, o que foi relegado a um segundo plano pelo gestor municipal ao aderir a um procedimento licitatório (carona) e firmar o consequente contrato sem possuir a indispensável cooperação técnica.

As disposições contidas na própria página oficial do sistema SEI são muito claras e didáticas no sentido de orientar os potenciais órgãos públicos interessados em utilizá-lo. É o que se encontra, por exemplo, demonstrado a seguir:

Figura 46 - Orientações da página do MPOG quanto à adesão ao SEI:



Fonte: <<http://www.planejamento.gov.br/pensei/imagens/infografico2.jpg/view>> Acesso em 05.08.2019.

Compulsando os autos da contratação, processo administrativo nº 030023108/2015, às fls. 02/11, é possível identificar o Termo de Requisição dos Serviços da SMF, datado de 26.08.2015, cujo objetivo descrito foi **“a implantação do processo eletrônico para a tramitação de documentos a partir da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Secretaria Municipal de Fazenda”**.

Prosseguindo, às fls. 12/22 do mesmo processo, o Termo de Referência da Contratação, datado de 26.08.2015, também reafirma que o objetivo da contratação foi a implantação do sistema SEI, desenvolvido pelo TRF 4ª Região. Como não poderia ser diferente, o contrato nº 06/2015 – SMF - também possui como objeto a implantação do sistema SEI.

Observe-se que **toda a cadeia procedimental da adesão gravita unicamente em torno da implantação do sistema “SEI”**. No entanto, o município não possuía o necessário Acordo de Cooperação Técnica para utilizar o requerido sistema.

No intuito de confirmar a inexistência do imprescindível acordo para o uso do SEI, por meio do TSID nº 001 (item 18), a equipe de auditoria solicitou que fossem disponibilizados eventuais termos de cooperação, convênios ou contratos celebrados com outros entes públicos para a utilização, produção ou intercâmbio de informações e tecnologia voltados à utilização de softwares, sejam eles públicos ou não. Em resposta, a Secretária de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, por meio do Ofício nº 113/SMF/2019, de 16.04.2019, respondeu **“não haver termo de cooperação ou documento assemelhado com outros”**.

órgãos". Dessa forma, é de se concluir, de fato, que não houve a celebração do necessário acordo que permitisse o uso do sistema SEI.

Embora tenha havido a informação sobre a carência do acordo de cooperação, numa atitude prudente, a equipe de auditoria, mediante o TSID nº 06, solicitou que fossem demonstradas eventuais tratativas da municipalidade para a obtenção do aludido Termo de Cooperação:

Item 02 do TSID nº 06: Apresentar todos os documentos, inclusive e-mails e ofícios, que comprovem as tratativas realizadas pelo Município de Niterói com outros órgãos federais no intuito de utilizar o sistema "SEI", de acordo com o previsto originalmente no contrato nº 06/2015. / Obs.: Não existindo os documentos listados acima, deve ser apresentada declaração com as devidas justificativas.

Como resposta a esse item, foi apresentado o **Ofício GAB 719/2015, de 03.11.2015**, subscrito pelo prefeito municipal, Sr. Rodrigo Neves, encaminhado ao Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Cristiano Rocha Heckert. Não foi apresentada, contudo, a confirmação do recebimento pelo destinatário. Sobre esse episódio, é coerente afirmar que prefeito municipal possuía claro conhecimento acerca da contratação em tela, uma vez que coube a ele requisitar o uso do SEI. Não bastasse isso, a relevância dos valores envolvidos e a magnitude do projeto não passariam despercebidos à sapiência do prefeito municipal, ordenador de despesas principal, cujo seu aval foi concedido ao requerer o sistema mediante o supracitado ofício.

Como bem se percebe, a solicitação do chefe do executivo para celebrar eventual acordo ocorreu no dia da celebração do contrato, **75 dias após já ter ocorrido o pedido de adesão ao órgão gestor da ata**, invertendo-se a ordem natural das contratações públicas. Solicitou-se a adesão sem mesmo ter a certeza sobre a disponibilização do sistema. Na celebração do contrato ainda não havia a certeza da disponibilização, apenas o pedido, o que naturalmente passaria por uma análise pelos órgãos responsáveis pelo SEI.

Em prosseguimento, a equipe de auditoria, mediante TSID nº 16, itens 03 e 04, propiciou ao jurisdicionado a oportunidade de prestar informações complementares quanto às tratativas:

Item 03: Disponibilizar cópia de todos os documentos que materializaram as tratativas do município de Niterói com o TRF-4ª Região (ou com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) no intuito de celebrar acordo de cooperação para a utilização do sistema "SEI". Para atendimento a este item, podem ser apresentados cópias de ofícios, e-mails, respostas, etc.

Item 04: Apresentar cópia da resposta do TRF-4 (ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), na qual é informada a impossibilidade de viabilizar a utilização do sistema "SEI" pelo município de Niterói, à época da contratação da empresa SISTEMATECH.

Foram, então, apresentados, além do Ofício supracitado, cópias de e-mails trocados entre o município de Niterói e o MPOG. Em **29.12.2015**, o MPOG, por meio de e-mail da equipe do projeto SEI, informa que, nos termos do artigo 11 da Portaria Conjunta MP/TRF4 nº 03, de 16.12.14, o compartilhamento do software por aquele órgão só estaria autorizado a entidades da administração federal.

Como já ressaltado, a teor da precitada portaria, os demais órgãos, não integrantes da administração federal, de fato, deveriam solicitar a cooperação diretamente ao TRF4. Contudo, não foi apresentada nenhuma evidência de que o município de Niterói tenha realizado tal feito. Ou seja, não bastasse a solicitação tardia, posterior à adesão, o ato foi endereçado de forma errada.

Ainda assim, **sem a consecução do acordo de cooperação, o município de Niterói continuou com a contratação, pagando por ela valores vultosos sem que o verdadeiro objeto fosse executado.** É o que será tratado no **achado nº 14** deste relatório de auditoria. Por enquanto, para efeitos de apontamentos nesse achado, é relevante destacar a utilização de um objeto inexistente como subterfúgio para celebrar um contrato, lastreado numa adesão ilegal. Tal situação demonstra a açodada e inusitada vontade do gestor em contratar determinada empresa, sem os pressupostos válidos, ao arrepio do dever de licitar.

Por fim, para que não restasse dúvidas acerca da carência da celebração do Acordo de Cooperação, a equipe de auditoria circularizou informações com o TRF 4ª Região, obtendo-se a resposta que não existe cessão de direito para o uso do SEI pelo município de Niterói.

Em complemento, na mesma circularização de informações, o TRF4 informou que a Assembleia Legislativa de Tocantins, órgão que originou a licitação na qual o município de Niterói pegou carona, também não possui permissão para o uso do sistema SEI:



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300 - Bairro Praia de Belas - CEP 90010-395 - Porto Alegre - RS -
www.trf4.jus.br

RESPOSTA

QUESTIONAMENTOS FORMULADOS PELO TCE-RJ

1) O município de Niterói-RJ possui termo de cooperação para a utilização do sistema SEI?

2) Houve alguma tratativa do município de Niterói no sentido de firmar o termo de cooperação? Havendo tratativas, existe a possibilidade de encaminhar os documentos que as materializaram (por exemplo: ofícios e/ou outros documentos públicos)?

- A Prefeitura Municipal de Niterói não possui acordo de cooperação técnica assinado com o TRF da 4ª Região, motivo pelo qual não existe cessão de direito de uso do SEI para a referida instituição; sendo importante registrar, contudo, que a Prefeitura encaminhou ofício (cópia em anexo) com sua solicitação no dia 18/07/2019, a qual ainda aguarda análise.

4) A Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins possui acordo de cooperação para utilizar o SEI?

- A Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins não possui ACT com cessão do direito de uso do SEI.

Fonte: fragmentos de resposta concedida pelo TRF4 ao TCE-RJ.

Da análise da resposta do TRF 4ª Região, chama a atenção o fato de o município de Niterói ter solicitado o sistema SEI àquele órgão em **18.07.2019**, momento em que a auditoria do TCE-RJ estava em curso e valores relevantes já haviam sido pagos à empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA para a instalação do sistema semelhante (**como será revelado adiante, no achado nº 14, foi utilizado, de forma ilegal e antieconômica, um sistema particular no lugar do SEI**). Veja-se o pedido da PMN, ocorrido por meio do Ofício nº 176/SEPLAG/2019:

 PREFEITURA NITERÓI TRABALHANDO SÉRIO, SUPERANDO DESAFIOS.		RECEBIDO Por den às 17:39, 18/7/2019
OFÍCIO Nº 176/SEPLAG/2019		Niterói, 09 de julho de 2019.
Ilmo. Sr. VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS Presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região		
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300 - Bairro Praia de Belas 90010-395 – Porto Alegre/RS		
Senhor Presidente,		
Cumprimentando-o cordialmente, e, no esforço em dar continuidade ao processo de celebração de Acordo de Cooperação Técnica para cessão do SEI (Sistema Eletrônico de Informações), conforme ofício nº 20380/2017-MP do Ministério do Planejamento, solicitamos a este Egrégio Tribunal Regional da 4ª Região (TRF4) que autorize expressa e formalmente o direito de uso do SEI para o Município de Niterói, cujo objeto reveste-se de relevância estratégica para expansão do processo eletrônico pelas administrações públicas estaduais e municipais.		
 AXEL SCHMIDT GRAEL Secretário de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão		
<small>Rua da Conceição, 67 – Centro – Niterói/RJ – CEP.: 24.020-082 Tel.: (21)2717-4927 – Fax-2622-8489 e-mail: gabinete@seplag.niteroi.rj.gov.br</small>		

Esse pedido extemporâneo demonstra que o sistema que foi colocado no lugar do SEI não atende de forma satisfatória, embora já tenha havido o dispêndio de relevantes recursos públicos para a sua implantação, inclusive com a celebração de aditivo para que o sistema pudesse compreender outros órgãos municipais diversos da SMF.

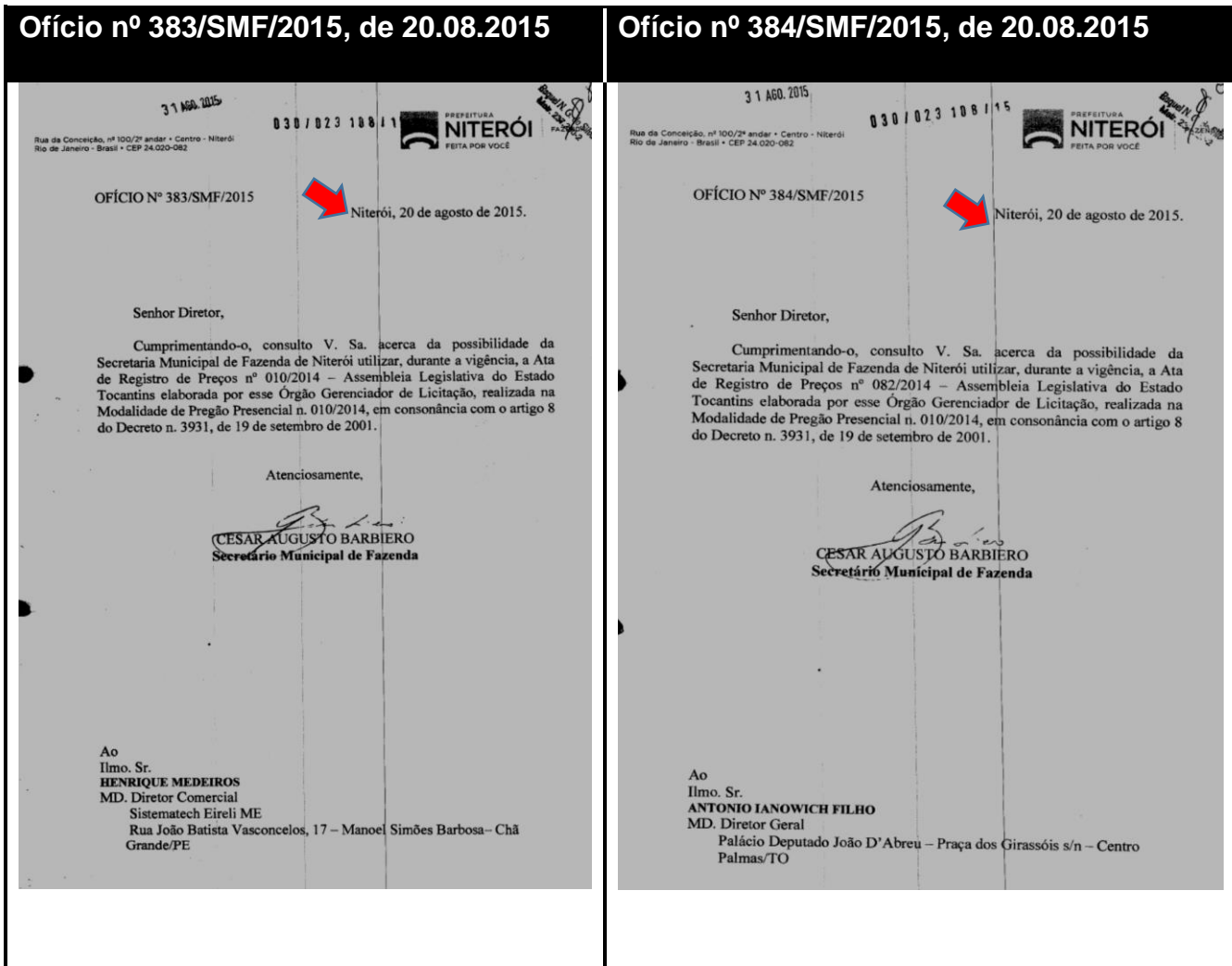
Ademais, as situações que serão demonstradas a seguir, desvelam que, não bastasse não possuir as premissas necessárias à contratação, buscou-se um formalismo ajustado com o fito de justificar a contratação de empresa pré-determinada, mediante um possível conluio para a fuga ao devido procedimento licitatório. A cronologia dos fatos, juntamente com outras nuances, é suficiente para considerar que o procedimento como um todo não está apto a subsidiar o afastamento da licitação, ao revés, há indícios de fraudes processuais. Esse fato justifica a ciência aos órgãos de persecução penal, o que será sugerido ao final do relatório.

4.6.A.2. O termo de referência foi realizado posteriormente ao pedido de adesão à ata.

O termo de referência (fls. 12/22 do processo nº 030023108/15), documento no qual se estabelece a discriminação e os termos pelos quais os serviços serão prestados, subscrito pela Diretora da FCAF da SMF, Sra. **Paula Fabrícia Cervo de Barros Cabral**, e pelo Secretário de Fazenda, Sr. **Cesar Augusto Barbiero**, está datado de **26.08.2015**. Note-se, contudo, que a solicitação de adesão à ata do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins ocorrera em **20.08.2015**, o que fazem certos os Ofícios nº 383/SMF/2015 e nº 384/SMF/2015, respectivamente encaminhados ao Diretor Comercial da empresa SISTEMATECH EIRELI ME, detentora da ata, e ao Sr. Antônio Lanowich Filho, Diretor Geral da Assembleia Legislativa de Tocantins, órgão gerenciador da ata.

Dessa forma, percebe-se novamente que, numa inversão da ordem lógica, **a solicitação de adesão à ata ocorreu anteriormente ao conhecimento da real necessidade da SMF**, bem como os termos em que se dariam os serviços pretendidos. No processo ordinário de contratações, é correto afirmar que **primeiro define-se a demanda do órgão para que depois seja buscada a melhor solução e a condição mais vantajosa disponível no mercado**. Na forma como demonstrada nos autos, não é demais afirmar que primeiro procurou-se a ata ou a empresa detentora da ata para, posteriormente, moldar a necessidade do município a um desígnio de contratar especificamente uma empresa pré-determinada. Confira-se:

Figura 47 - Pedidos de adesão da Prefeitura de Niterói (SMF):



Sobre o raciocínio de planejamento prévio e organização procedimental da adesão a registros de preços, com muita propriedade, merece ser trazido à baila o Acórdão do TCU nº 2.764/2010 – Plenário.

9.2. determinar, ao Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região, 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 nº 8.666/1993;**

9.2.2. **providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993;**

9.2.3. abstenha-se de adquirir bens em quantidade superior à registrada na Ata de Registro de Preços, evitando ocorrência semelhante à que consta do processo PA 624/2006, nos termos do art. 8º, §3º, do Decreto nº 3.931/2001. (grifamos)

Ainda no que toca à necessidade de formulação prévia do termo de referência, faz-se pertinente mencionar o entendimento do ilustre doutrinador Joel de Menezes Nibhur³³, quando, didaticamente, defende uma ordem lógica ao processo de adesão:

- **1º passo** – Abre-se processo administrativo, devidamente autuado e numerado, a fim de juntar todos os documentos relativos à adesão à ata de registro de preços;
- **2º passo** – Sugere-se que se produza espécie de termo de referência, com, no mínimo, três informações: (i) a indicação da necessidade do órgão ou da entidade, com as especificações técnicas do produto ou serviços que ela pretende contratar; (ii) a definição da quantidade pretendida; (iii) e a indicação do preço considerado adequado, precedido por pesquisa de preço realizada no mercado, juntando-se, como anexo, a cópia da pesquisa de preço;
- **3º passo** – Pesquisa preliminar sobre atas de registro de preços disponíveis para adesão, com a indicação expressa, formal e justificada da que melhor atende as necessidades do órgão ou entidade que pretende a adesão em face dos elementos constantes do termo de referência (justificativa da vantajosidade);
- **4º passo** – O órgão ou entidade interessada dirige ofício à entidade detentora da ata de registro de preços solicitando informações, requerendo a adesão indicando a quantidade que pretende contratar. São necessárias três informações: (i) se o edital prevê a possibilidade de adesão; (ii) se houve adesões anteriores e se ainda há quantidade disponível para nova adesão; (iii) se a entidade detentora da ata de registro de preços consente com a adesão;
- **5º passo** – A entidade detentora da ata de registro de preços consulta o signatário dela, o fornecedor ou prestador do serviço, requerendo a concordância dele; - **6º passo** – O signatário da ata de registro de preços dirige ofício ou outro documento à entidade detentora da ata de registro de preços concordando ou não com a adesão;
- **7º passo** – O órgão ou entidade detentora da ata de registro de preços dirige ofício ao órgão ou entidade interessada, aderente, concordando ou não com a adesão, com cópia do ofício ou documento do signatário da ata de registro de preços;
- **8º passo** – O processo de adesão à ata de registro de preços deve ser aprovado pela assessoria jurídica do órgão ou entidade interessada, aderente;
- **9º passo** – A autoridade competente do órgão ou entidade interessada, aderente, emite ato administrativo de adesão à ata de registro de preços;
- **10º passo** – Publica-se a adesão à ata de registro de preços, com informações básicas, dentre as quais, órgão ou entidade detentora da ata, órgão ou entidade aderente, signatário da ata, objeto, preço e vigência da ata. (grifamos)

No caso do município de Niterói, o gestor não possuía um estudo técnico e/ou termo de referência prévio e, por conseguinte, não haveria a possibilidade de compatibilizar integralmente a ata aderida com o objeto que se propunha contratar para atender às

³³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, p. 706.

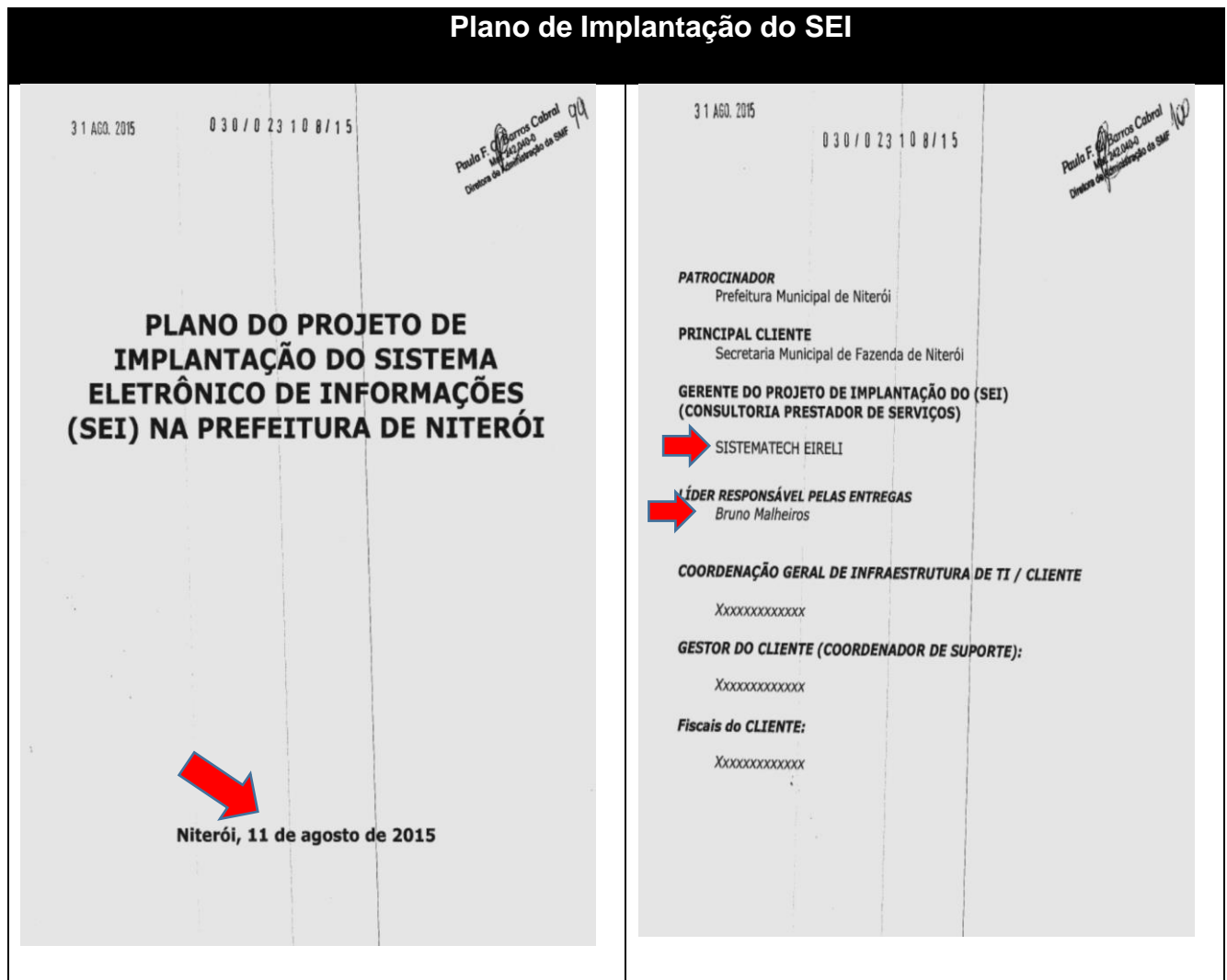
necessidades do município, tampouco teria como realizar uma pesquisa de preços justa e verossímil, no esteio do que prevê a lei geral de licitações.

Outra situação fática e cabal que comprova ter o gestor moldado a necessidade do órgão com o intento de aderir a uma ata pré-determinada é que, **anteriormente ao ato de adesão, o plano do projeto de implantação do SEI na prefeitura de Niterói já apresentava a empresa responsável e o respectivo gerente de projetos.**

Acostado às fls. 99/157 do processo nº 030023108/15 está o Plano do Projeto de implantação do SEI na prefeitura de Niterói. Chama a atenção o fato de que referido Plano, datado de **11.08.2015**, embora precedente à adesão, **já consignava qual seria e empresa responsável, a SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI e mais ainda: indicava quem seria o “Líder Responsável pelas Entregas” (uma espécie de gerente), o Sr. Bruno Malheiros.** Ou seja, anteriormente à adesão e à assinatura do Contrato nº 06/2015, o que viria acontecer em **03.11.2015 (84 dias após)**. Dessa sorte, é forçoso afirmar que a contratação, provavelmente, já estava arranjada para que houvesse a fuga ao procedimento licitatório, de modo a beneficiar a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI. Não há justificativas capazes de refutar o fato de **3 meses antes da contratação já haver conhecimento da empresa responsável e do funcionário responsável por gerenciar tais serviços.** Vale dizer, **quando sequer eram conhecidos os serviços que seriam prestados, já se sabia quem seria o responsável por executá-los.**

De fato, como demonstrado nos papéis de trabalho da presente auditoria, confirmou-se que o gerente de projetos que atuou durante toda a execução do contrato foi o Sr. Bruno Malheiros. A equipe de auditoria, inclusive, teve oportunidade de entrevistá-lo, o que se encontra materializado no termo TER.CTO.01.002.

Figura 48 - Plano de implantação do SEI na Prefeitura de Niterói:



Por fim, outro ponto destaque é que a solicitação de adesão encaminhada tanto à empresa quanto ao órgão gerenciador (Ofícios nº 383/SMF/2015 e nº 384/SMF/2015) não especificou a quantidade de itens que se pretendia adquirir, ou seja, ocorreu de forma genérica, o que claramente impossibilitou o controle de caronas concedidas, potencialmente tendo contribuído para que o certame fosse propagado ilimitadamente. Muito embora tenha ocorrido essa omissão, o Diretor Geral da Assembleia Legislativa de Tocantins, Sr. Antônio Lanowich Filho, por meio do Ofício nº 073 – DG, de 21.08.15, manifestou a concordância do órgão gerenciador pela adesão. Não há nos autos nenhuma evidência de que o município de Niterói tenha comunicado ao órgão gerenciador o quantitativo utilizado, para efeitos de controle.

4.6.A.3. Não há justificativa, baseada em estudos técnicos, para a quantidade aderida.

Não consta dos autos processuais qualquer estudo técnico suficientemente capaz de justificar a quantidade de serviços avençada. Desse modo, pode-se é possível afirmar que a demanda do município de Niterói (quantidade de serviços pretendida) foi fabricada para amoldar-se à ata aderida, em exorbitância aos dispostos contidos nos artigos seguintes da Lei nº 8.666/93:

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

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

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

[...]

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

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;

[...]

Registre-se que a aquisição do objeto deve advir de uma utilidade ou necessidade identificada pela Administração. Porém, não só o objeto, **mas também sua quantidade deve ser justificada.**

No caso da quantidade a ser adquirida, dispõe a Lei de Licitações (art. 15, § 7º, II) que deve ser definida em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

Nesse diapasão, o processo administrativo licitatório deve permitir que se identifique a quantidade passível de adesão e que se constate se essa quantidade foi definida a partir de uma previsão de consumo e que se observe de que forma se chegou a essa estimativa.

O art. 15, § 7º, II, da Lei de Licitações dispõe que nas compras a estimativa do consumo e utilização prováveis deve ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação. A expressão “sempre que possível” indica não se tratar de uma

opção do órgão licitante, mas sim de uma obrigação, cujo descumprimento deve ser devido e previamente justificado.

A quantidade avençada é tão importante quanto o preço estimado, uma vez que, além de ser ponto crucial para o interesse de potenciais fornecedores, uma vez mal dimensionada pode abrir margens para a malversação de recursos públicos.

Não obstante a carência de estimativa técnica acerca do quantitativo demandado e contratado (**e pago**) pelo município de Niterói, a avença realizada é desprovida de legalidade e não se justifica, pois, segundo o próprio TRF4, órgão desenvolvedor do SEI, **a implantação do sistema não necessita de desenvolvimento algum, inclusive dispensa conhecimentos especializados de TI.**

Mediante circularização realizada com o TRF4, a auditoria obteve as importantes considerações (vide arquivo digital “Circularização-TRF4.PDF”):

Respostas concedidas pelo TRF 4ª Região ao TCE-RJ
“A parametrização do SEI não necessita de desenvolvimento, uma vez que é realizada pelos gestores de negócio por meio de interface simplificada, não sendo sequer necessário possuir conhecimentos técnicos em T.I.”
“Não há previsão normativa a autorizar a relativização do disposto no item 1.2 da minuta constante do Anexo I da Resolução 116/2017.” (O Anexo da Resolução TRF4 nº 116 prevê que é vedada qualquer alteração, total ou parcial, que envolva modificação do núcleo do sistema).
“O SEI é utilizado por centenas de órgãos públicos, dentre eles, inúmeras prefeituras (São Paulo, Porto Alegre, Joinville, Campinas, Londrina, dentre outras); contudo, para colocar o sistema em funcionamento, uma vez excluídos gastos com hardware e em uma prefeitura do porte de Niterói, não se vislumbra a necessidade de aquisição de softwares para viabilizar a sua implantação, uma vez que, por certo, já possui estrutura robusta em funcionamento para viabilizar o uso de seus sistemas atuais. O SEI foi, inclusive, homologado para uso com banco de dados gratuito (MySQL).”
Pergunta do TCE-RJ: Há conhecimento acerca de órgãos públicos que tenham desembolsado relevantes valores para a implementação do sistema? Resposta do TRF4: “Sim. Contudo, por serem <u>indevidas e totalmente descabidas</u>, as providências cabíveis foram tomadas junto aos órgãos de controle.”
Pergunta do TCE-RJ: A implantação do sistema demanda grandes ajustes, de modo que sejam consumidos muitos pontos de função (ou horas desenvolvimento)? Resposta do TRF4: “A documentação que acompanha os códigos do sistema demonstra que um técnico ou analista minimamente habilitado consegue colocar o SEI em funcionamento em

instituições que já possuam uma estrutura mínima de TI. Assim, não há que se falar em pontos de função ou desenvolvimento.

Pergunta do TCE-RJ: O TRF4 proporciona ambiente de treinamento aos beneficiários da cessão do sistema SEI? Como ocorrem os treinamentos?

Resposta do TRF4:

“- Após a transferência dos códigos, o cessionário pode colocar em funcionamento uma base de homologação, a qual pode ser utilizada para testes de integração, bem como para treinamento de seus usuários.

- O apoio técnico para a implantação, pelo TRF da 4ª Região ou órgão coordenador de implantação, será prestado GRATUITAMENTE, conforme o disposto no § 5º do Artigo 1º da Resolução 116/2017, como segue:

“... § 5º A implantação e a gestão do SEI nas instituições cessionárias deverão ser realizadas por meio de equipe própria de servidores efetivos do órgão, sendo vedada a contratação de empresas com esta finalidade. ...”

Pergunta do TCE-RJ: O sistema é considerado intuitivo pelos órgãos que o utilizam, de forma que não sejam geradas muitas demandas ou dúvidas encaminhadas ao TRF4?

Resposta do TRF4:

“- É possível afirmar que o sistema não gera demandas técnicas e/ou negociais relevantes que possam justificar a contratação de empresas que, por certo, desconhecem, ou deveriam desconhecer, o funcionamento do sistema em sua totalidade, sendo correto afirmar que algumas demandas somente podem ser resolvidas pela equipe do TRF da 4ª Região.”

Pergunta do TCE-RJ: É prestado algum tipo de suporte por parte do TRF4 para a implantação do SEI no órgão solicitante? O serviço de terceiros se faz necessário para esse fim?

Resposta do TRF4:

“O suporte técnico permanente é prestado gratuitamente pelo TRF da 4ª Região ou pelo órgão coordenador do segmento, sendo indevida a contratação de terceiros para esse fim.”

Pergunta do TCE-RJ: É facultado a empresas particulares a obtenção e posse de cópias do SEI para modificação e implantação em órgãos públicos, com ou sem o acordo de cooperação técnica?

Resposta do TRF4:

“Não é permitido que ninguém obtenha os códigos do SEI sem acordo de cooperação técnica, por meio do qual somente é cedido o direito de uso do SEI, motivo pelo qual o sistema não pode ser modificado. No que se refere a empresas, ressalta-se que, sejam elas públicas ou privadas, não há hipótese que as autorize a possuírem legalmente os códigos do sistema, sendo passível a tipificação de tal conduta.”

Fonte: Circularização com o TRF4 – arquivo digital “Circularização-TRF4.PDF”.

Diante das respostas prestadas pelo TRF4, é de se concluir que nenhuma quantidade de serviço seria justificada para a implantação do sistema SEI, o que configura, no caso de Niterói, além de fuga ao dever de licitar, uma grave conduta em utilizar a imagem de um sistema de governo de forma ilegal e ilegítima, ao arrepio das disposições aplicáveis e dos princípios afetos à administração pública (moralidade, impessoalidade, legalidade, etc.). Como será demonstrado no **achado nº 14** deste relatório, o sistema SEI passou ao largo do que foi executado pela empresa, sendo um sistema particular e precário colocado em seu lugar e, não bastasse isso, uma enormidade de recursos públicos foi dispendida pela municipalidade **sem qualquer aferição (frise-se)**. Ao longo do relatório, é demonstrado que as irregularidades foram além da contratação, perpassando pela fiscalização, pela execução, pela liquidação e culminando em clarividentes pagamentos irregulares. Enfim, destacam-se a gravidade da situação e atuação desidiosa dos gestores, posto que um simples pedido de informação ao TRF4 ou a outros órgãos que já tivessem implementado o SEI, assim como fez a equipe de auditoria na circularização, seria suficiente para desvelar a desproporção e a inaplicabilidade da contratação.

4.6.A.4. Replicação da forma irregular de uso da métrica UST (Unidade de Serviço Técnico).

O município de Niterói, em seu termo de referência, diferenciou a complexidade dos tipos de serviços contratados por meio de atribuição dos valores de preços unitários distintos. De igual modo ocorrera no edital da ata aderida, de propriedade da Assembleia Legislativa de Tocantins. A propagação dessa forma errônea de pautar a métrica UST (Unidade de Serviço Técnico), não usual nas contratações do mercado, deixa claro que o município de Niterói realizou o termo de referência *a posteriori*, replicando em parte o edital da Assembleia Legislativa de Tocantins, de modo a ajustar a sua eventual necessidade ao registro de preços aderido, o que demonstra um provável intento de contratar com específica empresa.

Sobre esse aspecto da métrica UST, vale frisar que já está sendo motivo de apontamento no processo TCE-RJ nº 249.531-1/16, consoante os clarividentes excertos do voto da Exma. Conselheira Marianna Montebello Willeman, prolatado em 18.11.2018:

Fica evidente que a diferenciação entre as UST recaiu sobre o preço unitário adotado, o que, a meu ver, descaracteriza o critério de aferição utilizado. Conforme informação constante do sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça, órgão pioneiro na adoção do sistema:

A unidade de referência adotada para sua validação é inicialmente equivalente a uma hora de trabalho de monitoração de ambiente, por ser considerada como atividade de complexidade mínima em serviços técnicos de infraestrutura. Dada a variação na complexidade das atividades existentes nas tarefas previstas neste Termo de Referência e também na criticidade de uso do serviço em relação ao funcionamento da mesma com a finalidade principal da organização, fez-se necessário criar outros níveis de complexidade para tais atividades. Assim, foram definidos cinco níveis de complexidade: Baixa, Intermediária, Mediana, Alta e Especialista. Diretamente proporcional à elevação do nível de complexidade da atividade especificada ou de sua criticidade, eleva-se a especialização do profissional que dará cumprimento a cada rotina da demanda, e, por consequência a quantidade de USTs deverá ser ajustada para que a contratada seja adequadamente remunerada pelo uso do profissional alocado. A adoção do valor de referência único facilita a contabilização dos serviços, exigindo do corpo técnico demandante e do fiscalizador do

contrato a definição do grau de complexidade para a execução de cada atividade e o valor de cada uma das fases, conforme expectativa de tempo e periodicidade de demanda. Para a pretendente, basta custear um valor global para o total de referência estimado, considerando os quantitativos previamente definidos, o que permite sua programação quanto aos recursos técnicos necessários e exigidos pelas obrigações contratuais ou especificações das tarefas, preparando assim as estratégias necessárias para o atendimento e os suportes exigidos.

A 2ª Coordenadoria de Controle Municipal, acertadamente quando de sua análise, ressaltou que:

De acordo com o Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 06/2011 da CGU - Controladoria Geral da União, uma UST equivale a uma hora de trabalho e esta relação pode ser alterada de acordo com o nível de complexidade dos trabalhos. Ainda segundo a CGU uma hora de trabalho pode consumir até 6 (seis) USTs, caso esta seja de alta complexidade. A conversão de hora para UST, de acordo com a complexidade, é de 1 Hora de trabalho para 1 UST para complexidade baixa, 1,5 USTs para complexidade intermediária, 3,5 USTs para complexidade mediana, 6 USTs para complexidade alta.

(...)

De forma diversa aos editais apresentados pela CGU e pelo TCU, percebe-se que o jurisdicionado e a empresa contratada nestes autos optaram por diferenciar a complexidade dos tipos de serviço contratados por meio da atribuição dos valores de preços unitários distintos (entre R\$50,00 e R\$604,25) para os diversos tipos de unidade (UST1, UST2, UST 4, UST5, UST6 e Pontos de Função) sem prestar o esclarecimento da quantidade de horas de trabalho correspondente.

Também, analisando o Plano do Projeto de Implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Prefeitura de Niterói, comprova-se que não foi apresentada qualquer correlação entre a quantidade de profissionais do item 10.4 e a quantidade de UST e de Pontos de Função do cronograma de implantação do item 10.3 na medida em que a variação de um não guarda proporção com a variação do outro ao longo dos meses (fls. 56/57 do Doc. nº011.956-9/17, IMPLANTAÇÃO DO SEI – MANUAL ASSINADO). Com relação à Ata de Registro de Preços Nº 008/2014 da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, à qual ocorreu a adesão, esta correlação também não foi apresentada.

Ademais, tanto no Termo de Referência (Item 3 do documento de 04/05/2016) quanto no Plano do Projeto (Item 3 do documento de 22/05/2017), foram apresentadas as atividades a serem executadas para cada tipo de serviço, porém sem a memória de cálculo e a métrica que levaram à obtenção dos valores de UST1, UST2, UST 4, UST5, UST6 e Pontos de Função contratados pelo Secretaria de Fazenda de Niterói.

Em se tratando de entendimento jurisprudencial a respeito da definição da unidade de medida UST, de forma elucidativa o TCU se posicionou por meio dos seguintes Acórdãos³⁴:

ACÓRDÃO Nº 509/2015 - Plenário

13. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi um dos primeiros órgãos no âmbito da APF a adotar a unidade de referência UST para mensurar os serviços de TI a serem contratados e possibilitar o pagamento vinculado a resultados. Os conceitos inaugurados pelo STJ no Pregão Eletrônico 104/2010 (peça 23, p. 1-132) tornaram-se parâmetro para contratações similares em outros órgãos da APF, podendo-se citar os certames promovidos pela CGU-PR (peça 23, p. 133-188) e pelo INEP (peça 23, p. 189-339), além da ARP 1/GAP-BR/2011 do Ministério da Defesa que deu origem ao Contrato 23/2011 do ME. Para o STJ, a sigla UST significa Unidade de Suporte Técnico, ao passo que, para a CGU e o INEP, a sigla UST é

³⁴ Nesse mesmo sentido é o Acórdão TCU nº 916/2015 – Plenário.

traduzida como Unidade de Serviço Técnico. Apesar da diferença na terminologia, os conceitos identificados nos três certames são semelhantes.

14. O modelo desenvolvido pelo STJ, descrito no termo de referência (peça 23, p. 16-60) do PE 104/2010, **consiste na definição prévia de todas as tarefas a serem executadas, dos resultados esperados, dos padrões de qualidade exigidos e dos procedimentos e qualificações necessários para execução dos serviços em conformidade com os adotados pela organização de maneira a permitir o cotejamento posterior entre o planejado e o executado. A complexidade definida para as tarefas considera diversas variáveis, tais como a prioridade do serviço e as características dos profissionais do mercado e sua capacidade em cumprir as atividades.**

15. Para possibilitar a quantificação da unidade de referência Unidade de Suporte Técnico, o STJ considerou os procedimentos previamente medidos no setor de TI daquele órgão e as estimativas de esforço **basearam-se em série histórica da organização** e na necessidade de implementar novos serviços.

16. A partir desses insumos, estabelece-se, então, a correlação entre a complexidade de cada atividade e a quantidade de UST equivalentes, sendo que a menor UST possível foi definida pelo órgão como sendo aquela equivalente à uma hora de trabalho na atividade de menor complexidade. No caso do Pregão Eletrônico 104/2010, uma UST equivale a uma hora de trabalho de monitoração de ambiente, por ser considerada como atividade de complexidade mínima em serviços técnicos em infraestrutura. O quadro abaixo exemplifica a quantificação de UST conforme a complexidade da atividade:

Complexidade da Atividade	Equivalência UST
Baixa	1 UST
Intermediária	1,5 UST
Mediana	3,5 UST
Alta	6 UST
Especialista	10 UST

17. Para que os licitantes pudessem estimar o custo dos serviços, o STJ criou uma tabela de tarefas com as demandas detalhadas em procedimentos a serem executados conforme processos internos de execução e distribuídos por complexidade e tempo necessário para execução, definindo o custo final em UST.

18. Os termos de referência elaborados pela CGU e pelo INEP também mencionam a necessidade de detalhamento das tarefas e atividades, classificando-as conforme a complexidade e permitindo a quantificação dos serviços em UST.

19. **Conclui-se que a unidade de referência UST exige a elaboração de diversos artefatos a fim de viabilizar a mensuração dos serviços, tais como: relação contendo a descrição detalhada de todas as tarefas a serem realizadas, os níveis de complexidade das atividades, a quantificação de UST e a correlação entre atividades e quantidade de UST, os níveis de serviços.**

20. A ARP 1/GAP-BR/2011 do Ministério da Defesa (peça 13, p. 9-17) destoa dos demais certames por não apresentar nenhuma informação sobre o que representa a unidade UST em seu ambiente de TI e como **mensurar os serviços em UST**. O termo de referência (peça 13, p. 29-35) não detalha tarefas, não estabelece os diferentes níveis de complexidade de

serviço, tampouco define o que representa uma UST em termos de serviço, limitando-se a informar que UST significa Unidade de Serviço Técnico. (grifamos)

ACÓRDÃO Nº 2.362/2015 - Plenário

4.1.2 Utilização de métrica alternativa em algumas organizações

74. Determinadas organizações têm celebrado contratos com critérios de medição diferentes do ponto de função. Nesses casos, o contrato separa parte do objeto, que não é medida adequadamente pela técnica de Análise de Pontos de Função, das demais partes. Para remuneração da parte não funcional tem sido usada a Unidade de Serviços Técnicos (UST) ou denominações correlatas. **Essa técnica consiste em listar uma série de serviços na forma, por exemplo, de um catálogo e valorá-los a fim de pagar mediante a conclusão.** As atividades em que mais se identificaram pagamentos por UST foram levantamentos de requisitos e sustentação de sistemas.

75. Além dessa situação, um caso específico que merece comentário como boa prática foi a situação de parte dos contratos do Banco do Brasil (BB) baseados em uma unidade de medida própria, denominada Unidade de Serviços de Tecnologia da Informação do Banco do Brasil (USTIBB). Segundo informações do Guia de Métricas de Serviços de TI do Banco do Brasil (peça 75, p. 6), a métrica:

Se baseia em cinco elementos principais: complexidade, esforço, tempo (horas), produtividade e qualificação da mão-de-obra. Com base em histórico de produtividade e a exemplo de outras metodologias de medição, os esforços relacionados às atividades de alteração equivalem a um percentual das atividades de criação.

Levando-se em conta a variação na complexidade das atividades previstas neste guia, fez-se necessário criar outros níveis de complexidade. Assim, foram definidos três níveis de complexidade: simples, médio e complexo.

A quantidade de USTIBB corresponde ao esforço estimado para realizar a tarefa cujo resultado é um artefato, ou realizar a “atividade correlacionada” que possui um resultado evidenciado (por exemplo, a compilação de um programa).

Proporcionalmente à especificidade da “plataforma tecnológica” ou de sua criticidade, eleva-se a especialização do profissional que dará cumprimento a cada rotina da demanda, e, por consequência a quantidade de USTIBB deverá ser ajustada para que a contratada seja adequadamente remunerada pelo uso do profissional mais qualificado.

É importante ressaltar que o resultado esperado, seja ele um artefato ou a evidência da realização de uma “atividade correlacionada”, deve estar dentro dos padrões estabelecidos pela organização, tanto no aspecto de qualidade quanto no funcional. Deste modo, tomando como exemplo a criação de um programa, independentemente de sua complexidade, este deve estar padronizado, testado e funcional para que seja aceito com fins de remuneração. (grifou-se)

76. Neste caso, a organização optou por desenvolver sua própria métrica devido ao fato de não estar completamente satisfeita com a Análise de Pontos de Função em contratos anteriores, já que, na visão daquela organização: (i) a correlação entre o valor expresso em pontos de função (PF) e o custo da prestação do serviço nem sempre se mostrava adequada em situações de software de elevada complexidade; (ii) havia dificuldade de uso de PF para estimativa e planejamento do serviço a ser executado, uma vez que o demandante não conhecia a técnica; e (iii) esses fatores resultavam em maior ônus para medição do volume de serviços prestados.

77. Além da insatisfação com a métrica, gestores dessa organização afirmaram desconhecer métrica de mercado que se mostre mais adequada que a Análise de Pontos de Função. Por fim, o Banco possuía uma série de condições para especificar sua métrica própria, como, por

exemplo: pessoal qualificado disponível, histórico de casos anteriores e processo de desenvolvimento de software estabelecido, o Processo de Desenvolvimento de Aplicativos do Banco do Brasil (PDABB).

78. A USTIBB é composta por um catálogo de serviços que podem ser demandados pelas áreas de negócio. Esses serviços, que estão divididos por tipo de plataforma computacional, complexidade, entre outras, são frequentemente atualizados pela entidade, a fim de atender a novas tecnologias ou melhorias do processo de desenvolvimento de software. Além disso, as demandas são controladas por meio de sistema informatizado, o que permite acompanhar, em tempo real, o processo de desenvolvimento e os custos a ele associados. Não se pode deixar de mencionar que parte da viabilidade de tal modelo está diretamente relacionada à organização que o implementou **(i) possuir histórico de projetos, (ii) reter conhecimento adquirido com sucessos e fracassos anteriores, (iii) conhecer profundamente a disciplina de desenvolvimento de software, (iv) buscar experiências de outras instituições e (v) ser capaz de prevenir e mitigar riscos que outras instituições menos estruturadas não conseguem.**

79. Verifica-se, com base nas entrevistas com os gestores de TI da entidade, que a USTIBB, em si, não está em desacordo com a legislação ou a jurisprudência do TCU, visto que a métrica visa à garantia de pagamento vinculado a resultados, para todo o ciclo de desenvolvimento de software. **A dificuldade de expansão para outras organizações reside no fato de nem todas possuírem as condições que esta entidade possui, exemplificados no parágrafo 77. Isto porque a USTIBB é uma métrica aderente à realidade do Banco, o que significa que eventual utilização em outra organização somente deveria ocorrer com prévia adaptação, a qual não prescinde das condições previamente lá existentes.** (grifos nossos)

Como bem se vê, para definir a melhor forma de utilização da métrica UST, o TCU ressalta a sua peculiaridade de ser **inerente à realidade do próprio órgão**, atrelada a um **catálogo de serviços que é baseado nas atividades históricas da instituição**, não servindo, em tese, para a adesão de outros órgãos, haja vista essa característica personalíssima que lhe é conferida. O município de Niterói, além de não conter estudos prévios e termos de referência, olvidou do catálogo de serviços próprio.

A equipe de auditoria solicitou o catálogo de serviços da prefeitura de Niterói que deveria servir de base para que fossem realizadas as adesões à ata de registro de preços da Assembleia Legislativa de Tocantins, obtendo-se a resposta de que inexistiram tais documentos.

Solicitação:	TSID 03 – item 07: Informar se existe um catálogo de serviços que permita mensurar os custos unitários das atividades que integram esses serviços. Anexar o catálogo e informar quem foi o responsável pelo seu desenvolvimento;
Resposta:	<u>Não foi previsto catálogo de serviços nesse projeto.</u> (Declaração fornecida por meio do Ofício 136/SMF/2019, 03.05.2019, p.02, subscrita pela Secretária de Fazenda, Sra. Giovanna Guiotti Testa Victor)

Outro apontamento contido nos achados 14 e 15 desse relatório demonstra que os pagamentos ocorreram sem conter os níveis de complexidade das atividades, a quantificação de UST e a correlação entre atividades e quantidade de UST. Logo, os serviços contratados, além de não possuir como lastro um catálogo de serviços próprio, foram **executados sem qualquer tipo de aferição**, revelando a im procedência da adesão, seja pela falta de maturidade do órgão para lidar com a métrica, seja pela inadequação dos serviços – descaracterização da métrica UST. Nessa vertente, faz-se necessário transcrever excerto do voto condutor do Acórdão TCU nº 916/2015:

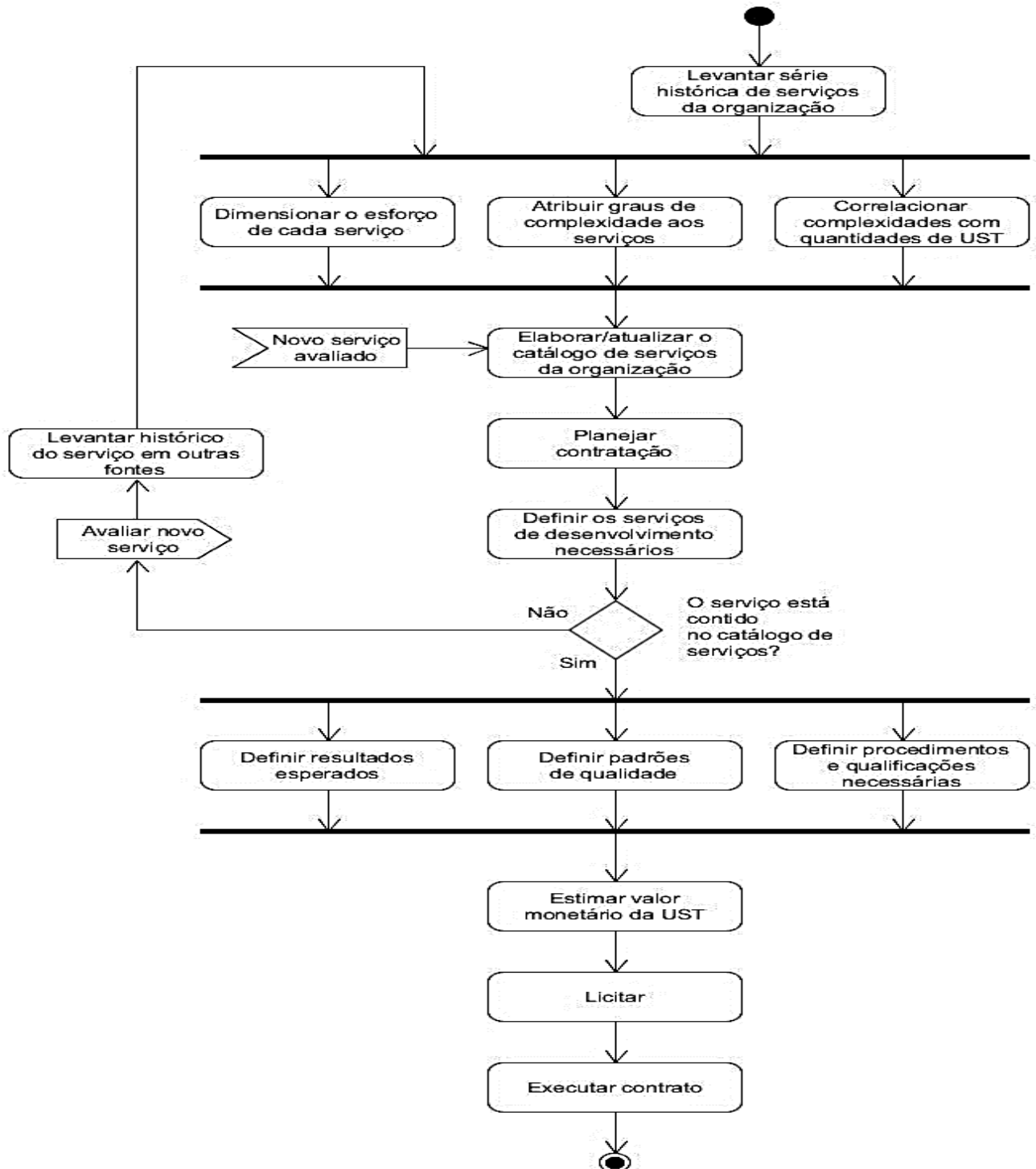
48. Assim, **a métrica UST (ou UMS) mostra-se inadequada para serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante**, pois contribui para aumento do risco de remuneração por serviços não prestados, além de gerar um cenário de conflito de interesses por parte da empresa contratada, já que, quanto maior o número de chamados ela é instada a solucionar, maior será seu faturamento. **Nessa situação, restabelece-se o paradoxo do lucro-incompetência** sob diferente forma, num modelo supostamente vinculado a resultados.

49. Diante dessas ocorrências, anuo à proposta da Sefti de recomendar à SLTI e ao CNJ que alertem os gestores: **a) quanto à inviabilidade de se utilizar métricas, como UST ou UMS, para contratação e remuneração de serviços de TI cuja medição não seja passível de verificação pelo ente contratante; b) que, nos contratos que fizerem uso de catálogo de serviços, o controle da classificação e da mensuração das ordens de serviços de TI é responsabilidade do ente contratante, não passível de delegação à empresa que presta os serviços mensurados. (grifamos)**

Nessa vereda, o uso de forma descaracterizada da métrica UST, sem definir os níveis de complexidade e sem possuir lastro num catálogo de serviços próprio do órgão (baseado no histórico de atividades mapeadas), além de ilegal, é artifício que dificulta o controle e a aferição de economicidade.

Por derradeiro, para que torne mais fácil a compreensão acerca da definição de UST e do processo de contratação, com base nas definições trazidas anteriormente, a equipe de auditoria traçou o seguinte diagrama:

Figura 49 - Diagrama acerca da métrica UST:



Elaboração: os próprios auditores

Outras definições e paradigmas acerca da métrica UST estão disponíveis em documentos produzidos por diversos órgãos públicos e franqueados gratuitamente na internet, tal como ocorre com o GUIA DE MÉTRICAS DE SOFTWARE FINEP Versão 1.3³⁵.

4.6.A.5. A ata originária conteve exigências incompatíveis com o objeto contrato pelo município de Niterói.

A análise do processo que subsidiou a adesão não demonstra que o jurisdicionado tenha realizado uma análise acurada acerca do processo licitatório originário. O processo administrativo não contempla a ata de julgamento do certame aderido. Tal documento só foi apresentado à equipe de auditoria após solicitação.

Em se tratando de um procedimento que envolve muitas discussões, até mesmo sobre a legalidade do instituto, o jurisdicionado que opta por realizar a adesão deve cercar-se de todos os cuidados para não propagar vícios cometidos por outros órgãos. Não é demais lembrar que anteriormente a essa análise zelosa deve ser comprovada a completa compatibilidade do serviço/produto a ser aderido com a real necessidade do órgão solicitante. Junto a isso, deve ser comprovado, para todos os efeitos, que é mais vantajoso realizar a adesão a empreender o próprio certame licitatório.

Não bastasse isso, uma análise superficial do edital do Pregão Presencial nº 10/2014-SRP da Assembleia Legislativa de Tocantins, o qual foi aderido pelo Município de Niterói, é capaz de revelar a existência de diversas exigências (cláusulas obstativas, a seguir listadas) que frustram a competitividade do certame³⁶ e, demais disso, são incompatíveis com o objeto contratado.

4.6.A.5.1. Objeto personalíssimo.

O objeto licitado pela Assembleia Legislativa de Tocantins está voltado à implementação do “**Projeto de Modernização Administrativa**” daquele órgão e não compreende, em parte alguma, a implantação do sistema “SEI”, o cerne da contratação do Município de Niterói. Junto a isso, toda a descrição do objeto licitado possui contornos personalíssimos do órgão, mormente por ter exigido, conforme anexo II do Termo de Referência, “**Prova de Conceito e Teste de Compatibilidade Técnica**”.

³⁵ http://www.finep.gov.br/images/licitacoes/2017/Consulta012017/II_GuiaDeMetricasDeSoftware.pdf. Acesso em 06.08.2019.

³⁶ Dado o conjunto de vícios contidos no edital, potencialmente, a participação de empresas idôneas foi obstada, sobretudo pelo risco de entrar numa aventura ilegal e divorciada da boa técnica.

Figura 50 - Trecho do anexo II do Termo de Referência do edital do certame aderido (Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins):

PROVA DE CONCEITO E TESTE DE COMPATIBILIDADE E EFICIÊNCIA

1. PROVA DE CONCEITO - TESTE DE COMPATIBILIDADE E EFICIÊNCIA:

► A homologação da licitante ocorrerá mediante Prova de Conceito e será realizado em 02 (duas) fases:

FASE 01 da Prova de Conceito:

A LICITANTE classificada em primeiro lugar, deverá, sem qualquer ônus para a “Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins” instalar todos os componentes que fazem parte da solução integrada, em sua versão padrão, nas instalações disponibilizadas pela Contratante, localizada no endereço da licitante conforme detalhamento abaixo explicado e de acordo com o mesmo detalhamento apresentado neste ANEXO.

Essa instalação deverá ocorrer em até 01 (um) dia útil, contados a partir da data da divulgação do encerramento da etapa de lances, para avaliação técnica da Fase 1 da prova de conceito. A instalação deverá ocorrer no horário comercial (09h às 18h) em dia previamente acordado entre as partes em um dos ambientes disponibilizados pela “Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins”. Será aprovado na Fase 1 da prova de conceito o LICITANTE que instalar todos os componentes que fazem parte da solução integrada, em sua versão padrão, nas instalações disponibilizadas pela “Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins”. Ao final desta fase, será emitido o relatório, que comporá o resultado final da avaliação. Caso a LICITANTE não seja aprovada na Fase 1 da prova de conceito será desclassificada e será chamada a próxima colocada.

FASE 02 da Prova de Conceito:

A “Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins”, acompanhada por representante designado pela LICITANTE, realizará no prazo máximo de 01 (UM) dias úteis, contados da data de conclusão da instalação do Sistema (Fase 1 da Prova de Conceito), a Fase 2 da prova de conceito, visando a realização dos testes descritos neste ANEXO, que consiste na demonstração de todos os requisitos funcionais, não funcionais e arquiteturais e sistêmicos descritos no presente Edital.

Logo, o objeto foi licitado mediante a exigência de prova de conceito e teste de compatibilidade, **realizado nas dependências físicas daquele órgão, baseado no seu parque tecnológico**, caracterizando que foi voltado a atender essencialmente às peculiaridades do local da prestação dos serviços, uma espécie de visita técnica, não sendo razoável o entendimento de que, diante da especificidade do objeto, possa ter ocorrido a adesão à ata de registro de preços por outros órgãos não participantes, com peculiaridades totalmente diversas.

Ao permitir a adesão por órgão não participante à ata de registro de preços, na qual foi exigida prova de conceito que exigiu visita ao órgão para conhecimento das especificidades do objeto – por não admitir similitude -, comete-se um grande contrassenso. E mais: coloca-se em dúvida a legalidade e a legitimidade do certame licitatório utilizado para o registro de preços, visto que estariam mitigadas as razões pelas quais se utilizou a medida excepcional da exigência da prova de conceito e teste de compatibilidade, indicando, de forma peremptória, um direcionamento do certame.

De forma análoga, a prova de conceito exigida no caso em tela equipara-se a uma visita técnica. Acerca da exigência de visita técnica e a impossibilidade da adesão, imperioso trazer à colação as diretrizes do Acórdão TCU, *in verbis*:

[...] a impossibilidade **de se exigir a realização de visita técnica e permitir a adesão de “caronas” às atas de registro de preços decorrentes desse mesmo certame, uma vez que são logicamente incompatíveis entre si**, já que a exigência de visita técnica, que constitui medida de exceção e pode restringir a participação de empresas no certame, indica a necessidade de a licitante tomar conhecimento do local da prestação dos serviços, ao mesmo tempo em que, se a licitante signatária das atas pode ser contratada para realizar os serviços em unidades não participantes da licitação (‘carona’) onde não foi realizada visita técnica, não haveria tal necessidade. (Acórdão 2273/2016-Plenário/TCU). (grifos nossos)

A previsão de prova de conceito ou visita técnica somente se justificam quando estritamente necessárias, denotando-se a busca por item particularmente voltado ao órgão. Note-se, inclusive, que a jurisprudência é firme no sentido de indicar que a exigência de visita técnica *“deve estar suficientemente justificada de modo a demonstrar que esta seja uma medida indispensável para melhor conhecer as particularidades de determinado objeto a ser licitado.”* (Vide Acórdãos 714/2014 e 1.604/2014 – Plenário TCU).

Outro não é, pois, o entendimento firmado no TCE-RJ, materializado na Súmula nº 1:

Enunciado: A previsão de obrigatoriedade de realização de visita técnica enquanto requisito de habilitação em licitações do Poder Público representa cláusula potencialmente restritiva à competitividade, sendo substituível por declaração formal de que a empresa tem pleno conhecimento das condições e peculiaridades inerentes à natureza do serviço; caso a Administração opte pela manutenção da exigência, deve fazê-lo justificadamente.

Sobre o aspecto personalíssimo do objeto, no que tange ao entendimento jurisprudencial, mister destacar os venerados acórdãos do TCU:

Acórdão nº 2600/2017-Plenário

Enunciado

É **irregular** a permissão de adesão à ata de registro de preços derivada de licitação na qual foram impostos critérios e **condições particulares às necessidades do ente gerenciador**.

Acórdão nº 2769/2011-Plenário

Enunciado

Não pode haver o aproveitamento de registro de preços por instituição pública **quando as especificações do objeto forem exclusivas para a instituição que realiza a contratação**.

4.6.A.5.2. Caronas entre entes de esferas distintas.

No que tange à extensão do objeto a órgãos com realidades dessemelhadas, o simples fato de pertencer a esferas distintas, pressupondo relevantes diferenças organizacionais, já foi motivo para outras Cortes de Contas rechaçarem de forma veemente esse tipo adesão entre órgãos. Em abono dessa situação, pode-se trazer os representativos exemplos:

- **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

É vedada a adesão de órgão ou entidade federal à ata de registro de preços promovida por órgão ou entidade estadual ou municipal. Acórdão nº 1793/2011-Plenário

- **TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ³⁷**

Licitação. Sistema de Registro de Preços. Adesão a ata do Sistema de Registro de Preços de outros órgãos públicos.

Não é possível adesão à ata de registro de preços de outros órgãos públicos, independentemente se a entidade requerente já possui ata ou não, restando prejudicada a segunda indagação.

Consulta com Força Normativa - Processo nº 412685/09 - [Acórdão nº 1344/11 - Tribunal Pleno](#) - Rel. Conselheiro Hermas Eurides Brandão.

Licitação. Adesão a atas de registro de preços. Carona. Poder Legislativo. Poder executivo.

Não é possível à Câmara de Vereadores aderir a licitações realizadas pela Prefeitura Municipal porque, para isso, seria necessário existir previsão em lei nacional, emanada da União, nos termos do inciso XXVII do art. 22 da Constituição da República.

Consulta com Força Normativa - Processo nº 449127/08 - [Acórdão nº 984/11 - Tribunal Pleno](#) - Rel. Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca.

- **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

A situação se agrava por se tratar de adesão a Atas de Registros de Preços editadas por Órgãos que não se encontram sujeitos à jurisdição desta E. Casa, impedindo uma verificação plena dos procedimentos que deram origem às mesmas. TC-2701/026/09 - 1ª Câmara de 06/11/2012.

Quanto à natureza dos serviços de TI, de bom alvitre, repita-se que, não à toa, a partir da publicação do Decreto Federal nº 9.488/2018³⁸, **a adesão concernente a serviços de Tecnologia da Informação está expressamente proibida no âmbito da União** (ressalvados alguns casos, condicionados a exigências), certamente pela peculiaridade do objeto, eminentemente de caráter personalíssimo, e pela utilização indiscriminada, com a propagação Brasil afora, numa ação vilipendiosa aos cofres públicos, de

³⁷ <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/20-registro-de-precos/308473/area/242>. Acesso em 10.10.2019.

³⁸ [§ 9º-A](#) Sem prejuízo da observância ao disposto no § 3º, à hipótese prevista no § 9º não se aplica o disposto nos § 1º-A e § 1º-B no caso de órgãos e entidades de outros entes federativos.

§ 10. É vedada a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação por meio de adesão a ata de registro de preços que não seja:

I - gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou

II - gerenciada por outro órgão ou entidade e previamente aprovada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 11. O disposto no § 10 não se aplica às hipóteses em que a contratação de serviços esteja vinculada ao fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação constante da mesma ata de registro de preços.

certames maculados na origem. Recente normativo também reforçou a necessidade de realizar um estudo prévio anteriormente à adesão que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços.

Por derradeiro, sob esse prisma da impossibilidade de adesão por órgãos pertencentes a esferas distintas, de forma lapidar obtemperou a instância técnica do TCE-PE no relatório materializado no processo nº 17100077-8, cujo objeto analisado foi uma adesão da Assembleia Legislativa daquele Estado à **mesma ata aderida pelo município de Niterói para firmar os contratos nº 06/2015 e nº 07/2015, ambos com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA.**

Nesse contexto, com a devida vênia, transcrevemos a seguir alguns trechos:

2.1.8. [A8.1] Da inexistência de base constitucional e legal para "caronas" entre entes diversos

Situação Encontrada:

*Diz-se que a adesão a atas de registros de preços lavradas por outros entes federativos **não tem base constitucional (nem legal) porque seu uso permanece autorizado unicamente em instrumentos infralegais**, notadamente o Decreto Federal nº 7.892, de 23/01/2013, cuja função foi a de regulamentar o § 3º do art. 15 da Lei Federal nº 8.666/93. O decreto federal em tela permite para estados e municípios a adesão a atas de registro de preços de órgão federal.*

[...]

*Necessário posicionar o ponto indevido. Para isso imprescindível sempre afastar-se os institutos de "registro de preços" e da "adesão a ata de registro de preços", que são interligados, mas não se confundem. Não é o Sistema de Registro de Preços que é aqui tido como irregular. Nem mesmo a simples adesão, no âmbito interno do próprio ente federativo, a atas de registro de preços lavradas por quaisquer de seus órgãos ou entidades. **Mas sim essa adesão a atas de entes federativos diversos. Coloquialmente, dá-se a esse procedimento o nome de "carona".** Mesmo a esse rótulo de "carona" deve-se dar o cuidado de se fazer a necessária segregação, porque é comum examinar-se posicionamentos da doutrina ou decisões judiciais nas quais de fato o exercício da carona ocorreu no âmbito de um único ente federativo - que em nosso entendimento não traz maiores questionamentos, como será visto - e outras, nas quais essa prática foi estabelecida ante ato de ente diverso.*

Os pareceres jurídicos que entendem existir recepção legal ao procedimento de carona em qualquer situação se esmeram em reproduzir posicionamentos da doutrina e decisões judiciais de 1ª instância que reconhecem a legalidade do Sistema de Registro de Preços, e até mesmo da prática de adesão a atas de registro de preços (carona), mas têm dificuldade em vislumbrar casos em que essa legalidade foi reconhecida ante atos de entes federativos distintos.

Um exame acurado é suficiente a que se reconheça que esse expediente (adesão entre entes federativos diversos), além de afrontar o art. 1º da lei de licitações, representa ameaça aos princípios licitatórios mais preliminares, com destaque ao da isonomia contido no art. 37, XXI da Carta Magna e art. 2º da lei de licitações, havendo ainda sérias reservas à Impessoalidade pretendida com a atividade de compras pelo setor público e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável citada no art. 3º da mesma lei.

[...]

O Sistema de Registro de Preços, apesar de não ter menção expressa na Constituição Federal, goza de previsão e amparo legal, vez que é previsto no inciso II do art. 15 da referida Lei Federal nº 8.666/1993, não tendo sido aí como uma dessas exceções. Não há que se conferir, portanto, ao Sistema de Registro de Preços o caráter de exceção à licitação, tampouco de “contorno”, bem como não se trata de instrumento de afronta legal. De fato, o Sistema de Registro de Preços, se bem executado, se amolda a licitações de modalidade Pregão, porque esse sistema apenas permite que o órgão público, em meio a um único processo licitatório, defina preços que deverão ser respeitados pelo fornecedor vencedor da licitação tantas vezes quanto este for demandado num prazo futuro de doze meses, evitando assim a instauração de número plural de Pregões no período dotados de mesmo objeto. Visto assim, nessas condições, o registro de preços não é empecilho à regra da licitação, mas sim se amolda a ela.

Semelhantemente, a “adesão” a ata de registro de preços, quando efetuada dentro dos limites de um mesmo ente federativo, apesar de não estar prevista na Constituição nem na lei de licitações, também pode ser admitida como recepcionada por esses dispositivos. Aplica-se, para tanto, o exercício lógico-jurídico adiante: “se a lei obriga todos os entes federativos a licitarem”, e um deles realiza a compra de um produto mediante licitação, a questão de o pagante e/ou o recebedor desse produto ser o órgão A ou B integrante da estrutura daquele que licitou passa a uma questão administrativa interna apenas.

[...]

Ao final das contas, na hipótese acima, o comprador é a União. Seu orçamento é peça única (mesmo que os créditos orçamentários sejam divididos entre diferentes unidades orçamentárias), individualidade essa que também se aplica ao seu patrimônio. O dever de licitar atribuído a ela (União) também foi cumprido, por meio de um de seus órgãos integrantes de um dos seus Poderes.

Caso esse princípio básico de dever de licitar a todos os entes não seja reconhecido, tem-se aberta a possibilidade de a regra da licitação virar “letra morta” na lei, pois em termos práticos, abre-se a permissiva de uma licitação na modalidade de Pregão, porventura aberta num município pequeno de qualquer estado brasileiro, vir a ser aproveitada pelo estado do Rio de Janeiro, por exemplo.

Em regra, a doutrina reconhece vantagens ao Sistema de Registro de Preços, mas adverte quanto à ocorrência de fraudes na Administração quando do uso de caronas. Note-se que os doutos administrativistas se reportam, em regra, àquelas caronas processadas no âmbito do mesmo ente federativo, não sendo comum obter referências em suas obras à forma, a nosso ver, distorcida, caracterizada por aquelas havidas entre entes diversos.

[...]

Mais preocupante ainda é quando tais adesões ocorrem em serviços de Informática, com compra de “pacotes” de equipamentos e serviços idealizados para uma situação diversa das efetivamente demandadas no órgão. Não é raro, nessas situações, haver desincompatibilidade de objetos, situação em que apenas o valor total da aquisição é reproduzido e a quantidade de bens e serviços efetivamente implantados no órgão aderente ser destoante daquela tomada como espelho na ata de registro de preços. Conforme trazida no ponto a seguir, a adesão processada pela Assembleia Legislativa do Estado de

Pernambuco em 2015, na área de Informática, que custou aos cofres do Poder Legislativo entre dezembro de 2015 e fevereiro de 2018 o montante de R\$ 13.284.886,62 (treze milhões, duzentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e oitenta e seis reais e sessenta e dois centavos) – Doc. 66 - TOME CONTA.

[...]

Assim, se por um lado o órgão aderente tem um “ponto de economicidade” ao evitar o custo administrativo da instauração de uma licitação, por outro perde a oportunidade de aferir a disposição das empresas em oferecer proposta que se apresente mais favorável, especialmente em situações aqui retratadas onde a economia de escala poderia ser perseguida.

Pelo exposto, em exame de caso concreto, a adesão a ARP nº 08/2014 da Assembleia do Tocantins pela Assembleia Legislativa do Estado de PE em Dezembro de 2015 inobservou diversos requisitos necessários desde o planejamento até a verificação da idoneidade da empresa contratada, conforme levantado ao longo deste achado de auditoria.

Algo que vale a pena registrar é que, ao que parece, houve suposta “oferta” da Ata realizada pela Assembleia do Tocantins, visto que a ALEPE, aderiu integralmente à ARP, quando se verificou no termo de contrato, tratar-se da mesma ata e o mesmo “Projeto de Modernização Administrativa”. (grifos nossos)

Ao final, o relatório faz recomendação acerca da necessidade de o TCE-PE expedir decisão no sentido de coibir tal prática:

Diante do exposto, sobretudo das ponderações efetuadas pela ilegalidade/inconstitucionalidade do aproveitamento de licitação homologada por ente diverso ao estado de Pernambuco, oferecidas no início deste item de relatório, e tendo em vista que a prática acima tem se alastrado em todo o estado com lastro em decreto estadual, recomendamos a este Tribunal de Contas que expeça decisão no sentido de que as suas unidades jurisdicionadas deixem de praticar a carona a atas de registros de preços lavradas por entes federativos diversos e previnam a multiplicidade irrestrita de quantitativos licitados, inobservando, assim, o §9º e o §4º do art. 25 do Decreto Estadual nº 39.437/2013 e as normas a estas correspondentes no Decreto Federal nº 7.892/2013 (por vício de legalidade/constitucionalidade), bem como recomendamos à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco que dê preferência aos procedimentos licitatórios contidos na Lei nº 8.666/1993 a fim de evitar contratações a Atas viciadas, como a que foi aderida no caso em tela e explicitado a seguir. (grifamos)

4.6.A.5.3. Comprovação de experiência.

O item 8.1. do Termo de Referência, parte integrante do edital da ata aderida por Niterói, exigiu a comprovação de experiência dos licitantes quanto à maturidade de desenvolvimento de software. No entanto, não há, tanto no edital quanto no Termo de Referência da contratação do município de Niterói, a comprovada justificativa para tal exigência. Para que isso se justificasse, minimamente, a contratante deveria comprovar as vantagens proporcionadas por tal exigência, e não só isso: deveria

comprovadamente demonstrar possuir maturidade para fiscalizar tal exigência durante toda a execução contratual, eis que **não se pode exigir o que não será possível controlar** (seria uma exigência inócua – com o único fim de ferir a competitividade do certame).

Note-se a exigência disposta no edital como condição necessária para a habilitação das empresas (80.000 horas ou 8.000 pontos de função):

Figura 51 - Trecho do edital do certame aderido (Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins):

<ul style="list-style-type: none"> • Comprovação de contrato de, no mínimo, 80.000 (oitenta mil) horas ou 8.000 Pontos de Função de desenvolvimento e manutenção de software no período de 12 (doze) meses, compatível com o quantitativo a ser demandado; • O Sistema deve atender mais de 850 usuários simultaneamente e mais de 4500 usuários cadastrados em um único cliente;

A falta de maturidade do município de Niterói quanto a tal exigência é nítida, uma vez que, no que se refere à execução e à fiscalização do Contrato nº 06/2014, os próprios fiscais alegaram não possuem conhecimento sobre a métrica “ponto de função”. É o declarado pelos fiscais à equipe de auditoria, mediante questionário (QST.CTE.01.001): *“Sabem do que se trata ponto de função, mas não têm conhecimento suficiente para aferir com precisão as entregas”*.

4.6.A.5.4. Exigência de certificação.

Outra exigência contida no edital originário, cuja admissão é incompatível e injustificável ao contrato celebrado pelo município de Niterói é a comprovação de certificação CMMI ou MPS/BR (item 8.1 do edital), eis que o Termo de Referência da contratação não demonstra a justa necessidade com a natureza dos serviços a serem prestados. Logo, essa exigência é impertinente e caracteriza direcionamento do objeto.

Figura 52 - Trecho do edital do certame aderido (Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins):

<p>h) Comprovação de certificação CMMI Nível 1 ou superior ou MPS/BR Nível “g” ou superior; OBS: a comprovação de obtenção do nível de maturidade deverá ser realizada através de apresentação de cópia do resultado de avaliação ou documento equivalente emitido por parceiro do SEI autorizado para tal, no caso de avaliações CMM ou CMMI, ou emitido pela SOFTEX ou parceiro autorizado, no caso de avaliações MPS.BR;</p>

A ratificar o descabimento de tal exigência, é de todo oportuno gizar o entendimento há de muito firmado pelo TCU mediante a expedição de nota técnica especificamente sobre esse assunto – Nota Técnica SEFTI/TCU nº 05/2010, cuja dicção assim dispõe:

“É vedada a exigência de avaliação (ou “certificado”) de qualidade de processo de software, a exemplo de CMMI ou MPS.BR, como requisito para habilitação em licitação, por ausência de previsão legal, por implicar em despesas anteriores à contratação e desnecessárias à competição e por ferir a isonomia, restringindo injustificadamente a competição.” (grifou-se)

Citada nota técnica já embasou diversos acórdãos do TCU³⁹, destacando-se o enunciado do Acórdão nº 2468/2017-TCU-Plenário:

“Em contratações de serviços software **não há amparo legal para a exigência de certificado de qualidade de processo de software**, a exemplo da CMMI ou MPS.BR, como requisito de habilitação no certame licitatório”. (grifou-se)

Dessa forma, é indiscutível que a exigência contida no certame originário fere a competitividade e exorbita o comando assentado no art. 30 da Lei nº 8.666/93. Exemplo mais nítido de que o caráter competitivo foi ferido é debruçar-se sobre a ata de julgamento e observar que apenas duas empresas participaram do certame, pior ainda: **apenas duas empresas que pertencem a um mesmo grupo familiar-empresarial, a SISTEMATECH INFORMÁTICA e a LINKCON EIRELI** (vide achado nº 04).

4.6.A.5.5. Falta de estimativa de quantitativo sujeito a adesões.

Outro ponto que merece destaque na análise do edital é a omissão concernente à falta de estimativa do quantitativo⁴⁰ a ser adquirido pelas adesões caronas. Embora dispusesse acerca da possibilidade de adesão, tal fato ocorreu de forma genérica, não no edital em si, mas na ata de registro de preços (item 6.1 da ata). Sobre esse tema, é bom destacar a racionalidade contida no acórdão TCU nº 855/2013 – Plenário, segundo o qual é vedada a adesão quando não há previsão expressa desse quantitativo.

3. A falta de estimativa prévia, **no edital**, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013. As atas constituídas antes da vigência do mencionado normativo (sob a égide do antigo Decreto 3.931/2001) somente podem ser utilizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, não sendo cabível a adesão por parte de órgãos não participantes.

Ainda sobre esse tema, recente entendimento do TCU, consubstanciado no Acórdão nº 311/2018, orienta que, além do quantitativo, a entidade gerenciadora do certame deva justificar a possibilidade de adesão mediante estudo técnico:

Enunciado

A inserção de cláusula em edital licitatório prevendo a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento da contratação

³⁹ Acórdãos TCU nºs 1.391/2014, 545/2014, 2.995/2013, 1.542/2013.

⁴⁰ Sobre o quantitativo, João Carlos Mariense Escobar (1996), obtempera que “[...] **não há como atribuir, com seriedade, preço unitário, para um fornecimento de ocorrência futura, facultativa, caracterizado pela incerteza da contratação, sem que se tenha pelo menos um referencial dos quantitativos de poderão ser fornecidos. Para orientação dos interessados em ofertar nessas condições, impõe-se, por uma questão de razoabilidade, de bom senso, que o edital indique uma estimativa de quantidades mínima e máxima do objeto a ser contratado, quantidades que haverão de ser observadas como parâmetro necessário da futura contratação.**” Disponível em <https://jus.com.br/artigos/40243/restricoes-a-adesao-a-atas-de-registro-de-precos-por-orgaos-nao-participantes-caronas-no-ambito-da-administracao-publica-federal>. Acesso em 10.10.2019.

“carona”) **exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação.**

Seguindo esse contexto, o Decreto Federal nº 9.488/18, impôs, inclusive, ao gerenciador do certame o ônus e a responsabilidade de aprovar os estudos técnicos concernentes aos órgãos interessados em aderir:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\) \(Vigência\)](#)

§ 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo federal. [\(Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018\)](#)

Nessa senda de prever os quantitativos, já se manifestou esta Corte, conforme depreende-se do voto prolatado em 04.08.2015, nos autos do processo TCE-RJ nº 231.334-1/15:

II - por DETERMINAÇÃO, para que o Fundo Municipal de Saúde de Macaé:

- a) **insira cláusula no edital que limite o quantitativo máximo de eventuais futuras adesões à ata de registro de preços**, podendo utilizar como parâmetro o disposto no parágrafo 4º do artigo 26 do Decreto Estadual nº 44.857/2014, sem prejuízo da adoção de norma específica acerca do tema no âmbito municipal, comprovando-o quando da remessa do respectivo contrato a esta Corte, sob pena de nulidade; (grifo nosso)

4.6.A.5.6. Limitada concorrência.

A concorrência no certame originário foi limitada, compreendendo apenas duas empresas que estão relacionadas entre si.

Corroborando o já exposto acerca das condições editalícias restritivas, como já demonstrado alhures (**achado de auditoria nº 04**), a competitividade do certame originário do qual o município de Niterói aderiu foi limitada. Vide o relacionamento dos sócios e dos prepostos das empresas que as representaram no certame.

Portanto, para efeitos da adesão em tela, não há como garantir a legitimidade de um certame do qual participaram apenas duas empresas que estão umbilicalmente relacionadas entre si. Frise-se ainda que, de forma coincidente, as mesmas empresas foram utilizadas nos processos de cotação de preços do município de Niterói,

reforçando, a toda evidência, que ambas, constantemente, atuam juntas em contratações com órgãos públicos.

Figura 53 - Relacionamento de representantes das empresas participantes do certame licitatório aderido:



Fonte: elaboração da equipe de auditoria com base na ata de julgamento do certame.

Logo, tem-se que o certame aderido pelo município de Niterói, indubitavelmente, possui vícios dos quais não pode comungar esta Corte de Contas, no sentido de considerá-los passíveis de aproveitamento pelos seus jurisdicionados.

Sobre esse fato, é imperioso destacar que **as análises processuais realizadas pelos gestores, pelo controle interno e pela assessoria jurídica de Niterói não levaram a cabo o dever de zelo para com as compras públicas, uma vez que, açodadamente, foram lacônicos e desidiosos, deixando de analisar as cláusulas editalícias e as atas de julgamento do certame. Note-se que as atas de julgamento sequer foram juntadas aos processos de adesão do município de Niterói. Tal omissão contribuiu o bastante para a malfada e imprópria contratação, que configurou franca violação ao dever de licitar.**

Por fim, sobre essa contratação, conforme pode ser observado às fls. 91/94, por meio da Nota Técnica nº 679/2015/CONTROLE/SEPLAG, houve a manifestação do órgão responsável pelo controle interno, sem, contudo, indicar uma abordagem profícua dos pontos relacionados pela equipe de auditoria. Considerando que esses fatos são notórios, de trivial entendimento, perceptíveis aos olhos de um homem médio, resta evidenciada uma omissão do responsável pelo controle interno, sobretudo por não ter acompanhado a contratação de forma mais rigorosa, sobejamente por se tratar de um afastamento ao dever de licitar, calcado num processo de um órgão distante em todos os sentidos do município de Niterói (a obviedade foi ignorada pelo órgão de controle interno). Atuaram como responsáveis pela análise a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, então Subsecretária de Controle, e a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle.

O parecer jurídico que fundamentou a contratação encontra-se acostado às fls. 185/197 do processo nº 030/023108/2015, subscrito pelo Superintendente Jurídico, Sr. **Eric**

Fernandes da Silva Mendonça. Citado parecer não tangenciou aspectos jurídicos elementares da contratação tais como a carência do Termo de Cooperação necessário ao uso do SEI, a existência de cláusulas obstativas da concorrência, a característica de objeto personalíssimo, a falta de quantificação técnica dos serviços, etc. A análise da ata de julgamento do certame, procedimento que levaria à identificação de cerceamento de competitividade também foi relegado. Nesse passo, diante de todas as máculas que tangenciam a contratação, especialmente no que tange aos aspectos jurídicos, **entendemos que o procurador responsável pelo parecer que fundamentou a avença deve ser responsabilizado também.**

4.6.B. Adesão que originou o Contrato nº 07/2015 da Secretaria Municipal de Fazenda (processo administrativo nº 030028706/2015).

Para firmar o contrato nº 07/2015, de 19.11.2015, o município de Niterói, por intermédio da Secretaria Municipal de Fazenda, processo administrativo nº 030028706/2015, em detrimento de realizar o devido procedimento licitatório, **novamente aderiu à Ata de Registro de Preços nº 008/2014, proveniente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins.** A autorização do Secretário de Fazenda à época, Sr. **César Augusto Barbiero**, encontra-se acostada à fl. 111 do mesmo processo.

Nessa nova contratação, divergiu-se apenas no que tange ao objeto que, no lugar da implementação do SEI, convencionou-se o fornecimento de **1.200 pontos de função e 9.585 unidades de serviço técnico (UST) para atender genericamente diversas demandas da Secretaria Municipal de Fazenda.**

Por se tratar de uma adesão ao mesmo procedimento que realizara anteriormente para firmar o contrato nº 06/2015, ressalvadas poucas exceções – atinentes ao objeto -, os vícios se repetem, mantendo-se os posicionamentos da equipe de auditoria.

Conforme análises empreendidas pela equipe de auditoria, são identificadas as seguintes irregularidades:

4.6.B.1. O termo de referência foi realizado posteriormente ao pedido de adesão à ata.

Para realizar uma nova contratação, o município de Niterói aproveitou-se do mesmo pedido de adesão que realizou para firmar o contrato nº 06/2015. Nesse sentido foram usados os mesmos Ofícios nº 383/SMF/2015 e nº 384/SMF/2015, ambos de **20.08.15**, respectivamente encaminhados ao Diretor Comercial da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, detentora da ata, e ao Sr. Antônio Ianowich Filho, então Diretor Geral da Assembleia Legislativa de Tocantins, órgão gerenciador da ata (fls. 94/95 do proc. nº 030/028706/15).

O Termo de referência da Secretaria de Fazenda de Niterói, contudo, foi realizado em **10.11.15** e subscrito pela Sra. **Paula Fabrícia Cervo de Barros Cabral**, então Diretora de Administração (fls. 02/29 do proc. nº 030/028706/15).

Logo, tem-se que o termo de referência foi realizado 82 dias após a solicitação de adesão, invertendo-se a ordem natural das contratações públicas e o dever legal de planejamento. Sobre esse aspecto, considerando similaridade da situação, repita-se o que já foi colocado quanto à adesão que originou o contrato nº 06/2015 também da Secretaria de Fazenda de Niterói.

4.6.B.2. Não há justificativa, baseada em estudos técnicos, para a quantidade aderida e consequente contratação.

Assim como ocorreu no contrato nº 06/2015, não consta dos autos processuais do contrato nº 07/2015 da SMF qualquer estudo técnico suficientemente capaz de justificar a quantidade avançada. Desse modo, pé possível entender que a demanda do município de Niterói (quantidade de serviços pretendida) foi fabricada para amoldar-se à ata aderida, em exorbitância aos dispostos contidos nos artigos 7º, §2º, I e II c/c §4º e Art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/93.

O art. 15, § 7º, II, da Lei de Licitações dispõe que nas compras a estimativa do consumo e utilização prováveis deve ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação. A expressão “sempre que possível” indica não se tratar de uma opção do órgão licitante, mas sim de uma obrigação, cujo descumprimento deve ser devido e previamente justificado.

Como pode ser depreendido da tabela abaixo, o quantitativo definido no contrato nº 07/2015 foi ajustado para que, somado ao contrato nº 06/2015, ficasse no limite de 100% contido na legislação local:

Tabela 45 – Quantitativo aderido pelo município de Niterói (Contratos da SMF x SISTEMATECH):

Unid.	Item	Qtde registrada	Qtde contrato 06/2015	Qtde contrato 07/2015	Saldo	Aderido por Niterói
UST	Serviços de Gestão Documental (UST1)	5500	5000	245	255	95%
UST	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas (UST2)	5500	5000	240	260	95%
UST	Serviços de consultoria de gestão (UST3)	3750	0	1700	2050	45%
UST	Serviços de administração de banco de dados (UST4)	1250	1250	0	0	100%
UST	Serviços de gerência de projetos (UST5)	3750	3750	0	0	100%
UST	Serviços de suporte técnico (UST6)	6750	6200	400	150	98%
UST	Serviços de suporte operacional (UST7)	7250	0	3500	3750	48%
UST	Serviços de mapeamento de processos (UST8)	7500	0	3500	4000	47%
PF	Desenvolvimento	4000	2650	1200	150	96%

4.6.B.3. Replicação da forma irregular de uso da métrica UST (Unidade de Serviço Técnico).

Assim como ocorrera na contratação anterior, no que tange à métrica UST, diferenciou-se a complexidade dos tipos de serviços contratados por meio de atribuição de valores de preços unitários distintos. Soma-se a isso a falta de um catálogo de serviços próprio da Secretaria de Fazenda de Niterói.

No caso da adesão referente ao contrato nº 07/2015, após solicitação da equipe de auditoria quanto ao catálogo de serviços, obteve-se a seguinte resposta:

Solicitação:	TSID 09 – item 03: Informar se existe um catálogo de serviços que permita mensurar os custos unitários das atividades que integram os serviços técnicos do contrato 07/2015. Anexar o catálogo e informar quem foi o responsável pelo seu desenvolvimento;
Resposta:	Se utiliza o catálogo de serviços da ata que foi aderida, conforme fls. 30 e 53/78 do processo (Declaração fornecida por meio do Ofício 155/SMF/2019, 13.05.2019, subscrita pela Secretária de Fazenda, Sra. Giovanna Guiotti Testa Victor).

4.6.B.4. A ata originária conteve exigências incompatíveis com o objeto contrato pelo município de Niterói.

Tendo em vista que o contrato nº 07/2015 originou-se da mesma ata de registro de preços que lastreou o contrato nº 06/2015, as mesmas irregularidades precitadas foram propagadas no que tange à incompatibilidade de extensão do objeto a outros órgãos pelos seguintes motivos:

- Objeto personalíssimo, voltado a atender à realidade específica do órgão gerenciador;
- Exigências editalícias acerca de experiência profissional incompatíveis com o objeto contratado pelo município de Niterói (item 8.1 do termo de referência, parte integrante do edital);
- Exigência de certificação CMMI ou MPS/BR incompatível com o objeto do contrato nº 07/2015 da SMF de Niterói;
- Omissão do edital no que se refere ao quantitativo possível de adesão;
- Limitada concorrência no certame originário, envolvendo apenas empresas relacionadas entre si.

4.6.B.5. O parecer jurídico acerca da contratação foi realizado *a posteriori*.

Em exorbitância ao que dispõe o artigo 38 da Lei nº 8.666/93, o parecer jurídico (fls. 169/184 do proc. 030/028706/15) que tratou da avença foi realizado em **21.12.15, um mês após a assinatura do contrato, que ocorrera em 19.11.15**. Tal situação foi consignada no aludido parecer e demonstra um comportamento açodado do Secretário de Fazenda, Sr. **Cesar Augusto Barbiero**, em avançar com a empresa.

Figura 54 - Trecho do parecer jurídico (fls. 169/184 do proc. 030/028706/15):

<p>Verifica-se que, a despeito de a previsão contida no artigo 38 da lei federal nº 8666/93 dispor sobre a necessidade de prévia análise das minutas de edital e contrato pelo órgão de assessoria jurídica da Administração, o contrato, no presente caso, foi realizado anteriormente.</p>

Por fim, no que se refere ao parecer do controle interno, consta às fls. 143/145 a Nota Técnica nº 776/2015/CONTROLE/SEPLAG, de 19.11.15, tendo como responsáveis pelo órgão a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, então Subsecretária de Controle, e a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle. Não há, entretanto, nenhuma indicação acerca da implementação de controles, realização de auditorias ou comunicação às autoridades superiores acerca das irregularidades contidas em todo o processo de contratação. O óbvio foi olvidado de forma oportuna ao gestor.

O parecer jurídico que fundamentou a contratação foi realizado pelo Superintendente Jurídico, Sr. **Eric Fernandes da Silva Mendonça**, e encontra-se acostado às fls. 169/184 do processo nº 030/028706/2015. Ainda que realizado de forma extemporânea, o aludido parecer foi lacônico e desidioso, deixando de observar aspectos jurídicos fundamentais a uma contratação pública, sobretudo quando se trata de uma adesão (carona). O parecer não levantou as situações irregulares indicadas anteriormente, tais como a falta de estimativa técnica acerca da quantidade que se pretendida contratar, a natureza personalíssima do objeto e a consequente inaplicabilidade da adesão, as cláusulas obstativas da competitividade, bem como a falta da análise sobre a ata de julgamento do certame originário. Por esses fatos, entendemos pertinente a responsabilização também do procurador jurídico.

4.6.C. Adesão que originou o Contrato nº 03/2013 da Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG) (processo administrativo nº 190000202/13)

Mediante uma adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 005111/2013, originária do Pregão Presencial nº 02/2013 da Prefeitura Municipal de Guarulhos-SP, o município de Niterói firmou, em 05.12.13, o contrato nº 03/2013, por intermédio da Secretaria de

Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG), com a empresa LINKCON EIRELI (processo administrativo nº 190000202/13). O contrato compreendeu como objeto a prestação de serviços de suporte em análise e desenvolvimento de softwares internos. Foi signatária do ato a Sra. **Patrícia Souto Audi**. A solicitação da contratação foi demanda pelo Sr. **Fabrcio Fernandes da Silva Moça**, Diretor de TI/Gestão da SEPLAG (fl. 02 do proc. nº 190000202/13).

Sobre essa contratação, observa-se as seguintes e graves irregularidades:

4.6.C.1. Não há justificativa, baseada em estudos técnicos, para a quantidade aderida.

A contratação foi efetivada mediante “ponto de função”, métrica usual no desenvolvimento de softwares. O termo de referência da contratação encontra-se às fls. 03/07. Todavia, não há informação acerca da quantidade solicitada, o que deveria ser definido em função do consumo ou utilização prováveis, com base em procedimento ou técnica quantitativa de estimação.

Ao solicitar a autorização ao órgão gerenciador da ata, a Secretária da pasta, Sra. **Patrícia Audi**, mediante Ofício nº 0417/SEPLAG/2013, de 23.10.13, informa que a demanda a ser aderida compreendia entre a quantidade mínima de 100 e máxima de 350 unidades de ponto de função.

Registre-se novamente que a aquisição do objeto deve advir de uma utilidade ou necessidade identificada pela Administração. Porém, **não só o objeto, mas também sua quantidade deve ser justificada.**

No caso da quantidade a ser adquirida, dispõe a Lei de Licitações (art. 15, § 7º, II) que deve ser definida em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação.

Nesse diapasão, o processo administrativo licitatório deve permitir que se identifique a quantidade passível de adesão e que se constate se essa quantidade foi definida a partir de uma previsão de consumo e que se observe de que forma se chegou a essa estimativa.

Mais uma vez, assinale-se: O art. 15, § 7º, II, da Lei de Licitações dispõe que nas compras a estimativa do consumo e utilização prováveis deve ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação. A expressão “sempre que possível” indica não se tratar de uma opção do órgão licitante, mas sim de uma obrigação cujo descumprimento deve ser devido e previamente justificado.

No caso de adesões essa definição do quantitativo é sobejamente necessária. Primeiro, por conta da obediência de limites de quantidade pelo órgão que adere, no caso do município de Niterói o limite seria de **100% do total da ata (por item)**, conforme dispõe expressamente o Decreto Municipal nº 10.005/2006. Segundo, para controle pelo órgão gerenciador da ata do quantitativo de “caronas” permitidas, ou seja, o somatório do quantitativo utilizado por outros órgãos. Isso tudo para mitigar a situação de uso desenfreado e multiplicador sem limites de atas de registro de preços (mercado irrestrito das atas).

O termo de referência foi omissivo, bem como a solicitação de adesão ao órgão gerenciador ocorreu de forma genérica. O quantitativo a ser aderido pelo município de Niterói somente pode ser observado à fl. 71 processo administrativo nº 190000202/13:

Figura 55 - Quadro demonstrativo de utilização:

Quadro Demonstrativo do Percentual a ser comprado pela SEPLAG em relação ao Total de pontos de função constantes da Ata de Registro de Preços de Guarulhos				
Item	Descritivo	Qtde Pregão	Qtde a ser contratada pela SEPLAG	%
1	Suporte em análise e desenvolvimento de <i>softwares</i> internos (Unidade de medição será Ponto de Função)	1000	147	14,7%

Note-se então, que a adesão foi baseada em um quantitativo sem qualquer embasamento técnico, ao arrepio do que determina a legislação vigente.

4.6.C.2. A quantidade aderida excedeu o limite previsto na legislação.

Assim como previsto na norma federal (Decreto Federal nº 7.892/13), no intuito de combater adesões ilimitadas, o município de Niterói estabeleceu condições por meio do Decreto Municipal nº 11.117/13, dentre as quais se destaca a seguinte:

Art. 1º Fica acrescentado ao art. 7º do Decreto nº 10.005, de 8 de dezembro de 2006, o § 3º, com a seguinte redação:

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais **não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.** (grifamos)

Embora tenha compreendido nos autos um documento intitulado “Quadro Demonstrativo do Percentual a ser comprado pela SEPLAG em relação ao total de pontos de função constantes da Ata de Registro de Preços de Guarulhos” (fls. 71), indicando um percentual de 14,7% do total registrado na ata, verifica-se que a quantidade estabelecida para consumo da SEPLAG e contratada, de 147 pontos de função **são mensais (12 vezes)**, perfazendo um total contratual de **1764**, ultrapassando desta forma o estabelecido na ata (1.000 pontos de função), constante do Anexo I da Ata de Registro de Preços nº 00511/2013-DCC:

Figura 56 - Artigo 7º da Ata de Registro de Preços nº 00511/2013-DCC:

Art. 7º. Os preços, as quantidades, os fornecedores registrados, os comissários fornecedores e as especificações dos objetos registrados nesta Ata, encontram-se listados no Anexo I.

Figura 57 - Trecho do Anexo I da Ata de RP (item objeto de adesão):

9	Suporte em análise e desenvolvimento de softwares internos (Unidade de medição será Ponto de Função)	1000	R\$ 495.00
---	--	------	------------

Dessa forma, **contratou-se 176,4% da ata originária.**

Outra situação merecedora de destaque é a falta de comprovação da observância de limites no que tange à concessão de adesões pelo órgão gerenciador da ata. Sobre esse fato, vale ressaltar que foi motivo de apontamento na Nota Técnica nº 605/2013/ASS/SEPLAG (fls. 73).

Figura 58 - Trecho da Nota Técnica nº 605/2013/ASS/SEPLAG (fls. 73):

2 – “Efeito Carona” e Recomendações

Sugere-se a inclusão de documento que comprove a observância pelo órgão gestor do limite estabelecido em sua legislação para adesão de uma ata de registro de preços, ou seja, a informação que não haveria extrapolação do limite legal, e não apenas uma declaração de não oposição a adesão da ata.

De acordo com as manifestações constantes da Nota Técnica nº 605/2013/ASS/SEPLAG.

Posteriormente, o processo foi submetido para análise da PGM (fls. 76/77), relacionando toda a documentação reunida nos autos.

Figura 59 - Trecho da análise da Procuradoria Municipal:

No que tange ao 5º requisito, embora conste do quadro demonstrativo de fl. 71 a informação de que o quantitativo a ser contratado pela SEPLAG perfaz apenas 14,7% do total previsto na Ata de Registro de Preços do Município de Guarulhos, há de se chamar atenção ao observado na complementação à Nota Técnica 605/13 (fl. 73):

“Sugere-se a inclusão de documento que comprove a observância pelo órgão gestor do limite estabelecido em sua legislação para adesão de uma ata de registro de preços, ou seja, a informação que não haveria extrapolação do limite legal, e não apenas uma declaração de não oposição à adesão da ata”.

A despeito de todos esses apontamentos, a Secretária da pasta, Sra. **Patrícia Souto Audi**, deliberadamente, continuou com a avença sem sanar tais irregularidades, de modo a beneficiar a empresa LINKCON EIRELI.

Também merece destaque assinalar que o processo administrativo da contratação não consta cópia do edital, não sendo possível, nesse caso, verificar se tal documento também foi omisso no que concerne ao quantitativo a ser adquirido pelas adesões caronas. Entendimento já esposado nas situações anteriores desse relatório dão conta de que a autorização para adesões deve prever o quantitativo destinado a esse fim.

4.6.C.3. Não foi realizada análise quanto às cláusulas contidas no edital da licitação aderida e quanto à ata de julgamento do certame.

Não constam nos autos cópia do edital pelo qual foi realizado pregão, bem como não há cópia da ata de julgamento do certame. A nota técnica e o parecer jurídico foram lacônicos e não evidenciaram análises acerca desses documentos.

A equipe de auditoria solicitou cópia da ata de julgamento para verificar se a concorrência teria ocorrido de forma restrita, o que potencialmente poderia indicar algum vício de caráter competitivo no certame originário da contratação. Todavia, a SEPLAG, mediante declaração prestada pela Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão (Ofício nº 300/CGM/2019) informou **não possuir cópia da ata de julgamento do Pregão Presencial nº 02/13-DCC da Prefeitura Municipal de Guarulhos**. Tal fato, além de reforçar a evidência de que não houve uma análise parcimoniosa sobre todo o certame, será considerado limitação de auditoria. É algo extremamente grave realizar uma adesão sem sequer conhecer as condições pelas quais ocorreu o certame, a não ser quando o ímpeto não está no objeto e no interesse público, mas sim na contratada (a empresa perseguida).

Por fim, tem-se que a atuação do controle interno nessa contratação foi materializada pela Nota Técnica nº 605/2013/ASS/SEPLAG (fls. 73), sem, contudo, evidenciar a implementação de procedimentos de controle ou instauração de auditorias ou comunicação às autoridades competentes acerca dos vícios contidos, ignorando a obviedade das notórias irregularidades.

O parecer jurídico dessa contratação está encarteado às fls. 78/89 do processo nº 190/000202/13, tendo como subscritora, a Sra. **Nina Celano Jansen Ferreira**. Todavia, o parecer é lacônico e desidioso no que se refere à falta de um estudo técnico para justificar a quantidade contratada. De igual modo, não há análise realizada tanto sobre as cláusulas do edital quanto sobre a ata de julgamento do certame originário, documentos que sequer foram juntados aos autos. Demais disso, a quantidade aderida superou o limite de **100%** da ata originária, situação cristalina que também passou aos olhos do parecerista jurídico. Diante disso, entendemos que procuradora também deve ser responsabilizada.

4.6.D. Adesão que originou o Contrato nº 11/2017 da Secretaria Municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG) (proc. adm. nº 190000301/17).

O Contrato nº 11/2017, firmado entre o município de Niterói, por intermédio da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, e a empresa LINKCON EIRELI originou-se da adesão à Ata de Registro de Preços nº 01/2016, decorrente do Pregão Eletrônico nº 17/2016 da Companhia Docas do Rio de Janeiro. Referido contrato foi firmado em 01.12.17, tendo como signatária a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victer**, então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, e compreendeu como objeto genérico “**a prestação de serviços de modernização administrativa de serviços técnicos especializados em Tecnologia da Informação e Comunicação**”.

4.6.D.1. Replicação da forma irregular de uso da métrica UST (Unidade de Serviço Técnico).

De forma semelhante ao ocorrido nas contratações da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI com a Secretaria de Fazenda (vide apontamentos e considerações anteriores), o contrato nº 11/2017, firmado entre a empresa LINKCON EIRELI e o município de Niterói, por intermédio da SEPLAG, utilizou com métrica a Unidade de Serviço Técnico (UST). Todavia, irregularmente, diferenciou-se a complexidade dos tipos de serviços contratados por meio de atribuição de valores de preços unitários distintos. Ou seja, a diferenciação das unidades de serviços recaiu sobre o preço e não pela complexidade dos serviços, característica inerente à métrica.

O irregular uso da métrica UST pode ser corroborado pelo fato de a SEPLAG não ter produzido o seu **próprio catálogo de serviços previamente à contratação**. Essa situação já foi consignada no **achado de auditoria nº 04**. Repise-se que, solicitado pela equipe de auditoria, o catálogo de serviços apresentado (versão 1.0) está datado de **08.01.2018**, ou seja, ele foi criado **133 dias após a pesquisa de preços e 38 dias após a assinatura do contrato**. Merece destaque o fato de que o documento entregue à equipe de auditoria **não contemplou todos os serviços a serem executados**, sendo lacônico no que concerne ao item “**UST 5 – Gerência de Projetos**”, contratado ao preço de **R\$265.212,00**.

Compulsando os autos da contratação, às fls. 230/252 do proc. adm. 19000030120/17, encontra-se **outro Catálogo de serviços, datado de 24.05.2018**, curiosamente também versão 1.0, dessa vez contemplando todos as UST's contratadas. Logo, admitindo-se este último artefato como o real documento válido para a contratação, tem-se um interstício de **175 dias** entre a assinatura do contrato e a produção de um catálogo contemplando todos os serviços demandados. Como exposto alhures, o catálogo de serviços é algo personalíssimo, constituído por meio de uma base histórica das atividades do órgão, **pressuposto imprescindível para a contratação mediante o uso da métrica UST**⁴¹.

⁴¹ Acórdão TCU nº 509/2015 – Plenário e Acórdão TCU nº 2.362/2015 – Plenário.

Figura 60 - Catálogo de serviços do Contrato nº 11/2017 da SEPLAG:



Logo, tem-se que a adesão e a consequente contratação ocorreram sem possuir o necessário e particular catálogo de serviços da SEPLAG, sendo possível entender que o processo foi ajustado para moldar-se à contratação de determinada empresa, detentora da ata, em detrimento do estrito interesse público e à revelia do dever legal de licitar as compras públicas.

Registre-se que a presente contratação é uma adesão sucessiva a outra adesão, também relacionada à empresa LINKCON EIRELI (contrato nº 03/2013), dessumindo-se que o *animus* presente à SEPLAG tinha como **foco a empresa específica. Perseguiu-se de forma inusitada contratar com a empresa a qualquer custo**, independentemente de qualquer pressuposto necessário.

Às fls. 67/69 do proc. nº 19000030120/17, materializada por meio da Nota Técnica nº 853/2017/CONTROLE, consta a análise do responsável pelo órgão de controle interno, subscreta pela Subsecretária de Controle, Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**.

Nesse cenário, entende-se que devem ser responsabilizadas pela contratação a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, ordenadora de despesas e signatária do ato e a Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, responsável pelo órgão de controle interno e subscritora de fundamentação lacônica e desidiosa que impulsionou a contratação dando falsos ares de legalidade.

Critério:

- Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal;
- Caput do artigo 37 da Constituição Federal (Princípios da moralidade e da impessoalidade);
- Artigos 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/93;
- Artigo 7º, §2º, I e II c/c §4º da Lei nº 8.666/93;
- Artigo 14 da Lei Federal nº 8.666/93;
- Artigo 15, §7º, II, da Lei Federal nº 8.666/93;
- Artigos 90 e inc. I do art. 96, Inc. IV do art. 87, todos da Lei Federal nº 8.666/93;
- Alínea “a”, inc. IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção;
- Alínea “d”, inc. I, §3º do art. 36 da Lei nº 12.529/11 – Lei sobre o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência;
- §3º do art. 4º da Deliberação TCE nº 167/92 c/c o artigo 114-A, inciso XVII;
- Artigo 7º, § 3º, do Decreto Municipal nº 10.005/2006;
- Portaria Conjunta TRF4/MP nº 3, de 16 de dezembro de 2014.
- Acórdão TCU nº 2764/10 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 509/15 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 855/13 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 2.362/15 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 2273/16 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 2600/17 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 2468/17 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 2769/11 – Plenário;
- Acórdão TCU nº 714/14 - Plenário;
- Acórdão TCU nº 1604/14 - Plenário;
- Súmula TCE-RJ nº 01.

Evidência:

- Processo administrativo nº 190000202/2013 (arquivo digital “LINKCON-2013-190000202-Contrato 03-2013.pdf”);
- Processo administrativo nº 030023108/2015 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);

- Processo administrativo nº 030028706/2015 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030028706-contrato-07.pdf”);
- Processo administrativo nº 190000301/2017 (arquivo digital “LINKCON-2017-190000301-Contrato-11-2017.pdf”);
- Ofício nº 113/SMF/2019, de 16.04.2019 (arquivo digital “SMF_OF113.PDF”);
- Ofício GAB 719/2015, de 03.11.2015 (arquivo digital “GAB_OF719-2015_CESSAO-SEI.PDF”);
- Cópias de e-mails trocados entre o município de Niterói e o MPOG (arquivo digital “SMF_OF181_TRATATIVAS-SEI.pdf”);
- Ofício nº 383/SMF/2015 (fl. 87 do arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);
- Ofício nº 384/SMF/2015 (fl. 88 do arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);
- Ofício 136/SMF/2019, 03.05.2019 (arquivo digital “SMF_OF136_CGM_OF240_TSID-03.PDF”);
- Edital do Pregão Presencial nº 10/2014-SRP da Assembleia Legislativa de Tocantins (fl. 28 do arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);
- Ata de julgamento do Pregão Presencial nº 10/2014-SRP da Assembleia Legislativa de Tocantins (arquivo digital “SMF_OF174_TSID-15_Ata_Tocantins.PDF”);
- Ofício 155/SMF/2019, 13.05.2019 (arquivo digital “SMF_OF155_CGM_OF268.pdf”);
- Ofício nº 300/CGM/2019, de 21.05.2019 (arquivo digital “CGM_OF300.PDF”);
- Catálogo de serviços do Contrato nº 11/2017 (arquivo digital “LINKCON-2017-190000301-Contrato-11-2017”, fl. 238)
- Catálogo de serviços do Contrato nº 11/2017 – 2ª Versão (arquivo digital “Catalogo Servicos_SEPLAG-Versão2.pdf”).
- Circularização com o TRF 4ª Região (arquivo digital “Circularizacao-TRF4.PDF”).

Causas:

- Em que pese não ter sido identificado procedimento de controle, restou constatado dos trabalhos de campo como causas concorrentes, embora não exclusivas da ocorrência do presente achado, as seguintes situações:
 - Predileção para contratar com determinadas empresas (direcionamento da contratação);
 - Fuga ao devido procedimento licitatório;

Efeito:

- Restrição à competitividade;
- Contratação ilegal em razão da não comprovação de todos os requisitos exigidos pela legislação pertinente para justificá-la;
- Ocorrência de despesas desvantajosas e direcionamento da contratação;
- Prejuízo ao erário devido a contratações desprovidas de legitimidade e lesivas ao patrimônio público, efetuadas ao arrepio do dever da concorrência;

Encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Sra. **PATRÍCIA SOUTO AUDI**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de firmar ilegalmente, mediante fuga ao devido procedimento licitatório, adesão à ata de registro de preços nº 005111/2013-DCC, referente ao pregão presencial nº 02/13-DCC da Prefeitura Municipal de Guarulhos.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 11/2017 - SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de firmar ilegalmente, mediante fuga ao devido procedimento licitatório, adesão à ata de registro de preços à ata de registro de preços nº 01/2016, decorrente do Pregão nº 17/2016 (SRP) da Companhia Docas do Rio de Janeiro- CDRJ.
- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de firmar ilegalmente, mediante fuga ao devido procedimento licitatório, adesão à ata de registro de preços à ata de registro de preços nº 008/2014, decorrente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins.
- Ao Sr. **RODRIGO NEVES BARRETO**, prefeito à época dos fatos, ordenador de despesas principal e responsável pela solicitação de adesão ao sistema SEI, objeto que fundamentou ilegalmente o **Contrato nº 06/2015 - SMF**, com base no

art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de ter participado da contratação que ocorreu mediante fuga ao devido procedimento licitatório, por meio de adesão à ata de registro de preços nº 008/2014, decorrente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins.

- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos e signatário do **Contrato nº 07/2015 - SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo fato de firmar ilegalmente, mediante fuga ao devido procedimento licitatório, adesão à ata de registro de preços à ata de registro de preços nº 008/2014, decorrente do Pregão Presencial nº 010/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins.
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 06/2015 da SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes, inclusive ao TCE-RJ, a irregular adesão que foi analisada de forma lacônica em seu parecer - Nota Técnica nº 679/2015/CONTROLE/SEPLAG – fls. 91v/95 do proc. nº 0300/23108/2015 (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 06/2015 da SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes, inclusive ao TCE-RJ, a irregular adesão que foi analisada de forma lacônica em seu parecer - Nota Técnica nº 679/2015/CONTROLE/SEPLAG – fls. 91v/95 do proc. nº 0300/23108/2015. (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 07/2015 da SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes, inclusive ao TCE-RJ, a irregular adesão que foi analisada de forma lacônica em seu parecer - Nota Técnica nº 776/2015/CONTROLE/SEPLAG, de 19.11.15 – fls. 143/145 do proc. nº 030/28706/15 (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, então Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle à época dos fatos concernentes ao **Contrato**

nº 07/2015 da SMF, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes, inclusive ao TCE-RJ, a irregular adesão que foi analisada de forma lacônica em seu parecer - Nota Técnica nº 776/2015/CONTROLE/SEPLAG, de 19.11.15 – fls. 143/145 do proc. nº 030/28706/15 (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).

- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 03/2013 da SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes, inclusive ao TCE-RJ, a irregular adesão, que foi analisada de forma lacônica em seu parecer - Nota Técnica nº 605/2013/ASS/SEPLAG – fls. 73 do proc. nº 190/000202/13 (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).
- À Sra. **CRISTIANE MARA RODRIGUES MARCELINO**, Subsecretária de Controle da SEPLAG à época dos fatos concernentes ao **Contrato nº 11/2017 da SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por não ter adotado providências no sentido de evitar ou comunicar às autoridades competentes, inclusive ao TCE-RJ, a irregular adesão, que foi analisada de forma lacônica em seu parecer - Nota Técnica nº 853/2017/CONTROLE – fls. 201/202 do proc. nº 190/000301/2017 (art. 70 e art. 74, IV, §1º - CF/88 c/c o artigo 54 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90).
- Ao Sr. **ERIC FERNANDES DA SILVA MENDONÇA**, responsável pelo parecer jurídico que fundamentou o **Contrato nº 06/2015 da SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por ter efetuado análise lacônica e desidiosa da avença, deixando de observar aspectos jurídicos elementares, de forma a contribuir para a realização de ato desprovido de legalidade e legitimidade.
- Ao Sr. **ERIC FERNANDES DA SILVA MENDONÇA**, responsável pelo parecer jurídico que fundamentou o **Contrato nº 07/2015 da SMF**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por ter efetuado análise lacônica e desidiosa da avença, deixando de observar aspectos jurídicos elementares, de forma a contribuir para a realização de ato desprovido de legalidade e legitimidade.
- Sra. **NINA CELANO JANSEN FERREIRA**, responsável pelo parecer jurídico que fundamentou o **Contrato nº 03/2013 da SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa por ter efetuado análise lacônica e desidiosa da avença, deixando de observar aspectos jurídicos elementares, de forma a contribuir para a realização de ato desprovido de legalidade e legitimidade.

CIÊNCIA

- Ao **Ministério Público Estadual (MPRJ)** em virtude do potencial risco de cometimento ato tipificado criminalmente, sobretudo em face das diversas fugas aos devidos procedimentos licitatórios.
- Ao **Ministério Público Federal (MPF)** em virtude do potencial risco de cometimento ato tipificado criminalmente, sobretudo em face das diversas fugas aos devidos procedimentos licitatórios, que envolveram empresas com atuação interestadual, bem como recursos provenientes de operações de crédito realizadas com o BNDES mediante taxas de juros subsidiadas.
- Ao **Departamento de Polícia Federal (DPF)**, em face dos fortes indícios de crimes associados às situações descritas neste achado de auditoria, especialmente porque envolveram a atuação organizada, sistemática, articulada e interestadual de empresas e gestores, mediante possível conluio para afastar o devido certame licitatório.

Benefícios:

- Favorecimento à competitividade e contratações adequadas aos regramentos da Lei Geral de Licitações e às boas práticas aceitas no âmbito da Administração Pública, garantindo a obtenção de resultados mais vantajosos.
-

3.7. Achado 07 – Expansão da ação governamental sem a observância dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 16, inciso I).

Situação Encontrada:

O município de Niterói promoveu com o projeto de um novo sistema (SEI/PROCNIT) a expansão da ação governamental a partir do exercício de 2015, acarretando o aumento de despesa, sem que fosse cumprido o requisito elementar da estimativa de realizar o impacto orçamentário-financeiro estabelecido na Lei de Responsabilidade fiscal (artigo 16, I):

I - Estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais⁴², elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), quando as despesas resultam da execução de um projeto, trata-se de

42

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU_MDF+9%C2%AA%20edi%C3%A7%C3

criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, e deverão, portanto, submeter-se às exigências do Art. 16 da LRF. Para que se tenha uma noção do conceito de projeto, utiliza-se, didaticamente, a definição contida na Portaria MPOG nº 42/99, segundo a qual:

Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;

A administração municipal não estimou o impacto orçamentário-financeiro no processo administrativo que lastreou o contrato nº 06/2015, cujo objeto previsto, de acordo com o termo de referência, foi o **projeto de implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI)**, com valor inicial de **R\$3.305.012,50** – registre-se que após sucessivos aditivos, o valor do contrato, no momento da auditoria, totalizava **R\$15.798.602,24**. Destaca-se também que o prazo previsto inicialmente no contrato foi de 9 meses a contar de 03.11.2015, o que, após sucessivas prorrogações, findou-se em **03.08.2019**.

Por derradeiro, a Lei Complementar nº 101/00 é enfática ao dispor, em seu artigo 15, que serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Nesse diapasão, é altamente ilustrativo transcrever os clarividentes excertos da LRF ora citados:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

De tamanho relevo, o Manual de Demonstrativos Fiscais chama a atenção, inclusive, que a não observância do citado dispositivo impõe penalidades e sanções penais tanto ao Prefeito Municipal quanto aos agentes que lhe derem causas.

Figura 61 - Quadro do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF):

LEGISLAÇÃO	TRANSGRESSÃO À LEI	PENALIDADES E RESTRIÇÕES			
		Responsável	Fiscal	Penal	LEGISLAÇÃO
DESPESA PÚBLICA					
LRF, art. 15.	Gerar despesa ou assumir obrigação que não atenda o disposto na Lei.	Agente que lhe der causa.	Despesa ou obrigação não autorizada, irregular e lesiva.	Reclusão de 1 a 4 anos.	CP, art. 359-D.
		Qualquer agente público.		Penas do art.12, Inciso II, da Lei 8.429.	Lei 8.429.art. 10, Inciso IX.
		Prefeito		Detenção de 3 meses a 3 anos. Perda do cargo e inabilitação por 5 anos.	DEL 201, art. 1º, inciso V.
LRF, art. 16.	Não cumprir a Lei na criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.	Agente que lhe der causa.		Reclusão de 1 a 4 anos.	CP, art. 359-D.
		Prefeito		Detenção de 3 meses a 3 anos. Perda do cargo e inabilitação por 5 anos.	DEL 201, art. 1º, inciso V.

Fonte: MDF – 6ª edição.

Por derradeiro, não se pode olvidar que a Lei de Responsabilidade Fiscal não confere margem alguma para que haja fuga a esse elemento fundamental que é o impacto orçamentário-financeiro. Dessa forma, independentemente da situação financeira do município, há de ser cumprido à risca tal mandamento. Se assim não fosse, estaria aberta uma porta para interpretações subjetivas e o mandamento - que é de aplicação automática - estaria pendente de estudos e análises pelas entidades controladoras, o que o tornaria praticamente inviável.

Critérios:

- Artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/00.
- CP, art. 359-D
- DEL 201, art. 1º, inciso V.

Evidência:

- Processo administrativo nº 030023108/2015 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”).

Procedimento de Controle (Causa):

- As causas não foram identificadas.

Efeito:

- Descumprimento de obrigação elementar da Lei de Responsabilidade Fiscal com a consequente majoração de despesas que possuem o potencial de afetar o orçamento danosamente, inviabilizando a realização de outras necessidades públicas.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexos de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, à ÉPOCA DOS FATOS, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela omissão quanto à observância dos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/00 em seu parecer (fls.91/94 do proc. adm. 030023108/2015), mediante o contrato nº 06/2015 – SMF, contribuindo para a promoção e a expansão da ação governamental, acarretando o aumento de despesa, sem o cumprimento dos requisitos necessários.
- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, signatário da contratação e Secretário de Fazenda à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela assunção de despesa sem a observância dos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/00, mediante o contrato nº 06/2015 – SMF, contribuindo para a promoção e a expansão da ação governamental, acarretando o aumento de despesa, sem o cumprimento dos requisitos necessários.
- Ao Sr. **RODRIGO NEVES BARRETO**, prefeito à época dos fatos, ordenador de despesas principal e responsável pela gestão fiscal do município, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela assunção de despesa sem a observância dos artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/00, mediante o contrato nº 06/2015 – SMF, contribuindo

para a promoção e a expansão da ação governamental, acarretando o aumento de despesa, sem o cumprimento dos requisitos necessários.

Benefício:

- Contribuir para a melhor realização das metas, objetivos e estimativas contempladas nas leis orçamentárias, garantindo um orçamento mais equilibrado e controlado e impondo maior responsabilidade e controle na gestão do dinheiro público.

3.8. Achado 08 – Não publicação dos atos de adesão a registro de preços.**Situação Encontrada:**

Não foram localizadas nos processos de contratação as comprovações de publicação dos atos de adesão que originaram os seguintes contratos:

Tabela 46 - Contratos sem a publicação do ato de adesão:

Contrato	Órgão	Empresa	Proc. Adm.	Ato aderido	Órgão gerenciador da licitação
11/2017	SEPLAG	LINKCON	190000301/2017	PE 17/2016	Companhias DOCAS
03/2013	SEPLAG	LINKCON	190000202/2013	PP 02/2013-DCC	Prefeitura de Guarulhos

Em decorrência da não localização dos comprovantes das publicações dos atos, a equipe de auditoria, mediante TSID nº 25, de 12.08.2019, então, solicitou à SEPLAG que fossem disponibilizados eventuais documentos.

A resposta foi encaminhada mediante Ofício nº 473/CGM/2019, de 14.08.2019. Entretanto, não houve a apresentação dos citados atos. Em virtude da resposta omissa, a equipe de auditoria, no mesmo dia, via e-mail encaminhado à Controladoria Geral do Município (CGM), reiterou a apresentação dos atos de publicação, nos seguintes termos:

“Confirmamos o recebimento do presente e-mail, entretanto, não foram encaminhados os seguintes itens:

Item 01 – Foi solicitada a publicação do ato de adesão, tendo sido entregue a publicação do contrato. ”

Mesmo após a reiteração, não houve a entrega de documentos que comprovassem a publicação dos atos.

Posto isso, considerando que não constam nos autos processuais os respectivos comprovantes, bem como, instado a apresentá-los, o jurisdicionado quedou-se inerte, pode-se afirmar não ter havido a publicação dos atos de adesão, o que configura flagrante

desrespeito ao princípio basilar da publicidade e aos deveres impostos pela Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93).

A necessidade de publicação do ato de adesão encontra-se agasalhada pela melhor doutrina e equipara-se a um ato de dispensa, inexigibilidade ou homologação de licitação. Nesse rumo, vale gizar as palavras do respeitável autor Joel de Menezes Niebuhr, quando assim traça as explanações sobre a necessidade de publicação do ato de adesão⁴³:

*Ainda, é necessário que se produza ato administrativo que formalize a adesão à ata de registro de preços, o que é atribuição da autoridade competente, de acordo com a organização interna de cada órgão ou entidade. **Este ato administrativo de adesão à ata de registro de preços deve ser publicado no Diário Oficial** e no Portal de Compras do Governo Federal, em respeito ao §2º do art. 15 da Lei nº 8.666/93, ao inciso II do art. 11 e ao art. 14, ambos os dispositivos do Decreto Federal nº 7.892/13. (grifamos)*

A corroborar o seu entendimento, citado autor traz como nota de referência, com muita propriedade, excerto de uma decisão do TCE-MG sobre o tema, quando assim decidiu:

***Quanto à publicidade do instrumento de adesão e das aquisições que dele decorrerem prevalece, a meu juízo, o dever de observar a regra geral da licitação contida na legislação de regência, em especial a Lei Federal nº 8666/93, valendo para o ‘carona’ as mesmas regras impostas às outras entidades/órgãos envolvidos no certame (TCE/MG. Consulta nº 757.978, Rel. Gilberto Diniz. Sessão de 08.10.2008).** (grifamos)*

Também por esse prisma, insta transcrever o trecho do entendimento preconizado no artigo “**Adesão em ata de registro de preços e publicação do extrato**”⁴⁴:

Por analogia, do mesmo modo que se faz necessária a publicação do resultado do certame licitatório ou a declaração de dispensa ou inexigibilidade, **deve-se publicar a adesão em ata de registro de preços, porquanto agindo de outro modo estar-se-ia, além de deixar de realizar o próprio procedimento licitatório, para aproveitar aquele que fora realizado por outro ente, dando por superada a necessidade de dar cumprimento ao princípio da publicidade. Com a publicação do resultado de certame licitatório, ato de dispensa ou declaração de inexigibilidade é que surge oportunidade para a realização do controle popular, previsto no art. 74, §2º, da CF/1988**, uma vez que sem a publicidade do ato de adesão, não chegando ao conhecimento da sociedade a respeito contratação futura, não

⁴³ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, p. 706

⁴⁴ ADESÃO em ata de registro de preços e publicação de extrato. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 13, n. 154, p. 51, out. 2014.

seria possível aos cidadãos provocar a sustação dos contratos daí advindos senão quando estes já tivessem sido formalizados e publicados os seus respectivos extratos.

Portanto, **toda e qualquer adesão em ata de registro de preços deverá ser objeto de publicação**, porque para a concretização da adesão é necessária a prática de ato administrativo, estes por natureza devem ser objeto de publicidade para que possam sofrer a incidência da sindicabilidade, que irá apontar eventuais inconsistências ali presentes. Entendemos, pois, ser adequada a aplicação analógica do que expressa o art. 26, da Lei nº 8.666/1993, haja vista que do mesmo modo como ocorre nas contratações diretas por inexigibilidade e dispensa, tem-se a formulação de contrato administrativo sem que este tenha sido precedido por procedimento licitatório realizado no âmbito daquele ente, sendo, destarte, **a publicidade da adesão a primeira oportunidade que se terá de conhecer o intento de contratar**. (grifamos)

A Lei nº 12.527, de 18.11.11, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, também alberga a necessidade de que todos os atos pertinentes às licitações e/ou afastamentos sejam amplamente divulgados, independentemente de solicitações. Nessa seara, estão compreendidos os atos de adesão, eis que, analogamente, se assemelham a uma homologação (ou a uma dispensa/inexigibilidade), como se o próprio órgão tivesse feito o certame. Senão vejamos, o disposto na Lei:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

Por fim, de acordo com o artigo 37 da Constituição Republicana de 1988 a publicidade é um princípio a ser observado por todos os órgãos e entidades da Administração Pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **PUBLICIDADE** e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Entre tantos outros, é este princípio mais um vetor da Administração Pública, e diz respeito à obrigação de dar publicidade, levar ao conhecimento de todos os seus atos e iniciativas, contratos ou atos administrativos de um modo geral. Um dos objetivos da publicidade consiste em dar transparência aos atos governamentais conferindo a qualquer pessoa a possibilidade de questionar e controlar as iniciativas adotadas pelos gestores públicos (controle social).

No caso das adesões, a publicidade assume elevado grau de importância, porquanto, além de constituir princípio geral de Direito Administrativo, também se apresenta como condição de eficácia do próprio ato de contratação. Ressoa, ainda, que o princípio da

publicidade enseja a realização do controle dos atos administrativos pelo povo e contribui para efetivação dos demais princípios, tais como moralidade e impessoalidade.

Critérios:

- Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (Princípio da Publicidade);
- Artigo 74, §2º, da Constituição Federal de 1988;
- §2º do art. 15 da Lei nº 8.666/93;
- Artigo 26 da Lei nº 8.666/1993;
- Artigo 8º, inciso IV do parágrafo 1º da Lei nº 12.527/11.

Evidências:

- Processos administrativo nº 190000202/2013 (arquivo digital “LINKCON-2013-190000202-Contrato 03-2013.pdf”);
- Processos administrativo nº 190000301/2017 (arquivo digital “LINKCON-2017-190000301-Contrato-11-2017.pdf”);
- Ofício nº 473/CGM/2019, de 14.08.2019 (arquivo digital “Of473_CGM_TSID-25.PDF”).

Causas:

- Não foram identificadas as causas.

Efeitos:

- Limitação aos órgãos de controle e a falta de informações para o devido Controle Social e Transparência, com a conseqüente perda da oportunidade de questionar e controlar as iniciativas adotadas pelos gestores públicos.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexó de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Sra. **PATRÍCIA SOUTO AUDI**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não publicação do ato de adesão que originou a contratação, em inobservância ao princípio da publicidade e o disposto na legislação aplicável.

- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 11/2017 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela não publicação do ato de adesão que originou a contratação, em inobservância ao princípio da publicidade e o disposto na legislação aplicável.

Benefícios:

- Melhorias na atuação dos órgãos de controle e fomento ao controle social com a demonstração transparente e fidedigna da origem e dos valores das contratações públicas;
- Preservação dos recursos financeiros e prevenção de fraudes.

3.9. Achado 09 – Fiscalização contratual deficiente.

Situação Encontrada:

Inexistência de controles e procedimentos pela Administração Pública para mensurar o fornecimento do objeto contratado (não aferição do esforço realizado na execução dos serviços).

Em todos os contratos compreendidos neste achado de auditoria, as atividades de fiscalização contratual foram materializadas por meio de declarações contidas nos processos de pagamento, bem como pelas atestações dos documentos fiscais. Após a análise dos processos, a equipe de auditoria elaborou os **anexos I-C, III-C, V-C e VII**, nos quais podem ser conferidas, de forma pormenorizada, a atuação de cada fiscal.

4.9.1. Contrato nº 06/2015 – SMF x SISTEMATECH.

A fiscalização do contrato nº 06/2015, celebrado com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, foi conferida aos seguintes servidores:

Tabela 47 - Designação dos fiscais do Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

Fiscais de Contrato 06/2015 - SMF			
Portaria	Período	Nome	Matrícula
24/SMF/2015	03.11.15 a 02.08.16	Bruno Villa Éboli	241.681-6
24/SMF/2015	03.11.15 a 02.08.16	João Marcos Teixeira*	226.093-3
18/SMF/2016	03.08.16 a 03.08.19	Tiago Luis Bonaccina	242.349-0
18/SMF/2016	03.08.16 a 03.08.19	Fabiana Marins de Souza	238.092-1

* Embora João Marcos Teixeira tenha sido nomeado como fiscal do contrato, não há nenhuma declaração ou nota fiscal atesta por ele nos processos de pagamento no período em que foi designado. Não obstante isso, em face da sua nomeação, é de ser considerada a sua omissão para efeitos de responsabilização.

Da análise de todos os processos de pagamento do Contrato nº 06/2015, verifica-se a inexistência de informações (memórias de cálculo, levantamentos, etc.) capazes de comprovar a vinculação entre a quantidade de UST (unidade de serviço técnico) apresentada para pagamento e os serviços que efetivamente foram realizados. Além disso, inexistia na SMF sistema de acompanhamento das demandas que possibilitasse o rastreamento dos serviços executados para a conferência com o catálogo e com as ordens de serviço demandas. Assim, os pagamentos ocorreram sem conter os níveis de complexidade das atividades, a quantificação de UST e a correlação entre atividades e quantidade de UST. Apesar de solicitados, não foram apresentados outros documentos, não contidos nos processos, que fossem capazes de demonstrar a associação da quantidade de UST cobrada com os serviços que efetivamente foram realizados (memória de cálculo).

Dessa forma, tem-se que a definição/classificação dos serviços e os respectivos quantitativos foram definidos exclusivamente pela empresa contratada.

Os processos de pagamento também não demonstram memórias de cálculos ou levantamentos acerca dos pontos de função utilizados no desenvolvimento. Nesse cenário, pode-se afirmar que **os pagamentos foram realizados sem qualquer tipo de conferência acerca da quantidade de UST e de ponto de função.**

Outro aspecto a ser destacado é que o objeto foi executado em total desconformidade com o contratado. No lugar do sistema “SEI” foi implementado e pago por um sistema desenvolvido pela empresa, que passou a denominar-se “PROCNIT” (**vide achado de auditoria nº 14**).

De acordo com declarações dos próprios fiscais, a SMF também não possui um catálogo de serviços próprios, item inerente e indispensável à utilização da métrica UST, conforme previsto no contrato.

Em que pese todas essas irregularidades, **os processos de pagamento passaram pelo crivo dos fiscais, os quais também atestaram a liquidação da despesa, sem assinalar qualquer tipo de ressalva ou comunicação às autoridades competentes.**

Numa atitude prudente, a equipe de auditoria solicitou outros documentos que, eventualmente, não estivessem autuados no processo e que pudessem comprovar outros meios de controle utilizados pela fiscalização, tais como eventuais advertências, certificações, etc. (item 17 do TSID nº 01). Contudo, resposta conferida pelo jurisdicionado, por meio do Ofício nº 256/CGM/2019, de 07.05.19, informou **inexistir tais documentos.**

Adicionalmente à análise processual, a equipe de auditoria teve a oportunidade de entrevistar os fiscais do contrato (TER.CTO.01.001), obtendo-se informações relevantes no que diz respeito à precariedade da fiscalização. Nesse passo, dada a gravidade dos fatos, vale transcrever abaixo as relevantes respostas, que evidenciam a **total falta de controle** por parte da administração municipal:

- No item 1.5.4, os fiscais informam que não existe documentação paralela ao processo administrativo. Essa mesma informação é repetida na resposta ao item 1.5.22. Logo, a equipe de auditoria pôde concluir que toda a documentação utilizada para aferir a execução contratual está precariamente localizada nos processos administrativos.
- Indagados sobre o procedimento para atestar as faturas, os fiscais informam que há obediência a um cronograma financeiro mensal em parcelas iguais. Contudo, **informam não existir uma aferição do quantum foi executado no mês** (item 1.5.3);
- No item 1.5.4 da entrevista, os fiscais informam não ser possível associar as unidades de serviço prestado por mês, exceto os serviços de rotina, como por exemplo, digitalização, suporte técnico. Entretanto, nesse mesmo item da entrevista, os fiscais afirmam que *“Mesmo os serviços de rotina, como digitalização e suporte técnico **não têm a quantidade de UST contada mensalmente**. Por exemplo, o serviço de digitalização não é acompanhado mensalmente, fazendo-se uma média anual e pagando-se mensalmente, independentemente da quantidade de páginas digitalizadas, de acordo com o cronograma financeiro.”*

Prosseguindo com a resposta, os fiscais informam que *“As USTs são diversificadas por tipo de serviço, mas não há especificação do quanto de UST é consumida para cada tipo de trabalho. Os tipos de UST são provenientes da ata originária. **Não há relação de serviços própria**”. Que *“a digitalização, por exemplo, foi feita uma média anual de quantos processos seriam digitalizados e dividiu-se por mês, chegando-se a um total de UST que seriam necessárias ao projeto, **não havendo possibilidade de, precisamente, indicar a quantidade de UST necessárias para digitalizar uma página**. Dessa forma, independentemente da quantidade digitalizada mensalmente pela empresa, o pagamento será realizado no valor fixo mensal, previsto no cronograma financeiro.”* (Sublinhamos)*

Quanto aos serviços executados sob a métrica “ponto de função”, os fiscais consignaram que **“não é possível precisar quantos pontos de função restam a ser executados, o que pode ser conhecido mediante um levantamento a ser feito. Conhece-se apenas o financeiro restante.”**

- No item 1.5.6, perquiridos sobre como os serviços da contratada são avaliados, os fiscais declararam que **“não existe uma rotina formal de acompanhamento por parte da prefeitura.”** (Sublinhamos)
- No item 1.5.16, os fiscais destacam em suas repostas que **“A prefeitura nunca teve uma equipe técnica capaz de acompanhar o desenvolvimento do sistema e que também nunca possuiu uma equipe técnica para acompanhar a definição do projeto.”** Destacam ainda que, com exceção do manual, a prefeitura não possuía qualquer documentação do sistema (código fonte, dicionário de dados, organização da arquitetura). **Observou-**

se que a entrega desses documentos, no momento, seria mera formalidade, pois a prefeitura não possuía equipe capaz de analisar.

- Por fim, mediante resposta ao item 1.5.22, confirmando a informação prestada, os fiscais indicam que não são utilizados outros instrumentos para fiscalizar o contrato, havendo eventualmente ordens de serviços e trocas de e-mails, que não ficam autuados aos processos administrativos (processos de contratação e pagamento).

De forma complementar, no que tange à contagem de pontos de função, em resposta ao questionário de auditoria (QST.CTE.01.001), os fiscais Tiago Luis Bonacina e Fabiana Marins de Souza, informaram que sabem do que se trata ponto de função e têm uma vaga noção de contagem, mas não têm conhecimento suficiente para aferir com precisão as entregas.


Em resposta ao TSID nº 09, por meio do Ofício nº 155/SMF/2019, de 13.05.19, a Secretária de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, declara **NÃO haver na SMF profissional especializado na avaliação de UST e Ponto de Função.**

Posto isso, pode-se afirmar que o domínio do contrato nº 06/2015 foi concedido integralmente à empresa contratada e que a fiscalização ocorreu majoritariamente de forma figurativa, com o fito maior de atender à formalidade prescrita em lei.

Por fim, acresce anotar uma situação inusitada acerca desse contrato da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA. Conquanto a fiscalização contratual tenha ocorrido de forma figurativa, tendo inclusive declarado os fiscais uma série de deficiências (conforme demonstrado acima), o município de Niterói, por intermédio da SMF e do fiscal **Tiago Luis Bonacina**, forneceu “**Atestado de Capacidade Técnica**” à empresa em 13.09.2017. A equipe de auditoria teve acesso a duas dessas certidões mediante análise dos autos do processo nº 17100077-8 do TCE-PE, que também identificou diversas irregularidades em contratação da SISTEMATECH INFORMÁTICA, oriunda de adesão a ata de registro de preços (Ata de RP nº 08/2014 da AL-TO – a mesma aderida duas vezes pelo município de Niterói):

Figura 62 – Atestado de Capacidade Técnica – Contrato nº 06/2014 (SISTEMATECH):

Atestado de capacidade Técnica – 13.09.2017




SECRETARIA DE FAZENDA


ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

A SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE NITERÓI, através de seu representante abaixo-assinado atesta para os devidos fins, que a empresa **SISTEMATECH INFORMATICA EIRELI ME**, inscrita no CNPJ 10.981.677/0001-01, presta serviço de implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização de Sistema Eletrônico de Informações.

Objeto: Prestação de serviços de implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização de Sistema Eletrônico de Informações, desenvolvendo os seguintes serviços:

- 1- **Serviços de Gestão Documental:**
-Quantidade de Unidade de Serviço Técnico executados: 12.498 USTs
- 2- **Serviços de Adequações Corretivas e Manutenções Evolutivas:**
-Quantidade de Unidade de Serviço Técnico executados: 12.500 USTs
- 3- **Serviços de Consultoria de Gestão Processual:**
-Quantidade de Unidade de Serviço Técnico executados: 490 USTs
- 4- **Serviços de Administração de Banco de Dados:**
-Quantidade de Unidade de Serviço Técnico executados: 3.120 USTs
- 5- **Serviços de Gerência de Projetos:**
-Quantidade de Unidade de Serviço Técnico executados: 9.376 USTs
- 6- **Serviços de Suporte Técnico:**
-Quantidade de Unidade de Serviço Técnico executados: 15.474 USTs
- 7- **Serviços de Suporte Operacional:**
-Quantidade de Unidade de Serviço Técnico executados: 6.000 USTs
- 8- **Serviços de Mapeamento de Processos:**


Thiago Luis Bonacina
Fiscal de Tributos
Matr. 242.349-0



SECRETARIA DE FAZENDA

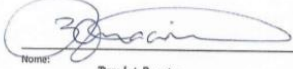
-Quantidade de Unidade de Serviço Técnico executados: 6.000 USTs


9- **Serviços de Desenvolvimento:**
-Quantidade de Ponto de Função executados: 9.026 PFs

Atestamos ainda que os serviços têm sido prestados pela **SISTEMATECH INFORMATICA EIRELI ME** de forma satisfatória e pontual, tendo sido as chamadas atendidas prontamente, assim como o sistema implantado estar de acordo com as necessidades desta secretaria.

Não existe em nossos registros, até a presente data, fatos que desabonem sua conduta, estando a mesma regular com as obrigações contratuais assumidas.

Niterói, 13 de setembro de 2017


Nome: **Thiago Luis Bonacina**
Fiscal de Tributos
Matr. 242.349-0



Fonte: Processo TCE-PE nº 17100077-8, acessível na página oficial do TCE-PE na internet. Acesso em 27.02.2020.

Esse fato corrobora que os gestores e fiscais coadunaram com todas irregularidades do contrato nº 06/2015 (**sobre a inexecução contratual e superfaturamento vide o achado de auditoria nº 14**). Além disso, a emissão de atestados de capacidade técnica pode ter contribuído para a profusão dessas mesmas irregularidades país afora, extrapolando os limites territoriais do município de Niterói.

4.9.2. Contrato nº 07/2015 – SMF x SISTEMATECH.

A fiscalização do contrato nº 07/2015 - SMF, celebrado com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, foi conferida aos seguintes servidores:

Tabela 48 - Designação dos fiscais do Contrato nº 07/2015 (SMF x SISTEMATECH):

Fiscais de Contrato 07/2015 - SMF			
Portaria	Período	Nome	Matrícula
22/SMF/2015	19.11.15 a 02.08.16	Bruno Villa Ébolli	241.681-6
22/SMF/2015	19.11.15 a 02.08.16	João Marcos Teixeira*	226.093-3
18/SMF/2016	a partir de 03.08.16	Tiago Luis Bonaccina	242.349-0
18/SMF/2016	a partir de 03.08.16	Fabiana Marins de Souza	238.092-1

* Embora João Marcos Teixeira tenha sido nomeado como fiscal do contrato, não há nenhuma declaração ou nota fiscal atesta por ele nos processos de pagamento no período em que foi designado. Não obstante isso, em face da sua nomeação, é de ser considerado ter atuado de forma omissa na atividade fiscalizatória.

De igual modo ao ocorrido no contrato nº 06/2015, firmado com a mesma empresa e oriundo da mesma adesão à ata de registro de preços da Assembleia Legislativa de Tocantins, os pagamentos do contrato nº 07/2015 foram avalizados pelos fiscais, mediante declarações e atestações de documentos fiscais, sem que houvesse qualquer contagem dos serviços executados. Não foram apresentadas memórias de cálculo, levantamentos ou documentos semelhantes que fossem capazes de demonstrar a compatibilização da quantidade de UST com o produto prestado. Ou seja, os pagamentos ocorreram sem conter os níveis de complexidade das atividades, a quantificação de UST e a correlação entre atividades e quantidade de UST.

No que se refere aos serviços prestados sob a métrica de “ponto de função”, também não há qualquer medição.

Repita-se que, mediante declaração firmada pela Secretária de Fazenda, Giovanna Guiotti Testa Victor, foi indicada a situação de não haver na Secretaria Municipal de Fazenda profissional especializado na avaliação/ avaliação de UST e Pontos de Função e que também não foi contratado nenhum especialista para subsidiar a fiscalização (Of. 155/SMF/2019, 13.05.2019, p. 1). Nessa mesma declaração, a secretária informa que “as UST são contabilizadas através das planilhas que constam os processos de pagamentos, já os PF por conta de sua complexidade são acompanhados por reuniões e ferramentas de gestão e códigos (GitHub).”

Ocorre que não constam planilhas nos processos de pagamento que minimamente associem os serviços prestados à determinada quantidade de UST (não se pode afirmar

quantas UST são necessárias para efetuar cada tarefa – de acordo com a complexidade). Nos processos, há apenas a quantidade global cobrada, omitindo-se como foi realizado o cálculo. Um dos fatos que corrobora a omissão desse cotejo de UST *versus* serviços prestado é a falta de um catálogo de serviços do próprio órgão.

Quanto aos serviços prestados mediante “ponto de função”, também não há qualquer tipo de contagem. Embora tenha relatado genericamente que a contagem é realizada por ferramentas de gestão e códigos (*GitHub*), nenhum documento comprobatório foi apresentado. Chama a atenção a remissão ao *GitHub*⁴⁵, uma plataforma pública de controle de versionamento que passa ao largo de ser utilizada para a contagem de ponto de função. Ponto de Função é uma métrica utilizada para a estimativa e o dimensionamento de software e a contagem compreende critérios específicos, tais como os dispostos no Roteiro de Métricas de Software do SISP⁴⁶.

Levando em conta o que foi observado nas atividades fiscalizatórias desse contrato, conclui-se que os fiscais também atuaram majoritariamente de forma figurativa, sendo negligentes ao endossar pagamentos sem as necessárias conferências e ressalvas inerentes ao objeto executado.

Não obstante isso, assim como no contrato nº 06/2015 com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, conquanto a fiscalização contratual tenha ocorrido de forma precária, tendo inclusive declarado os fiscais uma série de deficiências (conforme demonstrado acima), o município de Niterói, por intermédio da SMF e do fiscal **Tiago Luis Bonacina**, forneceu “**Atestado de Capacidade Técnica**” à empresa em 18.12.2018:

⁴⁵ Segundo a enciclopédia livre Wikipédia: **GitHub** é uma plataforma de hospedagem de código-fonte com [controle de versão](#) usando o [Git](#). Ele permite que programadores, utilitários ou qualquer usuário cadastrado na plataforma contribuam em projetos privados e/ou [Open Source](#) de qualquer lugar do mundo. **GitHub** é amplamente utilizado por programadores para divulgação de seus trabalhos ou para que outros programadores contribuam com o projeto, além de promover fácil comunicação através de recursos que relatam problemas ou mesclam [repositórios](#) remotos (*issues*, *pull request*).

⁴⁶ Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. Roteiro de Métricas de Software do SISP: versão 2.2 / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. – Brasília : MP, 2016.

Figura 63 – Atestado de Capacidade Técnica – Contrato nº 07/2014 (SISTEMATECH):

Atestado de capacidade Técnica – 18.12.2018

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Atestamos que empresa **SISTEMATECH INFORMÁTICA LTDA.**, com sede a **Av. Barbosa Lima 149 – Sala 215, Bairro do Recife, Recife-PE**, inscrita no CNPJ sob o nº. **10.981.677/0001-01** que referida empresa executou os serviços, de forma satisfatória, para a **Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói**, com sede a **Rua da Conceição, nº 100 – Bairro: Centro – Niterói-RJ**, inscrito no CNPJ sob o nº **26.521.748/0009-06**, sob o Contrato nº **07/2015**, desde 16 de novembro de 2015 até a presente data conforme descrição a seguir:

SERVIÇOS PRESTADOS

Contratação de Empresa Especializada para o fornecimento de 1.200 Pontos de Função e 9.300 Unidades de Serviço Técnico (UST), distribuídos em serviços de infraestrutura de banco de dados, redes/ conectividade, segurança da informação, infraestrutura Web, análise/ levantamentos de requisitos, programação, desenvolvimento, implementação, testes de sistemas, gestão de dados, suporte de sustentação de software e apoio a execução de atividades técnicas conforme Termo Referência, visando atender às demandas de construção de novas soluções de TI para a SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE NITERÓI, contemplando:

1.1. ADMINISTRAÇÃO DE BANCO DE DADOS:

828 (oitocentos e vinte e oito) Unidades de Serviço Técnico – UST, equivalente a 1.242 (uma mil, duzentos e quarenta e duas) Horas de Serviço Técnico – HST em serviços de administração de banco de dados, configuração de SGBD (SQL Server), otimização de consultas, monitoração de desempenho, segurança de dados, administração e qualidade de dados, modelagem lógica e física de dados, tuning de SGBD e configuração e utilização de ferramentas de gerenciamento e SGBD.

1.2. SUPORTE OPERACIONAL

2.914 (duas mil, novecentos e quatorze) Unidades de Serviço Técnico – UST, equivalente a 3.885 (três mil, seiscientos e quarenta e três) Horas de Serviço Técnico – HST em Serviços de Suporte Operacional tendo como principais características atender necessidade de intervenções pontuais de caráter corretivo, preventivo ou de suporte técnico, com o objetivo de manter a operação dentro de parâmetros estabelecidos, considerando o alinhamento com as necessidades de negócio.

1.3. SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE REDES E CONECTIVIDADE

2.234 (duas mil, duzentos e trinta e quatro) Unidades de Serviço Técnico – UST, equivalente a 4.468 (quatro mil, quatrocentos e sessenta e oito) Horas de Serviço Técnico – HST em serviço de gerenciamento e conectividade com a coordenação (controle de atividades e monitoração de uso) de recursos materiais (servidores, modems, roteadores, etc.) e o lógicos (protocolos), fisicamente distribuídos e rede, assegurando confiabilidade, tempos de resposta aceitáveis e segurança das informações distribuídos em sumarizado em três etapas: **Coleta de dados, Diagnóstico e Ação de controle.**

CARACTERÍSTICAS

- Gerenciamento e manutenção dos sr
- Administração de Serviços de Direto
- Administração dos servidores de arqu
- Administração dos servidores de Pri
- Administração e manutenção de sen
- Administração e Manutenção dos Fil
- Administração do ambiente virtualizado e Cloud;
- Administração dos switches;
- Administração da segurança da informação dos ativos;

- Gestão de ferramentas Web;
- Gestão de ativos e versões Microsoft;
- Configurações de DHCP;
- Análise de Risco;
- Análise de vulnerabilidade.

1.4. GESTÃO DE PROJETO:

2.781 (duas mil, setecentos e oitenta e uma) Unidades de Serviço Técnico – UST, equivalente a 7.086 (sete mil e oitenta e seis) Horas de Serviços Técnicos – HST em Serviços de Gerenciamento das atividades pertinentes ao projeto, com a elaboração de artefatos documentais.

CARACTERÍSTICAS

Utilização de melhores práticas stando aos padrões PMBOK (Project Management Body Knowledge), SCRUM, CMMI (Capacity Maturity Model Integration) e Certificação NBR 9001:2000.

1.5. DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS EM REGIME DE FABRICA DE SOFTWARE:

1.200 (um mil e duzentos) Pontos de Função Técnico em Serviços de Serviço de desenvolvimento de softwares e aplicações específicas, voltados para a necessidade do cliente, com foco no desenvolvimento de soluções customizadas, de acordo com os requisitos do sistema e com as demandas existentes.

Todos os profissionais da fábrica de software envolvidos no projeto de execução do serviço contarão com acompanhamento em todas as etapas do processo, desde o levantamento das necessidades até a implantação final, passando por testes, acompanhamento e treinamento.

Serviços que contemplam o processo de Desenvolvimento:

Análise de sistemas:

- Análise de requisitos;
- Análise de negócios;
- Arquitetura de softwares;
- Levantamento de dados;
- Modelagem UML;
- Modelagem de dados;
- Especificações de módulos e documentação;
- Treinamento de usuários;
- Treinamento do corpo técnico; e
- Garantia (manutenção corretiva).

Administração de dados:

- Configuração de SGBD;
- Otimização de consultas;
- Monitoração de performance;
- Segurança de dados;
- Administração e qualidade de dados;
- Modelagem lógica e física de dados;
- Tuning de SGBD;
- Configuração e utilização de ferramentas de gerenciamento de SGBD.

Desenvolvimento de softwares nas linguagens:

- JAVA;
- JSP
- ASP
- HTML;
- DELPHI
- PHP
- VB.NET
- ASP.NET
- C#
- C/C++
- SWIFT
- PYTHON
- OBJECTIVE C

Implantação:

- Manutenção corretiva (garantia);
- Manutenção evolutiva; e
- Rotina de testes.

Serviços de web design:

- Concepção do ambiente visual;
- Manutenção do ambiente visual;
- Criação de layouts; e
- Montagem dos layouts.

Testes de sistemas:

- Elaboração e execução de testes unitários;
- Elaboração e execução de testes de integração;
- Elaboração e execução de testes de sistema;
- Elaboração e execução de casos de teste;
- Elaboração e execução de planos de testes; e
- Elaboração e execução de cenários de testes.

Atestamos ainda, que os serviços são executados dentro das normas técnicas aplicáveis recomendadas, bem como, os padrões de qualidade e acordo de nível de serviço definido no contrato e aos padrões CMMI, ITIL, SCRUM, PMBOK e Certificação NBR ISO 9001:2000, estando sendo cumpridos satisfatoriamente e dentro do prazo estabelecido, nada constando em nossos registros, até a presente data, que desabone comercialmente ou tecnicamente a contratada.

Niterói-RJ, 18 de dezembro de 2018

[Assinatura]
 Secretária Municipal de Fazenda

Fonte: Processo TCE-PE nº 17100077-8, acessível na página oficial do TCE-PE na internet. Acesso em 27.02.2020.

4.9.3. Contrato nº 03/2013 – SEPLAG x LINKCON.

A fiscalização do contrato nº 03/2013 da SEPLAG, celebrado com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA, foi conferida aos seguintes servidores:

Tabela 49 – Designação dos fiscais do Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

Fiscais de Contrato 03/2013 - SEPLAG				
Portaria	Período	Nome	Matrícula	
06/SEPLAG/14	06.12.13 a 02.12.16	Fabrício Fernandes da Silva Moça	240.782-1	
06/SEPLAG/14	06.12.13 a 11.02.15	Giovanna Guiotti Testa Victor	241.096-8	
06/SEPLAG/15	12.02.15 a 04.12.15	Andréa Mayer Gomes	240.435-6	
29/SEPLAG/15*	12.02.15 a 02.12.16	Isabella Faria Rimoli da Silva	241.129-3	
04/SEPLAG/16**	22.01.16 a 04.12.16	Gustavo de Almeida Muniz Coutinho	1242-154-4	
32/SEPLAG/16	02.12.16 a 04.12.17	Luiz Cesar Almeida da Silva	1.242.646-0	
03/SEPLAG/17	02.12.16 a 04.12.17	Fernando José Cerqueira Gomes	1.242.714-0	

03/SEPLAG/17***	02.12.16 a 04.12.17	Jennifer Bittencourt de Oliveira Andrade	1.242.262-6
-----------------	---------------------	--	-------------

* Nomeada como fiscal substituta do 1º termo aditivo. Exerceu atividade fiscalizatória firmando declaração e atestando notas fiscais.

** Nomeado como fiscal substituto do 2º termo aditivo. Exerceu atividade fiscalizatória firmando declaração e atestando notas fiscais.

*** Nomeada para atuar como fiscal substituta. Exerceu atividade fiscalizatória firmando declaração e atestando notas fiscais.

O contrato nº 03/2013, firmado com a empresa LINKCON EIRELI, possuiu como objeto serviços de TI prestados por meio de “Ponto de Função”, métrica inerente e adstrita ao desenvolvimento de softwares. Todavia, embora tenham os fiscais firmado declaração e atestado a prestação dos serviços, **não existem nos processos de pagamento qualquer tipo de memória de cálculo ou levantamento capaz de comprovar a quantidade de pontos utilizada**, de modo a associá-los a um produto entregue.

Tendo em vista a deficiência documental contida nos processos de pagamento, a equipe de auditoria, no intuito de oportunizar esclarecimentos ao jurisdicionado, solicitou outras informações acerca de eventuais documentos que deram suporte à liquidação da despesa (TSID nº 11, de 17.05.19):

Solicitação:

Item 03:
Eventuais ordens de serviços, medições, contagens e conferências utilizadas na atestação dos serviços dos contratos descritos no item 01 deste TSID e que não estejam compreendidas no bojo dos processos de pagamento. (devem ser apresentados quaisquer meios de controle/conferência utilizados, tais como planilhas, relatórios, certificações, mapas, etc)

Em resposta ao solicitado, mediante declaração, a Subsecretária de Modernização da Gestão, Elenice Gonçalves da Cunha, informou que *“Não ocorreu nenhuma ordem de serviço, medições, contagens e conferências que não estejam compreendidas no bojo dos processos de pagamento.”*

Nesse contexto, importa afirmar que todos os pagamentos, avalizados pelos fiscais, ocorreram sem qualquer espécie de medição ou cotejamento do produto entregue com a quantidade de pontos de função cobrada. Outrossim, como demonstrado no **achado de auditoria nº 13**, conquanto o contrato previsse a prestação sob a métrica “ponto de função”, na prática, a SEPLAG o utilizou para alocação de postos de trabalho de analistas de TI, sem a emissão de ordens de serviços e sem a aferição do produto entregue (contagem dos pontos de função).

Sobre esse contrato, vale ainda assinalar que, embora a avença tenha ocorrido em **05.12.13**, apenas em **22.08.14** (oito meses depois) foram designados os fiscais, o que ocorreu por meio da Portaria nº 06/SEPLAG/2014. Conquanto a nomeação tenha gerado efeitos retroativos, a não existência de tal designação (ou a designação tardia) denota negligência por parte da Administração e fere os dispositivos legais.

Perante o exposto, é possível depreender que o domínio contratual foi integralmente concedido à empresa, sendo a atividade fiscalizatória figurativa e negligente, eis que atestaram e endossaram integralmente os serviços, os quais foram prestados de forma

diversa ao contratado, sem a devida conferência e sem o registro de ressalvas acerca das irregularidades.

Por derradeiro, no que tange aos critérios utilizados neste achado de auditoria, vale assinalar que o art. 67 da Lei 8.666/93 não se limita a definir a prerrogativa da Administração para fiscalizar a execução contratual, conforme o fez em seu artigo 58 inciso III, mas também frisa a obrigatoriedade da fiscalização contratual por intermédio de instrumentos de controle e registros por ela estabelecidos:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

*§ 1º O representante da Administração **anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato**, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.*

*§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. **(grifo nosso)***

São esses registros prescritos em lei que darão subsídio à liquidação da despesa e informarão aos gestores a situação da execução contratual. Havendo irregularidades, os registros, escudados na adequada fundamentação, são essenciais para que a administração aplique as penalidades (artigos 86 a 88 da Lei 8.666/93) e goze de suas prerrogativas para garantir que o interesse público seja preservado.

Segundo Marçal Justen Filho⁴⁷, o regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade de outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.

No caso específico do município de Niterói, o Decreto nº 11.950, de 30.06.15, definiu e regulamentou as atribuições dos fiscais de contrato no âmbito da Administração Pública Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional. Dentre os comandos albergados no normativo, destacam-se os seguintes:

O artigo 1º dispõe que o exercício da fiscalização caberá a uma comissão formada por dois servidores. Em seu § 1º, explicita que “Os fiscais do contrato terão a função operacional de acompanhar e fiscalizar a execução do objeto do contrato **nos exatos termos contratados.**”

O artigo 2º traz as atribuições dos fiscais: **(I)** relatar os fatos às autoridades competentes; **(II)** anotar as ocorrências em registro próprio; **(III)** determinar a regularização de faltas ou defeitos observados.

⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética. P. 560.

Os artigos 5º, 6º e 7º trazem destacam as competências e responsabilidades dos fiscais, valendo transcrevê-los:

Art. 5º Compete aos Fiscais de Contrato:

I - manter sob controle e armazenamento todas as ocorrências relacionadas ao contrato, por meio de registros próprios, pasta eletrônica, mapas, ordens de serviços e outros instrumentos;
II - acompanhar "in loco" a execução do objeto do contrato, apontando as faltas cometidas pelo contratado e, se for o caso, promover os registros pertinentes em local destinado à fiscalização do contrato;

III - elaborar registro próprio e individualizado para cada contrato, em que conste o controle do saldo residual e as informações das determinações necessárias à regularização das faltas, falhas ou defeitos observados;

IV - determinar a correção e readequação das faltas cometidas pelo contratado e informar à respectiva autoridade superior competente;

V - manter instrumentos de controle, que compreendam a mensuração dos seguintes aspectos, quando for o caso:

a) os resultados alcançados em relação ao objeto contratado, com a verificação dos prazos de execução e da qualidade demandada;

b) os recursos humanos empregados, em função da quantidade e da formação profissional exigida;

c) a qualidade e quantidade dos recursos materiais utilizados;

d) a adequação dos serviços prestados à rotina de execução estabelecida;

e) no caso de contratações continuadas com dedicação exclusiva dos trabalhadores da contratada, o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais, inclusive em relação à ausência de subordinação entre os empregados da contratada e os servidores do Órgão/Entidade;

f) no caso de fornecimento de bens permanentes, adotar medidas para que sejam efetuados os registros no sistema de controle patrimonial;

g) acompanhar a execução do objeto, tendo como base os direcionamentos registrados no contrato, exercendo rigoroso controle sobre o cronograma de execução.

VI - receber a fatura de cobrança, conferindo:

a) se as condições de pagamento do contrato foram obedecidas;

b) se o valor cobrado corresponde exatamente aquilo que foi efetuado;

c) atestar a execução do contrato lavrando-se termo circunstanciado acerca do recebimento do objeto;

Art. 6º Caso a execução não esteja plenamente de acordo com o disposto no contrato, avaliar a necessidade de readequação deste, mediante termo aditivo.

Art. 7º Nos casos em que for constatada falha na execução, não havendo acordo de níveis de serviço ou se a readequação contratual não for necessária, realizar as glosas de acordo com percentuais determinados.

Por fim, tendo em vista que os fiscais foram responsáveis por atestar e liquidar a despesa, acerca de suas responsabilizações, vale aqui projetar os elucidativos precedentes do TCU sobre o tema:

Acórdão nº 8920/2017 - TCU- Segunda Câmara:

A oposição de assinatura de medição constitui declaração formal de que os serviços foram executados conforme contratado e estão aptos a serem pagos, trata-se de requisito essencial para a liquidação da despesa. O agente público, sob pena de responsabilização, tem o dever de se negar a atestar medição sobre a qual não tenha o efetivo conhecimento dos serviços públicos. (grifou-se)

Acórdão nº 3037/2015 – Plenário:

O atesto da despesa efetuada sem a efetiva verificação do direito ao crédito do contratado é **ato grave**, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos efetuados sem a devida contraprestação por parte do credor. (grifou-se)

Posto isso, a responsabilização solidária dos fiscais e a conseqüente imputação de débitos por irregularidades na execução contratual estão sendo tratadas nos achados específicos deste relatório (**Achados 13, 14 e 15**).

Critério:

- Artigos 58 e 67 da Lei Federal nº 8.666/93;
- Decreto municipal nº 11.950, de 30.06.15.

Evidência:

- Processos de pagamento do contrato nº 06/2015 – SMF (arquivos digitais “pagamentos-contrato-06-2015-parte#.pdf”, partes 1 a 4);
- Processos de pagamento do contrato nº 07/2015 – SMF (arquivos digitais “pagamentos-contrato-07-2015-parte#.pdf”, partes 1 a 3);
- Processos de pagamento do contrato nº 03/2013 – SEPLAG (arquivos digitais “pagamentos-contrato-03-2013-parte#.pdf”, partes 1 a 4);
- Portarias de nomeação dos fiscais dos contratos analisados (arquivos digitais: Designação-fiscais-contrato-06-2015, Designação-fiscais-contrato-07-2015, Designação-fiscais-contrato-03-2013, Designação-fiscais-contrato-11-2017);
- Anexos I-C, III-C, V-C e VII do relatório;
- Entrevista com os fiscais do contrato (arquivo digital “TRE001_FISCAL-SISTEMATECH-06.PDF”);
- Questionário de auditoria (arquivo digital “QST.CTE.01.001.pdf”);
- Ofício nº 155/SMF/2019, de 13.05.19 (arquivo digital “SMF_OF155_CGM_OF268.pdf”);
- Declaração da Subsecretária de Modernização da Gestão (arquivo digital “SEPLAG_RESPOSTA-TSID-11.PDF”);
- Atestados de Capacidade Técnica fornecidos pela SMF em 13.09.17 (arquivo digital “Atestados-capacidade-Técnica-PMN.pdf”);

Procedimento de Controle (Causa):

- Em que pese não ter sido identificado procedimento de controle, restou constatado dos trabalhos de campo como causas concorrentes, embora não exclusivas, da ocorrência do presente achado, as seguintes situações:
 - Inobservância da Legislação pertinente;
 - Concessão do domínio contratual à empresa.

Efeito:

- Execução de contratos sem fiscalização adequada, possibilitando a ocorrência de pagamento sem a integral contraprestação do serviço, tanto em termos de quantidade quanto em termos de qualidade, representando, assim, potencial dano ao erário;
- Limitação à Administração do exercício das cláusulas exorbitantes, sobretudo uma eventual rescisão unilateral do contrato ou uma aplicação de penalidade – corolário das cláusulas ditas exorbitantes;
- Falta de informações para o devido Controle Social e Transparência.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexos de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- Ao Sr. **BRUNO VILLA ÉBOLLI**, fiscal do **Contrato nº 06/2015** da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, no período de 03.11.15 a 02.08.16, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **JOÃO MARCOS TEIXEIRA**, fiscal do **Contrato nº 06/2015** da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, no período de 03.11.15 a 02.08.16, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **TIAGO LUIS BONACCINA**, fiscal do **Contrato nº 06/2015** da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, no período de 03.08.16 a 03.08.19, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- À Sra. **FABIANA MARINS DE SOUZA**, fiscal do **Contrato nº 06/2015** da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, no período de 03.08.16 a 03.08.19, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.

- Ao Sr. **BRUNO VILLA ÉBOLLI**, fiscal do **Contrato nº 07/2015** da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, no período de 19.11.15 a 02.08.16, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **JOÃO MARCOS TEIXEIRA**, fiscal do **Contrato nº 07/2015** da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, no período de 19.11.15 a 02.08.16, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **TIAGO LUIS BONACCINA**, fiscal do **Contrato nº 07/2015** da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- À Sra. **FABIANA MARINS DE SOUZA**, fiscal do **Contrato nº 07/2015** da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **FABRÍCIO FERNANDES DA SILVA MOÇA**, fiscal do **Contrato nº 03/2013** da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói, no período de 06.12.13 a 02.12.16, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, fiscal do **Contrato nº 03/2013** da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói, no período de 06.12.13 a 11.02.15, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- À Sra. **ANDRÉA MAYER GOMES**, fiscal do **Contrato nº 03/2013** da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói, no período de 12.02.15 a 04.12.15, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e

omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.

- À Sra. **ISABELLA FARIA RIMOLI DA SILVA**, fiscal do **Contrato nº 03/2013** da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói, no período de 12.02.15 a 02.12.16, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **GUSTAVO DE ALMEIDA MUNIZ COUTINHO**, fiscal do **Contrato nº 03/2013** da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói, no período de 22.01.16 a 04.12.16, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **LUIZ CESAR ALMEIDA DA SILVA**, fiscal do **Contrato nº 03/2013** da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói, no período de 02.12.16 a 04.12.17, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **FERNANDO JOSÉ CERQUEIRA GOMES**, fiscal do **Contrato nº 03/2013** da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói, no período de 02.12.16 a 04.12.17, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- Ao Sr. **JENNIFER BITTENCOURT DE OLIVEIRA ANDRADE**, fiscal do **Contrato nº 03/2013** da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói, no período de 02.12.16 a 04.12.17, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela insuficiente, desidiosa e omissa fiscalização contratual, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.
- À Sra. **PATRÍCIA SOUTO AUDI**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos e signatária do **Contrato nº 03/2013 – SEPLAG**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela designação extemporânea dos fiscais do contrato, em inobservância do disposto nos artigos 58 e 67, §1º da Lei 8.666/93.

Benefícios:

- Melhorias na forma de atuação pelo acompanhamento da execução contratual com a designação formal de fiscais, possibilitando a conferência do objeto no momento do seu recebimento, a comparação com o solicitado e o registro de todas estas atividades, reduzindo a chance da ocorrência de falhas que possam trazer consequências negativas e preocupantes para a Administração e de difícil reparação em momentos futuros.
- Fomento à Transparência e ao Controle social.
- Preservação dos recursos financeiros e prevenção de fraudes.

3.10. Achado 10 – Irregularidades na liquidação da despesa.

Situação Encontrada:

Os comprovantes da prestação efetiva do serviço não são capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado e pagas pelo município de Niterói, em relação à qualidade e à quantidade avençadas. Situação ocorrida nos contratos a seguir relacionados:

4.10.1. Contrato nº 03/2013 da SEPLAG x SISTEMATECH.

Embora o contrato tenha previsto que o fornecimento dos serviços seria realizado sob a métrica “**Ponto de Função**”, não há nenhum levantamento, contagem ou documento assemelhado que demonstre tecnicamente o quantitativo utilizado em cotejo com os produtos entregues. Essa situação ocorreu em **todos os processos de pagamento**. Dessa forma, todas as liquidações não foram suportadas por documentos capazes de comprovar os produtos entregues e a quantidade de pontos de função associada a cada produto.

4.10.2. Contratos nº 06/2015 e nº 07/2015 (SMF x SISTEMATECH).

Os contratos nº 06/2015 e nº 07/2015, ambos da Secretaria de Fazenda, utilizaram como métricas “Ponto de Função” e Unidade de Serviço Técnico (UST).

Quanto aos serviços executados em “Ponto de Função”, não há nenhum levantamento, contagem ou documento assemelhado que demonstre o quantitativo utilizado em cotejo com os produtos desenvolvidos. Essa situação ocorreu em **todos os processos de pagamento**.

Quanto aos serviços executados sob a métrica UST, também **não existe nenhum levantamento que demonstre a correlação entre as atividades desenvolvidas, a complexidade e a quantidade de UST utilizada em cada produto**. Também não há

qualquer documento capaz de demonstrar que os serviços realizados foram suportados por um catálogo de serviços próprio do órgão.

No que tange aos normativos utilizados como critério de auditoria, a liquidação da despesa pública é um poder-dever da administração e trata de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento de condição foi cumprido de forma a garantir o interesse público. Isto se faz com base em títulos e documentos, de acordo com o que determina os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64.

Em conformidade com o §1º do art. 63, devem ser apurados:

- A origem e o objeto do que se deve pagar;
- A importância exata a pagar;
- A quem se deve pagar a importância para se extinguir a obrigação.

Para tanto, estabelece o § 2º do citado artigo que a liquidação deve ter por base:

- Contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- A nota de empenho;
- Os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Outrossim, a liquidação não deve limitar-se a um lançamento contábil, mas estar demonstrada através de documentos fidedignos e transparentes, sobretudo quando se tratar de despesas de difícil medição e que exijam mecanismos de controle mais eficazes – estas, mais do que qualquer outra, devem ser muito bem documentadas para efeitos de prestação de contas e garantia da continuidade administrativa (aferições futuras). Conclui-se, então, que o recebimento de objetos avançados deve ser documentado com o detalhamento adequado a cada caso.

Nesse exato diapasão, há de muito o Prof. Sebastião Rios JR⁴⁸ aduziu que a liquidação *não se limita à simples atestação do recebimento do material ou da prestação dos serviços, como muito entendem. Consiste em examinar a regularidade da despesa e se foi observado um conjunto de elementos afetos a diversos segmentos da Administração. Esses elementos relacionam-se à regularidade da licitação, contrato, empenho, **documentação do credor**, exatidão dos cálculos, além da recepção do material ou prestação de serviços. O liquidante da despesa instruirá o processo com o resultado de sua verificação.*

Por fim, devem ser rememorados os proeminentes Acórdãos do TCU:

Acórdão nº 1647/2010 - TCU- Plenário:

Somente devem ser liquidadas despesas de serviços prestados mediante evidência documental da realização dos serviços, de acordo com a qualidade prevista no contrato e após o efetivo controle dos fiscais do contrato. (grifo nosso)

⁴⁸ Júnior, Sebastião Rios. Revista de Administração Pública, IOB, out. 1997, p. 45.

Acórdão nº 2131/2014 – Primeira Câmara:

A liquidação da despesa **não é mera formalidade, mas ato destinado a avaliar se as cláusulas contratuais foram cumpridas**, gerando, assim, a obrigação de pagamento para a Administração. Compete ao gestor impedir a liquidação das despesas com base em notas fiscais inidôneas, cuja emissão não tenha sido autorizada pelo fisco. (grifou-se)

Acórdão nº 6230/2014 – Segunda Câmara:

A liquidação regular da despesa deve estar amparada em documentos comprobatórios da efetiva realização dos serviços. Não pode a Administração atestar a execução da despesa pública unicamente por meio de visitas aos locais de execução dos serviços. (grifou-se)

Nos casos específicos dos contratos da SMF, além das irregularidades acima, após detida análise dos processos de pagamento dos contratos nº 06/2015 e nº 07/2015, observou-se que diversos documentos fiscais utilizados para liquidar a despesa não contemplaram datas de emissão. Tal fato chama a atenção não só por colocar em dúvida a validade dos documentos, mas sobretudo por se tratar de despesas liquidadas no âmbito da Secretaria Municipal de Fazenda, órgão que possui intrinsecamente toda a *expertise* acerca de obrigações tributárias, sejam elas principais ou acessórias. Logo, salta aos olhos a forma açodada e deficiente com que ocorreram as liquidações no âmbito da SMF, admitindo documentos fiscais que notadamente não atendiam à legislação tributária e, potencialmente, podem ter contribuído para evasões fiscais, o que deverá ser reportado às autoridades tributárias competentes, mediante sugestão de ciência contida na conclusão desse relatório de auditoria, especialmente para a apuração de supostos crimes contra a ordem tributária.

Confira-se abaixo a relação de notas fiscais que foram liquidadas sem conter a respectiva data:

Contrato nº 06/2015:

Na liquidação do contrato nº 06/2015, a soma das notas fiscais emitidas sem conter data perfaz a quantia de **R\$2.853.948,75**.

Tabela 50 - Notas fiscais sem data de emissão (Contrato nº 06/2015 - SMF X SISTEMATECH):

Processo nº	Ordem de Serviço	Data Ordem de Serviço	Documento fiscal	Data do Documento Fiscal	Dt. Início	Dt. Término	Dt. Pgto.	Ordem de Pgto	Valor (R\$)
030003732/2016	1	Não há	29	Não há	16/11/2015	07/12/2015	26/02/2016	57214	166.086,00
030003734/2016	2	Não há	30	Não há	09/12/2015	22/01/2016	29/02/2016	57211	233.523,00
030007360/2016	3	Não há	50	Não há	22/01/2016	12/02/2016	22/03/2016	58633	367.196,00
030007360/2016	4	Não há	51	Não há	15/02/2016	14/03/2016	22/03/2016	58635	367.196,00
030010315/2016	5	18/04/2016	62	Não há	15/03/2016	18/04/2016	28/04/2016	60824	367.223,00
030013389/2016	Não há	Não há	66	Não há	Não há	Não há	20/06/2016	63915	450.908,25
030015185/2016	Não há	Não há	78	Não há	Não há	Não há	07/07/2016	65200	450.908,25
030018113/2016	7	Não há	86	Não há	20/06/2016	24/07/2016	10/08/2016	68314	450.908,25

Contrato nº 07/2015:

Tabela 51 - Notas fiscais sem data de emissão (Contrato nº 07/2015 - SMF X SISTEMATECH):

Processo nº	Ordem de Serviço	Data Ordem de Serviço	Documento fiscal	Data do Documento Fiscal	Dt. Início	Dt. Término	Dt. Pgto.	Ordem de Pgto	Valor (R\$)
030032396/2015	Não há	Não há	8	Não há	Dez/15	Dez/15	22/12/2015	53793	165.187,00
030006066/2016	Não há	Não há	42	Não há	Mar/16	Mar/16	18/03/2016	58336	118.320,00
030009781/2016	Não há	Não há	54	Não há	Abr/16	Abr/16	26/04/2016	60329	118.320,00
030011556/2016	Não há	Não há	63	Não há	Mai/16	Mai/16	20/05/2016	62367	114.288,00
030011867/2016	Não há	Não há	65	Não há	Mai/16	Mai/16	20/06/2016	63480	140.600,00
030016075/2016	Não há	Não há	84	Não há	Jun/16	Jun/16	15/07/2016	65755	117.343,00

Na liquidação do contrato nº 07/2015, a soma das notas fiscais emitidas sem conter data perfaz a quantia de **R\$774.058,00**.

Para que se tenha uma visão dos documentos emitidos de forma deficiente, reproduzimos abaixo apenas dois exemplos das diversas situações encontradas nos processos:

Figura 64 - Nota fiscal nº 066 da empresa SISTEMATECH:

SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI - ME
Rodovia PE - 90, s/n - Bairro Nobre
Lagoa do Carro - PE BANHO ITAÚ
Fone: 3034.9475 Ab: 0364
C.C. 93484-4
C.M.C.: 02010537 - CNPJ: 10.981.677/0001-01

Nota Fiscal de Serviços - Série A
1ª Via - Cliente / Branca
2ª Via - Fixa / Jomal
3ª Via - Prefeitura / Rosa
4ª Via - Contab. / Azul
NE 0066
Nota Fiscal Válida Até 22/10/2018
Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

CLIENTE: PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI - SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
ENDEREÇO: RUA DA LANÇETADA Nº 100
BAIRRO: CENTRO CIDADE: NITERÓI ESTADO: RJ CEP: 24020-080
CNPJ / C.P.F.: 10.981.677/0001-01 INSC. ESTADUAL: 1583210 INSC. MUNICIPAL:
DATA: 29/06/2020 NATUREZA DA OPERAÇÃO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONDIÇÕES DE PAGAMENTO:

Quant.	Unid.	Descrição dos Serviços	PREÇOS	
			Unitário	TOTAL
703	UST	SERVIÇO DE GESTÃO DOCUMENTAL (UIT 1)	75,00	52.725,00
131	UST	SERVIÇO DE ADEQUAÇÃO LABORATIVA F	96,00	12.576,00
132	UST	MANUTENÇÃO EVOLUTIVA (UIT 2)	95,00	12.540,00
730	UST	SERVIÇO DE SUPORTE TÉCNICO (UIT 6)	50,00	36.500,00
557	PF	DESEMPENHAMENTO (PF)	604,25	330.567,25
I.S.S. R\$			VALOR R\$	450.908,25
NÃO TEM VALOR COMO RECIBO			R\$	
			VALOR TOTAL R\$	450.908,25

GRÁFICA D. A. JÚNIOR LTDA - Fone: 3438.2308 - Rua Padre Aguiar, 4 - Ouro Preto - Glória - PE - CNPJ 08.354.043/0001-06 - Insc. 020834180 - Insc. CMO 081028-4 02 - Tit. 50 x 4 de 0001 a 0100 - Série A - P. M. L. C. Autorização Nº 0019 em 22/10/2018 - (VÁLIDO ATÉ 22/10/2018) - Manuscrito

Recebi(emos) de SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI - ME os serviços constantes desta Nota Fiscal - Série "A"
de _____ de _____
Assinatura do Recebedor

Figura 65 - Nota fiscal nº 008 da empresa SISTEMATECH:

SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI - ME
Rodovia PE - 90, s/n - Bairro Nobre
Lagoa do Carro - PE
Fone: 3034.9475
C.M.C.: 02010537 - CNPJ: 10.981.677/0001-01

Nota Fiscal de Serviços - Série A
1ª Via - Cliente / Branca
2ª Via - Fixa / Jornal
3ª Via - Prefeitura / Rosa
4ª Via - Contab. / Azul
Nº 0008
Nota Fiscal Válida Até 22/10/2018
Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza

CLIENTE: Prefeitura Municipal de Niterói - Sec. Municipal da Fazenda
 ENDEREÇO: Rua da Consolação N.º: 100
 BAIRRO: Centro CIDADE: Niterói ESTADO: RJ CEP: 24020-080
 CNPJ / C.P.F.: 10.981.677/0001-01 INSC. ESTADUAL: 1583230 INSC. MUNICIPAL: 1583230
 DATA: NATUREZA DA OPERAÇÃO: Serviços CONDIÇÕES DE PAGAMENTO:
 PRESTAÇÃO DE SERVIÇO: Serviços

Quant.	Unid.	Descrição do Serviços	PREÇOS	
			Unitário	TOTAL
29	UST	Serviço de gestão documental (USTs)	45,00	R\$ 1.305,00
33	UST	Serviço de adequação contábil e mant. contábil (USTs)	96,00	R\$ 3.168,00
478	UST	Serviço de consultoria de gestão profissional (USTs)	105,00	R\$ 50.190,00
47	UST	Serviço de suporte técnico (USTs)	50,00	R\$ 2.350,00
354	UST	Serviço de suporte operacional (USTs)	50,00	R\$ 17.550,00
370	UST	Serviço de treinamento de pessoal (USTs)	80,00	R\$ 29.600,00
152	RF	Desembolso	604,25	R\$ 93.846,00
Empresa Optante P/Simples				
I.S.S. R\$ _____			VALOR R\$	165.187,00
Não tem valor como recibo			R\$	
			VALOR TOTAL R\$	165.187,00

GRÁFICA C. A. JÚNIOR LTDA. - Fone: 3439.2306 - Rua Pelque Agulha, 4 - Ouro Preto - Olinda - PE - CNPJ 05.354.049/0001-66 - Insc. 0296341-80 - Insc. CMC 051.025-4/02 Tls. 50 x 4 de 0001 a 0100 - Série A - P.M.L.C. Autorização Nº 0019 em 22/10/2015 - (VÁLIDO ATÉ 22/10/2018) - Manuscrito

Recebi(emos) de SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI - ME
 os serviços constante desta Nota Fiscal - Série "A"
 de _____ de _____
 Assinatura do Recebedor _____

A correta e completa emissão dos documentos fiscais constitui uma obrigação acessória. Essa obrigação (art. 113, § 2º do CTN – Lei 5.172/66) é aquela prestação, prevista em lei, que o sujeito passivo (ou outra pessoa que a lei apontar) está obrigado a cumprir. Tal obrigação é instrumental e tem o condão de facilitar a arrecadação e a fiscalização.

Tem-se como agravante o fato de, além de não conter lastro em documentos mínimos necessários, a liquidação compreendeu documentos fiscais notadamente inábeis, eis a incompletude de preenchimento pela falta de informação relevante acerca da data de emissão. A omissão da data nos documentos fiscais foi patente e constituiu um erro crasso, sobretudo por ter ocorrido no âmbito de um órgão tributário como é o caso da SMF.

Chama a atenção o fato de que é dever de qualquer órgão fazendário zelar pela boa e regular emissão dos documentos fiscais que lhe são apresentados e, no caso da Secretaria de Fazenda do município de Niterói, isso foi ignorado. Junto a isso, a gravidade acentua-se por ser o ordenador de pagamentos, além de Secretário Municipal, uma autoridade tributária, pertencente à carreira de auditor fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB), portanto, possuindo ampla instrução acerca das obrigações tributárias, razão pela qual a sua responsabilidade é elevada. O Secretário de Fazenda, Sr. **Cesar Augusto Barbiero**, é auditor fiscal da RFB e foi cedido ao município de Niterói enquanto atuou com Secretário Municipal de Fazenda. Além dele, um dos fiscais dos contratos, o Sr. **Tiago Luis Bonacina**, é fiscal de tributos municipais, portanto, mais do que qualquer outro, tanto o gestor quanto o fiscal devem ser responsabilizados pela omissão, pois possuem pleno conhecimento das nefastas consequências que um documento fiscal inidôneo pode causar, especialmente a evasão fiscal e o subdimensionamento de receitas para o enquadramento em regime de tributação que não é aplicável à empresa (ocultação de receitas).

À vista de todo o ocorrido no município de Niterói, devem ser responsabilizados os ordenadores dos pagamentos sem a regular liquidação da despesa e os servidores responsáveis pela atestação dos documentos fiscais emitidos de forma incompleta. Destaca-se que a responsabilização pela precariedade da fiscalização contratual foi motivo de responsabilização no **achado 09** desta auditoria, bem como nos **achados 13, 14 e 15**, nos quais os fiscais estão respondendo solidariamente pelos débitos apurados.

Registre-se que o intuito aqui não é adentrar na seara tributária, mas apenas demonstrar que se tem configurada a precariedade da liquidação apresentada nos processos. No que tange ao âmbito tributário, repise-se que caberá a este tribunal comunicar às autoridades competentes e franquear o amplo acesso aos documentos colhidos para que atuem dentro de suas esferas. Por esse motivo, será, ao final do relatório, sugerida a ciência à Receita Federal do Brasil, haja vista o potencial risco de sonegação no que tange a tributos federais e indevido enquadramento em regime que não seria aplicável à empresa (Simples Federal – Lei Complementar nº 123/06).

Por derradeiro, é de ser consignado que irregularidades de ordem tributária já foram apontadas tanto pelo TCU quanto pelo TCE-PE em auditorias que compreenderam as empresas LINKCON EIRELI e SISTEMATECH INFORMÁTICA, mais uma vez reforçando a percepção de que, além de pertencer ao mesmo grupo familiar-empresarial, utilizam-se do mesmo *modus operandi*, em clarividente desvio de finalidade, por meio da perpetração de irregularidades diversas e lesivas aos cofres públicos, à ordem econômica e à competitividade.

Senão vejamos:

TCU (Acórdão nº 339/2019 – Plenário – Proc. TC 021.206/2018-0):

Na análise desta Secretaria, também foi constatado que a empresa vencedora do PE 6/2018, Linkcon Eireli, embora tenha ganhado a licitação fazendo uso de benefício concedido às empresas de pequeno porte (EPP) conferido pela LC 123/2006, auferiu receita operacional

bruta incompatível com seu enquadramento como EPP nos anos de 2014 a 2017, tendo recebido, no mínimo, R\$ 76.000.000,00 entre 2009 e 2018. Por essa razão, esta unidade técnica identificou indício de fraude à licitação pela participação da Linkcon como EPP sem os pressupostos necessários para seu enquadramento nessa categoria de empresas devido ao seu faturamento superior ao máximo legalmente aceito (peça 38, p. 16-18, parágrafos 88-99).

TCE-PE (Processo nº 17100077-8):

e) Do subdimensionamento da receita operacional nas demonstrações e balanços contábeis da Sistematech Informática Eireli - ME

Conforme consulta a JUCEPE, os dados constantes no Balanço e Demonstrações Financeiras referentes ao exercício de 2016, assinados pelo empresário Sérgio Diletieri Lemos e pelo contador Murilo de Freitas Silva (doc. 98), registram uma receita operacional bruta (venda de mercadorias e serviços) no valor total de R\$ 1.342.055,61 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, cinquenta e cinco reais e sessenta e um centavos) quando, apenas na contratação com a ALEPE, o total de valores recebidos pela empresa da ALEPE soma no mesmo exercício R\$ 5.803.115,25 (cinco milhões, oitocentos e três mil, cento e quinze reais e vinte e cinco centavos), valor decorrente dos empenhos efetuados pela UG 010001 (ALEPE) que culminaram pagos em 2016 (2016NE000253; 2016NE000254; 2016NE001698 e 2016NE001699).

Deve-se ressaltar aspecto relacionado ao segmento de atuação de empresa interligada com a Sistematech, no caso, a Linkcon Ltda.

*Esta empresa, segundo informa o Sistema TOME CONTA, participou de 15 licitações em Pernambuco e não saiu vencedora em nenhuma das licitações (doc. 90), não tendo formalizado, por consequência, qualquer contrato administrativo junto ao estado. Sua atuação se mostra restrita ao âmbito dos Municípios do Estado. Tem-se, assim, que os municípios de Moreno e Jaboatão dos Guararapes, no conjunto, empenharam para a empresa um total de R\$ 2.839.683,18 (dois milhões, oitocentos e trinta e nove mil, seiscentos e oitenta e três reais e dezoito centavos) entre 2013 e março de 2017, tendo havido ainda apenas em 2016 a percepção de R\$ 567.892,72 (quinhentos e sessenta e sete mil, oitocentos e noventa e dois reais e setenta e dois centavos). **Consta que o contador da LINKCON é o mesmo profissional que assina o balanço e demonstrações contábeis da empresa SISTEMATECH em 2016 anteriormente mencionado (sr. Murilo Freitas Silva), juntamente com o Sr. Sérgio Diletieri Lemos (doc. 58).** (grifamos)*

Nota-se que é aparente prática comum das citadas empresas o subdimensionamento de suas receitas para gozar de benefícios conferidos pela Lei Complementar nº 123/06 (Simples Nacional), obter vantagens em licitações, além de potencialmente cometer outros crimes tributários, sobretudo sonegação fiscal, o que deverá ser apurado pelas autoridades competentes. Nesse passo, os valores recebidos por ambas as empresas e que foram pagos pelo município de Niterói devem chegar ao conhecimento dos órgãos tributários para as devidas análises.

Conforme demonstram os anexos deste relatório, no período de 2013 a 2019, as empresas auferiram as seguintes quantias do município de Niterói, apuradas até o momento da auditoria:

SISTEMATECH INFORMÁTICA (CNPJ 10.981.677/0001-01)

Contrato 07/2015		Contrato 06/2015		Total por ano
Ano	Valor	Ano	Valor	
2015	R\$ 330.374,00	2015		R\$ 330.374,00
2016	R\$ 1.401.017,25	2016	R\$ 4.681.851,83	R\$ 6.082.869,08
2017	R\$ 1.341.360,00	2017	R\$ 4.474.847,00	R\$ 5.816.207,00
2018	R\$ 1.235.580,00	2018	R\$ 3.820.180,17	R\$ 5.055.760,17
2019	R\$ 801.728,90	2019	R\$ 1.592.409,60	R\$ 2.394.138,50
	R\$ 5.110.060,15		R\$ 14.569.288,60	R\$ 19.679.348,75

LINKCON EIRELI (CNPJ 05.323.742/0001-71)

Contrato 03/2013		Contrato 11/2017		Total por ano
Ano	Valor	Ano	Valor	
2014	R\$ 800.415,00	2014		R\$ 800.415,00
2015	R\$ 1.153.755,77	2015		R\$ 1.153.755,77
2016	R\$ 1.317.382,69	2016		R\$ 1.317.382,69
2017	R\$ 1.137.327,32	2017		R\$ 1.137.327,32
2018	R\$ 478.475,55	2018	R\$ 1.530.061,20	R\$ 2.008.536,75
2019		2019	R\$ 144.479,68	R\$ 144.479,68
	R\$ 4.887.356,33		R\$ 1.674.540,88	R\$ 5.761.482,21

De forma complementar, após consultas ao sistema SIGFIS, foi possível identificar que a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA possui contratação vigente com a JUCERJA – Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro – cuja origem é a mesma ata da qual aderiu o município de Niterói (proveniente do pregão presencial nº 010/2014 – SRP da Assembleia Legislativa de Tocantins) e, conforme demonstram os achados dessa auditoria, está viciada. Segundo os dados do SIGFIS, a JUCERJA firmou o contrato nº 009/2015 com a empresa em 30.11.2015, tendo a sua publicação ocorrida no Diário Oficial de 28.12.2015:

Unidade Gestora						
JUCERJA-JUNTA COMERCIAL DO ESTADO RJ						
Contrato	Data do contrato	Tipo				
009/2015	11/2015	Prestação de Serviços de TI (Tec. da Informação)				
Objeto						
Prestação de serviços de análise, programação, desenvolvimento visual e testes de sistema						
Tipo Pessoa	Cpf / Cnpj Contratado	Contratado				
Jurídica	10981677000101	Sistematech Informática Eireli-Me				
Imprensa Oficial	Data de publicação	Moeda	Valor	Data de assinatura		
DOERJ	28/12/2015	Real	00,00	30/11/2015		
Data de vencimento	Início da execução	Exame prévio	Processo licitatório	Processo dispensa	Processo TCE	
30/11/2016	01/12/2015	Sim	0	E-11/006/572/2015		
Dados dos aditivos do contrato						6 aditivo(s)▼
001/2016						>
002						>
003						>
004						>
005						>
006						>

Ainda conforme demonstrado no sistema SIGFIS, esse contrato da JUCERJA possui 06 aditivos, tendo a sua validade prorrogada até 30.11.2020. O valor total, considerados esses aditivos, chega a R\$11.686.578,36.

SISTEMATECH (10.981.677/0001-01) x JUCERJA - RJ

Termc	Dt. assinatu	Início execuçã	Término execuçã	Valor
Contrat	30/11/2015	01/12/2015	30/11/2016	R\$ 2.458.575,00
Aditivo	07/11/2016	07/11/2016	30/11/2016	R\$ 222.600,00
Aditivo	29/11/2016	01/12/2016	30/11/2017	R\$ 2.950.932,86
Aditivo	29/11/2017	01/12/2017	30/11/2018	R\$ 2.992.983,65
Aditivo	29/11/2018	01/12/2018	30/11/2019	R\$ 2.992.983,65
Aditivo	20/03/2019	20/03/2019	30/11/2019	-R\$ 2.608.509,06
Aditivo	29/11/2019	01/12/2019	30/11/2020	R\$ 2.677.012,26
				R\$ 11.686.578,36

Fonte: SIGFIS. Consulta em 23.03.2020.

Quanto à empresa LINKCON EIRELI, ressalvadas as contratações do município de Niterói, as buscas realizadas pela auditoria não identificaram outras avenças no âmbito de jurisdição do TCE-RJ, no período compreendido entre 2013 e 2020.

Critérios:

- Artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64;
- Artigo 113, § 2º do CTN – Lei 5.172/66.

Evidências:

- Processos de pagamento do contrato nº 03/2013 – SEPLAG (arquivos digitais “pagamentos-contrato-03-2013-parte#.pdf”, partes 1 a 4);
- Processos de pagamento do contrato nº 06/2015 – SMF (arquivos digitais “pagamentos-contrato-06-2015-parte#.pdf”, partes 1 a 4);
- Processos de pagamento do contrato nº 07/2015 – SMF (arquivos digitais “pagamentos-contrato-07-2015-parte#.pdf”, partes 1 a 3);

Causas:

- Em que pese não ter sido identificado procedimento de controle, restou constatado dos trabalhos de campo como causas concorrentes, embora não exclusivas da ocorrência do presente achado, as seguintes situações:
 - Inobservância da Legislação pertinente;
 - Carência de procedimentos de controle;

Efeitos:

- Processamento irregular da despesa pública e possibilidade de ocorrência de pagamentos sem a integral contraprestação do serviço, representando, assim, potencial dano ao erário;
- Risco de as prestações de contas serem analisadas com demonstrativos contábeis contendo fraudes ou erros relevantes.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexos de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda e ordenador de despesas à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, inexistindo comprovantes da prestação efetiva do serviço, capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, em relação à qualidade e quantidade, no que tange ao **Contrato nº 06/2015 – SMF**.

- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda e ordenador de despesas à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, inexistindo comprovantes da prestação efetiva do serviço, capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, em relação à qualidade e quantidade, no que tange ao **Contrato nº 07/2015 – SMF**.
- Aos servidores indicados na tabela abaixo, responsáveis pela fiscalização e pela atestação das despesas, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, contendo documentos fiscais preenchidos de forma incompleta.

Nome	CPF
Bruno Villa Éboli	069.324.587-56
João Marcos Teixeira	771.318.517-87
Thiago Luis Bonacina	013.355.620-44
Fabiana Marins de Souza	084.135.677-77

Os responsáveis acima atuaram nas liquidações dos seguintes processos de pagamento:

Contrato nº 06/2015

Processo nº	Documento fiscal	Data do Documento Fiscal	Valor (R\$)	ATESTANTES	
				Atesto 1	Atesto 2
030003732/2016	29	Não há	R\$ 166.086,00	Bruno Eboli	Fabiana Marins de Souza
030003734/2016	30	Não há	R\$ 233.523,00	Bruno Eboli	Fabiana Marins de Souza
030007360/2016	50	Não há	R\$ 367.196,00	Bruno Eboli	Fabiana Marins de Souza
030007360/2016	51	Não há	R\$ 367.196,00	Bruno Eboli	Fabiana Marins de Souza
030010315/2016	62	Não há	R\$ 367.223,00	Bruno Eboli	Fabiana Marins de Souza
030013389/2016	66	Não há	R\$ 450.908,25	Bruno Eboli	Fabiana Marins de Souza
030015185/2016	78	Não há	R\$ 450.908,25	Bruno Eboli	Fabiana Marins de Souza
030018113/2016	86	Não há	R\$ 450.908,25	Tiago Luis Bonacina	Fabiana Marins de Souza

Contrato nº 07/2015

Processo nº	Documento fiscal	Data do Documento Fiscal	Valor (R\$)	ATESTANTES	
				Atesto 1	Atesto 2
030032396/2015	8	Não há	R\$ 165.187,00	Bruno V. Eboli	ilegível
030006066/2016	42	Não há	R\$ 118.320,00	Bruno V. Eboli	Fabiana Marins de Souza
030009781/2016	54	Não há	R\$ 118.320,00	Bruno V. Eboli	Fabiana Marins de Souza
030011556/2016	63	Não há	R\$ 114.288,00	Bruno V. Eboli	Fabiana Marins de Souza
030011867/2016	65	Não há	R\$ 140.600,00	Bruno V. Eboli	Fabiana Marins de Souza
030016075/2016	84	Não há	R\$ 117.343,00	Bruno V. Eboli	Fabiana Marins de Souza

- Ao Sr. **PABLO VILLARIM GONÇALVES**, Secretário Municipal de Fazenda e ordenador de despesas à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, inexistindo comprovantes da prestação efetiva do serviço, capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, em relação à qualidade e quantidade, no que tange ao **Contrato nº 06/2015 – SMF**.
- Ao Sr. **PABLO VILLARIM GONÇALVES**, Secretário Municipal de Fazenda e ordenador de despesas à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, inexistindo comprovantes da prestação efetiva do serviço, capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, em relação à qualidade e quantidade, no que tange ao **Contrato nº 07/2015 – SMF**.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária Municipal de Fazenda e ordenador de despesas à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, inexistindo comprovantes da prestação efetiva do serviço, capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, em relação à qualidade e quantidade, no que tange ao **Contrato nº 06/2015 – SMF**.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária Municipal de Fazenda e ordenador de despesas à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, inexistindo comprovantes da

prestação efetiva do serviço, capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, em relação à qualidade e quantidade, no que tange ao **Contrato nº 07/2015 – SMF**.

- À Sra. **PATRÍCIA SOUTO AUDI**, Secretária Planejamento, Modernização da Gestão e Controle à época dos fatos (ordenadora de despesas no período de 22.03.13 a 11.02.15), com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, inexistindo comprovantes da prestação efetiva do serviço, capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, em relação à qualidade e quantidade, , no que tange ao **contrato nº 03/2013** celebrado com a empresa LINKCON EIRELI.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária Planejamento, Modernização da Gestão e Controle à época dos fatos (ordenadora de despesas no período de 12.02.15 a 22.03.19), com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, em decorrência de pagamentos efetuados sem a correta liquidação da despesa, inexistindo comprovantes da prestação efetiva do serviço, capazes de informar, de maneira inequívoca, o cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado, em relação à qualidade e quantidade, no que tange ao **contrato nº 03/2013** celebrado com a empresa LINKCON EIRELI.

DETERMINAÇÃO

- Ao **atual Ordenador de despesas** para estabelecer a obrigatoriedade das seguintes ações na atividade de liquidação da despesa, sob de pena de responsabilidade solidária ao possível dano que venha a ser apurado: formalização do ato de liquidação; - consulta à nota de empenho de modo a garantir o seu cotejo com os documentos de cobrança e comprovantes da entrega do material ou da efetiva prestação dos serviços; - consulta aos termos do contrato, ajuste ou acordo respectivo, incluindo todas as suas partes integrantes, como projeto básico, termo de referência e proposta da contratada, de modo que seja viabilizado o seu cotejo com os documentos de cobrança e comprovantes da entrega do material ou da efetiva prestação dos serviços; - consulta prévia aos demais pagamentos já realizados (principalmente nos casos de empenhos globais), de modo a viabilizar o controle do pagamento por serviços já prestados ou bens já entregues; - comparação entre o objeto contratado e o efetivamente fornecido, em relação à sua quantidade, qualidade e prazo contratado; - verificação da compatibilidade entre o valor cobrado e o valor devido, face a quantidade, qualidade e prazo dos bens e serviços fornecidos e aos demais pagamentos eventualmente realizados; - verificação da compatibilidade entre o favorecido nos documentos de cobrança e o real credor do pagamento em processamento; - verificação da existência de comprovante de entrega de material

ou de prestação efetiva do serviço em documentos suporte idôneos; - registro no comprovante de entrega de material, ou de prestação efetiva do serviço, acerca do cumprimento das obrigações assumidas pelo fornecedor de bens ou serviços, em relação a qualidade, quantidade e prazo, nos termos contratados, de forma a viabilizar os procedimentos de comparação entre o objeto contratado e o fornecido e, por extensão, a comparação entre o valor cobrado e o valor devido; - identificação, no comprovante de entrega do material ou de prestação efetiva do serviço, do servidor designado para subscrevê-lo.

CIÊNCIA

- À **Receita Federal do Brasil (RFB)** para ciência dos fatos levantados, especialmente no que se refere ao uso de documentos fiscais sem conter datas de emissão, o que pode ter dado azo a infrações e sonegações fiscais.

Benefícios:

- Melhoria dos resultados apresentados pela adoção de atividade de controle, com os requisitos previstos na norma geral de Direito Financeiro, de forma a reduzir o risco de despesas indevidas, ampliando a capacidade de avaliação da eficácia da execução orçamentária e fundamentando prestações de contas que conterão demonstrativos contábeis que evidenciem despesas compatíveis com o executado fisicamente.

3.11. Achado 11 – Execução de despesa sem prévio empenho.

Situação Encontrada:

Com base nos dados apresentados pelo jurisdicionado, em especial na análise dos documentos contidos no processo administrativo nº 190/000301/2017, que lastreou a contrato nº 11/2017, firmado pelo município de Niterói, por intermédio da SEPLAG, e a empresa LINKCON EIRELI, cujo objeto compreendeu a “prestação de serviços de modernização administrativa de serviços técnicos especializados em Tecnologia da Informação e Comunicação”, no valor de R\$ 2.500.716,16, é possível apurar a ocorrência de despesas sem o prévio empenho.

Às fls. 203/213 do citado processo, observa-se que o contrato foi assinado pela Secretária da pasta, a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, em **01.12.17**, tendo como vigência 12 meses, contados a partir da data de sua assinatura. Embora assinado e vigente, os empenhos atinentes a essa despesa somente foram emitidos em **19.03.18**,

como fazem certas as notas de empenho nos 000795 e 000796 (fls. 227/228 do proc. adm. 190/000301/2017).

No intuito de estender as conferências e identificar possíveis empenhos que não estivessem compreendidos no bojo do processo administrativo, a equipe de auditoria realizou consultas aos relatórios de empenhos fornecidos pela Administração, bem como efetuou buscas no SIGFIS – Sistema Integrado de Gestão Fiscal – apurando não ter havido outros empenhos relacionados ao contrato e emitidos anteriormente, conforme demonstrado na figura a seguir da tela de consulta do SIGIFIS.

Tabela 52 - Empenhos emitidos em favor da LINKCON:

Número Empenho	Histórico	Valor	CNPJ Credor	Credor	Data de emissão
3736	COMPLEMENTO AO EMPENHO 0796/2018, REFERENTE A PRESTACAO DE SERVICOS ESPECIALIZADOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO TIC, PARA PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO, IMPLANTACAO, ADMINISTRACAO, MANUTENCAO, SUPORTE E OPERACAO CONTINUADA DO AMBIENTE TE	R\$150.000,00	05323742000171	LINKCOM LTDA	17/12/18
796	REFERENTE A PRESTACAO DE SERVICOS ESPECIALIZADOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO TIC, PARA PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO, IMPLANTACAO, ADMINISTRACAO, MANUTENCAO, SUPORTE E OPERACAO CONTINUADA DO AMBIENTE TECNOLOGICO DA PREFEITURA DE NITERO	R\$1.617.691,46	05323742000171	LINKCOM LTDA	19/03/2018
795	REFERENTE A PRESTACAO DE SERVICOS ESPECIALIZADOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO E COMUNICACAO TIC, PARA PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO, IMPLANTACAO, ADMINISTRACAO, MANUTENCAO, SUPORTE E OPERACAO CONTINUADA DO AMBIENTE TECNOLOGICO DA PREFEITURA DE NITERO	R\$57.081,14	05323742000171	LINKCOM LTDA	19/03/2018

Base de dados: SIGFIS

O art. 60 da Lei nº 4.320/64 é categórico ao vedar a realização de despesa sem prévio empenho, não havendo margem para interpretação ou flexibilização da regra. Somente em casos excepcionais previstos na legislação (ex.: adiantamento), o ordenador poderá escusar-se da submissão à cadeia lógica do gasto público: empenho-liquidação-pagamento.

O empenho é condição essencial para o início da execução de qualquer despesa pública, caso contrário, fica consubstanciado o disposto no art. 167 da Constituição Federal, que veda: “I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; e II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.”

Critério:

- Lei Federal n 4.320/64, Art. 60

Evidências:

- Processo administrativo nº 190000301/2017 (arquivo digital “LINKCON-2017-190000301-Contrato-11-2017.pdf”);

-
- Base de dados SIGFIS;
 - Relatório de empenhos emitidos (arquivo digital “Empenhos-Linkcon-Niteroi.pdf”);
 - Relatório de empenhos – analisado (arquivo digital “Relatório de empenhos LINKCON.PDF”).

Causas:

- As causas não foram identificadas.

Efeitos:

- Falta de transparência na execução orçamentária praticada
- Potencial risco de encargos como, por exemplo, atualização financeira e juros moratórios incorridos em decorrência de atraso no pagamento das faturas.
- O descontrole da movimentação financeira versus a contábil pode mascarar um possível desvio de recursos públicos;
- Impossibilidade da elaboração de um planejamento de gestão condizente com a realidade financeira da entidade;
- Ocultação de dívidas e comprometimento de orçamentos de exercícios futuros.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária da SEPLAG à época dos fatos e signatária do contrato nº 11/2017, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância do art. 60 da Lei nº 4.320/64, efetuando despesas sem prévio empenho.

DETERMINAÇÃO

- Ao atual responsável da SEPLAG, consoante §1º do artigo 6º da Deliberação TCE/RJ n.º 204/96, para que institua controles de modo que toda assunção e execução de despesa no município seja precedida pelo empenhamento, conforme preceitua o art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Benefício

- Conhecimento e comprometimento da real disponibilidade de recursos financeiros e manutenção do equilíbrio financeiro e orçamentário da entidade.

3.12. Achado 12 – Ausência de comprovação de despesas realizadas e de seus respectivos processos de pagamento.

Situação Encontrada:

Administração Municipal deixou de entregar à equipe de auditoria considerável montante de processos de pagamento referentes a prestações de serviços de TI, mesmo após reiterados pedidos, materializados por meio de Termos Solicitações de Documentos e Informações (TSID). As despesas decorrentes de tais processos carecem, portanto, da devida comprovação.

Os processos referentes aos pagamentos relacionados abaixo não foram apresentados à equipe de auditoria, apesar de constarem nos registros contábeis e nos relatórios de empenhos (empenhado/liquidados/pagos) e evidenciarem que os respectivos fornecedores receberam os pagamentos:

Processos da SEPLAG (Contrato nº 03/2013):

Tabela 53 - Pagamentos efetuados e não comprovados (Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON):

Processo nº	Dt. Pgto.	Ordem de Pgto	Valor (R\$)	UFIR-RJ	Empenho	Fonte de recursos	Ordenador
?	26/10/2016	?	R\$ 108.595,75	36.170,85	1520/2016	101 - Rec. Op. de Crédito	Giovanna Guiotti Testa Vict
?	26/10/2016	?	R\$ 2.216,24	738,18	1520/2016	101 - Rec. Op.de Crédito	Giovanna Guiotti Testa Vict
?	24/08/2017	?	R\$ 108.595,75	33.937,23	423/2017	100 - Rec. do Tesouro	Giovanna Guiotti Testa Vict
?	24/08/2017	?	R\$ 2.216,24	692,60	423/2017	100 - Rec. do Tesouro	Giovanna Guiotti Testa Vict
TOTAL			R\$ 221.623,98	71.538,86			

Somados, os processos que não foram entregues totalizam 71.538,86 UFIR-RJ, o que convertidos com no exercício de 2020 equivalem a R\$254.320,65.

A solicitação dos processos de pagamento ocorreu mediante TSID nº 11, que foi recebido pela SEPLAG em 17.05.2019. Diante da ausência dos processos de pagamento, em 13.08.2019, a equipe de auditoria emitiu um Termo de Reiteração, solicitando que os documentos fossem entregues em 24 horas, o que foi recebido no mesmo dia pela Controladora Geral do Município.

Mediante Ofício nº 503/CGM/2019, de 21.08.2019, a Controladora Geral do Município, Sra. **Cristiane Mara Rodrigues Marcelino**, reitera à SEPLAG sobre a necessidade de disponibilização dos documentos à equipe de auditoria. Todavia, até o encerramento dos trabalhos, os mesmos não foram entregues.

Processo da Secretaria de Fazenda (Contrato nº 06/2015):

Tabela 54 - Pagamentos efetuados e não comprovados (Contrato nº 06/2015 - SMF x SISTEMATECH):

Contrato nº 06/2015 - SEPLAG x SISTEMATECH INFORMÁTICA						
Processo nº	Dt. Pgto.	Valor (R\$)	Valor em UFR-RJ	Empenho	Nome do Ordenador	Ordenador CPF
030/001527	22/03/2017	R\$ 344.219,00	107.571,80	1601/16 e 414/17	Cesar Augusto Barbiero	977.125.408-10

Todos os processos de pagamento referentes ao Contrato nº 06/2015 da Secretaria de Fazenda foram requeridos pela equipe de auditoria mediante TSID nº 01, recebido pela municipalidade em 03.04.2019 e reiterado diversas vezes:

- 1ª Reiteração, em 16.04.2019; 2ª Reiteração, em 30.04.2019; 3ª Reiteração, em 03.05.2019; e 4ª Reiteração, em 01.08.2019.

Mediante Ofício nº 453/CGM/2019, de 02.08.2019, a Controladora Geral disponibiliza as informações solicitadas, restando, contudo, a entrega do processo nº 30/001527/17 (**R\$344.219,00**). Quanto a esse fato, foi anexada ao citado Ofício uma da Secretaria de Fazenda, na qual há a indicação de que o processo ainda não havia sido localizado e que todos os esforços estavam sendo empreendidos no sentido de encontrá-lo. Não obstante isso, até o momento de encerramento da auditoria, não houve a disponibilização do processo.

Sobre a falta desses processos, registre-se, em síntese, que compete ao jurisdicionado deste Tribunal comprovar o bom e regular emprego das verbas públicas, nos termos dos art.70 da CRFB/88; art.93, do Decreto Lei 200/67; art.66 do Decreto 93.872/86 e art.113 da Lei 8.666/93.

Analogamente, a esse propósito, diante de reiteradas decisões acerca do assunto e tendo o entendimento já consolidado, o Tribunal de Contas da União proferiu o seguinte enunciado:

ENUNCIADO DE DECISÃO Nº 176 / TCU - O ÔNUS DA PROVA É DO GESTOR

“Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova.”

De igual modo, outras cortes jurisdicionais deste país utilizam do mesmo entendimento, como é o caso do relevante Acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Senão vejamos:

Acórdão nº 27.460 – TRE-SC

*[...] 4. Na esfera penal, como se sabe, compete ao Estado o ônus de demonstrar as razões que deram ensejo ao oferecimento da denúncia. Ao revés, para efeito de responsabilização administrativa – e, via de consequência, tocante à caracterização da inelegibilidade -, **competete ao gestor de recursos públicos comprovar haver aplicado adequadamente as verbas que lhe foram repassadas pelo erário.** (grifo nosso)*

Por derradeiro, o lastro documental da despesa pública é corolário do princípio da motivação e do formalismo necessário ao processo administrativo, no sentido de que a Administração deve observar as formalidades indispensáveis à segurança jurídica e à continuidade da informação.

Na esteira desse entendimento, a Lei 8.159/91 dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, valendo colher dos seguintes excertos:

Art. 1º. É dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação.

Art. 25. Ficará sujeito à responsabilidade penal, civil e administrativa, na forma da legislação em vigor, aquele que desfigurar ou destruir documentos de valor permanente ou considerado como de interesse público e social.

Critérios:

- Artigo 70 da Constituição Federal de 1988;
- Artigo 93, do Decreto Lei 200/67;
- Art.66 do Decreto 93.872/86;
- Art.113 da Lei 8.666/93;
- Enunciado de Decisão nº 176 do TCU.

Evidências:

- Termos de Solicitação de Documentos e Informações nºs 01 e 11 (arquivos digitais “TCERJ_TSID-01.PDF” e “TCERJ_TSID-11.PDF”);
- Termo de reiteração do TSID nº 11 (arquivo digital “TCERJ_TSID-11-R1.pdf”);
- Termos de reiteração do TSID nº 01 - 1ª a 4ª reiteração (arquivos digitais: TCERJ_TSID-01_R1.PDF, TCERJ_TSID-01_R2.PDF, TCERJ_TSID-01_R3.PDF, TCERJ_TSID-01_R4.PDF);
- Relatórios de empenhos (empenhado/liquidados/pagos) extraídos do sistema e-Cidade (arquivos digitais “Relatório de empenhos LINKCON.PDF” e “Relatório de empenhos SISTEMATECH.PDF”);
- Ofício nº 503/CGM/2019, de 21.08.2019 (arquivo digital “CGM_OF503-TSID11.PDF”);
- Ofício nº 453/CGM/2019 (arquivo digital “CGM_OF453-TSID01.PDF”);
- E-mail da Controladoria (arquivo digital “E-mail-Resposta-TSID01-Proc.Não-entregue.PDF”).

Procedimento de Controle (Causa)

- As causas não foram identificadas.

Efeito

- Potencial prejuízo ao erário por conta de pagamentos indevidos;
- Falta de fidedignidade nas informações constantes dos demonstrativos contábeis.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexos de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Secretária Planejamento, Modernização da Gestão e Controle à época dos fatos, Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância do art. 70 da CRFB/88; art.93, do Decreto Lei 200/67; art.66 do Decreto 93.872/86 e art.113 da Lei 8.666/93, em decorrência dos pagamentos efetuados sem a devida comprovação do suporte documental.
- Ao Secretário de Fazenda à época dos fatos, Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação nº TCE/RJ 204/96, para que apresente razões de defesa pela não observância do art. 70 da CRFB/88; art.93, do Decreto Lei 200/67; art.66 do Decreto 93.872/86 e art.113 da Lei 8.666/93, em decorrência dos pagamentos efetuados sem a devida comprovação do suporte documental.

Benefícios:

- Impactos econômicos positivos pela maior preservação dos recursos financeiros e prevenção a fraudes;
- Incremento da confiança dos cidadãos nas instituições pública;
- Maior transparência nos gastos públicos.

3.13. Achado 13 – Execução do contrato nº 03/2013 em desconformidade com o objeto contratado.

Situação encontrada:

Em 05.12.2013, o município de Niterói, por intermédio da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, firmou o contrato nº 03/2013 com a empresa LINKCON EIRELI, cujo objeto compreendeu a prestação de serviços de suporte em análise e desenvolvimento de softwares internos, executados sob a métrica “**ponto de função.**”

A cláusula quarta da avença (Obrigações da Contratada), dentre outras coisas, previu que os serviços seriam conduzidos de acordo com as normas e as especificações técnicas pertinentes e, ainda, em estrita observância com o Termo de Referência. Além disso, consignou como obrigação a **elaboração de um relatório mensal sobre a prestação dos serviços, dirigido ao fiscal do contrato, relatando todos os serviços realizados.** Por sua vez, o Termo de Referência do município de Niterói (fls. 03/07 do proc. adm. 190000202/13) reforçou que os serviços seriam executados sob a métrica “**Ponto de Função.**”

A contratação em tela é decorrente de uma adesão (carona) à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 05111/2013-DCC da Prefeitura de Guarulhos (Pregão Presencial nº 02/13-DCC) que também previu a métrica “**ponto de função**” para a prestação de serviços. Diante disso, todas as condições estabelecidas naquele certame deveriam ser seguidas. Nessa vereda, o item 2.2 do Termo de Referência originário dispôs que os serviços deveriam ser **prestados mediante a abertura de chamados em sistema de Ordens de Serviço.**

A equipe de auditoria constatou que o jurisdicionado se utilizou da adesão de uma ata de registro de preços para tratar e remunerar serviços alheios ao contrato firmado. **Nenhuma das partes envolvidas no contrato observou o ciclo de solicitação, execução, medição e pagamento dos serviços contratados.** Verificou-se que:

- (i) não houve aberturas de solicitações de serviço como estava previsto no contrato,
- (ii) não houve medição do serviço pago,
- (iii) diversos dos serviços pagos não guardam relação com o tipo de medição por pontos de função, e
- (iv) sistemas pagos a contratada nunca foram desenvolvidos e utilizados de fato pela Prefeitura de Niterói (**simulação de desenvolvimento e uso de software**).

Após minuciosa análise dos processos de pagamento da SEPLAG, verificou-se que **em nenhum dos processos constou ordem de serviço descrevendo e autorizando, de forma analítica, a realização das tarefas a serem prestadas,** bem como não houve a elaboração dos relatórios mensais sobre a prestação dos serviços (não consta qualquer documento que demonstre de forma analítica e técnica quais foram os serviços executados). Por conseguinte, **não há nenhuma espécie de contagem de pontos de função.** Frise-se que a contagem de pontos de função deve obedecer a rigorosas normas

técnicas⁴⁹ e constitui condição essencial para que os pagamentos sejam realizados, pois somente por meio da contagem técnica é possível dimensionar os serviços executados e autorizar o pagamento da fatura.

Em decorrência dessa omissão documental, numa atitude prudente, a equipe de auditoria solicitou ao jurisdicionado, mediante TSID nº 11, “*eventuais ordens de serviços, medições, contagens e conferências utilizadas na atestação dos serviços dos contratos não compreendidas no bojo dos processos de pagamento. (quaisquer meios de controle/conferência utilizados, tais como planilhas, relatórios, certificações, mapas, etc)*”. Contudo, obteve-se a seguinte resposta negativa:

Figura 66 - Resposta ao TSID nº 11 (Contrato nº 03/2013):

Em relação aos itens abaixo, cabe acrescentar:

Item 3: Não ocorreu nenhuma ordem de serviço, medições, contagens e conferências que não estejam compreendidas no bojo dos processos de pagamento.

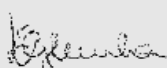
Item 5: Não foi realizado cadastro dos fiscais na forma da Deliberação do TCE nº 164/92.

Item 7: Não foram realizados Estudos Técnicos Preliminares.

Item 10: No contrato 11/2017 consta catálogo de serviços (mídia em anexo).

Item 11: Os relatórios estão em mídia em anexo. Os itens 11.1 a 11.6 encontram-se nos respectivos processos de pagamento (mídia em anexo).

Item 12: No processo 190000202/2013, pode ser encontrado de forma detalhada os serviços prestados, especialmente em fls. 351 (Anexo I) e 352 (Anexo II).


ELENICE GONÇALVES DA CUNHA
Subsecretária de Modernização da Gestão
SEPLAG – Matr. 1243.694-0

Fonte: resposta ao TSID nº 11 (Declaração do jurisdicionado)

⁴⁹ Norma ISO ISO/IEC 20926:2009 - Software and systems engineering — Software measurement — IFPUG functional size measurement method 2009. <https://www.iso.org/standard/51717.html>

Adicionalmente, em resposta ao item 12 do mesmo TSID nº 11, há remissão a uma relação de serviços localizada às fls. 351/352 do processo de contratação.

Logo, pode-se afirmar que toda a documentação que lastreou os pagamentos esteve contida no processo de contratação, o que restou deficiente.

Com efeito, os contratados possuem a obrigação de entregar os produtos dentro das especificações acordadas de forma a evitar prejuízos ao erário.

O art. 66 da Lei Federal nº 8.666/93 prevê que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes:

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

O fornecimento em desacordo deve ser rejeitado pela administração municipal, nos termos do disposto no art. 76 da Lei Federal nº 8.666/93.

Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

Nesse sentido, impende destacar que o TCU, por meio do Acórdão nº 5848/2013 – Primeira Câmara, já se pronunciou como “**sendo irregular o pagamento de serviço medido por parâmetro dissonante daquele estipulado em contrato.**”

Adicionalmente, a inexecução é colocada como causa de rescisão, consoante estabelecido no art. 77 da Lei Federal nº 8.666/93:

Art. 77 – A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão com as consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Diante da insuficiência de informações capazes de comprovar a efetiva prestação dos serviços, a equipe de auditoria utilizou-se de técnicas de análise e arbitramento para avaliar a execução contratual e a consequente economicidade. Nesse contexto, foram suscitadas 3 hipóteses para conferência:

- 1) Identificar a **utilização dos pontos de função e associá-los a algum produto entregue**, de acordo com os documentos contidos nos processos de contratação e pagamento. A utilização da métrica ponto de função⁵⁰ se **circunscreve ao desenvolvimento de softwares** e, mediante amparo técnico, é possível estimar o esforço e o gasto necessário. Logo, ao utilizar-se da métrica para fins diversos,

⁵⁰ **Manual de Práticas de Contagem do IFPUG** - O Counting Practices Manual do IFPUG (CPM) especifica um conjunto de definições, regras e passos para a aplicação do método de medição funcional.

Roteiro de Métricas de Software do SISP - O Roteiro de Métricas de Software do SISP (Roteiro SISP) baseia-se nas regras de contagem de pontos de função do Manual de Práticas de Contagem (CPM 4.3), para vários tipos de projetos de desenvolvimento e de manutenção de sistemas, a fim de promover o uso de métricas objetivas nos contratos de prestação de serviços desses projetos.

perde-se tanto o poder de estimar quanto o parâmetro de comparação de mercado.

- 2) Em virtude da insuficiência de informações, bem como a natureza de alguns serviços prestados - não condizentes com a métrica "Ponto de Função"-, buscou-se **calcular a economicidade considerando a alocação de postos de trabalho**, de acordo com as evidências contidas nos processos de pagamento (relação de funcionários); e
- 3) Considerar como válidos todos os pontos de função prestados (remota hipótese) e analisar os **valores cobrados mediante a adesão em cotejo com os valores praticados mediante um procedimento licitatório** realizado pela própria SEPLAG.

De acordo com os resultados demonstrados a seguir, pode-se afirmar categoricamente que sob qualquer dimensão analisada a contratação demonstra-se superfaturada – prejudicial aos cofres públicos. Ou seja, sobre **qualquer ângulo que se jogue luz o prejuízo ao erário público é evidente**. Ressalta-se que, embora não obrigatório, haja vista que o contrato deveria ter seguido à risca a execução por ponto de função, a equipe de auditoria resolveu analisá-lo por diversas perspectivas, tendo em vista o possível aproveitamento dos serviços prestados e a mitigação do risco de exacerbada imputação de débito com enriquecimento sem causa por parte do município. Seguem os resultados das análises efetuadas:

4.13.1. Da análise compreendendo a contagem dos pontos de função e os produtos entregues.

Da análise de todos os processos de pagamento, bem como dos processos que subsidiaram a contratação, não são identificadas contagens de pontos de função fidedignas e capazes de dar azo à despesa paga.

No processo de contratação (processo nº 190000202/13), foram identificados dois momentos em que há algum tipo, ainda que precário, de dimensionamento em ponto de função, sejam eles:

- a. Nas prorrogações do contrato, ocasiões em que o gestor junta aos autos uma relação de serviços teoricamente já executados em pontos de função. Ressalta-se, contudo, que as meras relações apresentadas não se confundem com a medição prevista em contrato, uma vez que não demonstram de forma analítica a quantidade de pontos em cotejo com cada produto entregue, ao arrepio das normas técnicas aplicáveis à métrica (vide fls. 225, 352, 558/559 e 561/562 do proc. adm. 190000202/13).

Das análises dessas relações, pode-se perceber que muitos dos pretensos serviços ali cotejados, realizados sem medição em pontos de função, configuraram um possível subterfúgio técnico para justificar a contratação por adesão (carona) e dificultar o controle, haja vista que são totalmente incompatíveis com o uso da métrica. Os poucos serviços relacionados e que, a princípio, estariam sujeitos à métrica ponto de função não passaram por qualquer medição/mensuração técnica, subscrita por algum servidor municipal.

- b. No final do processo administrativo da contratação (fls. 672/727 do proc. 190000202/13) é apresentada uma relação de serviços pagos. Essas relações são sintéticas e lacônicas, destacando-se a presença de um sistema denominado “**GED Workflow**”, que consumiu mais de 4.000 pontos de função, mas não foi localizado pela equipe de auditoria, configurando-se uma aplicação tecnicamente inverídica. Dessa forma, considera-se que a documentação potencialmente representa o uso de um **documento falso**, o que poderá ser confirmado mediante ciência aos órgãos de persecução penal.

Assentadas as considerações acima, vale conferir, exemplificativamente, no caso do item “a”, os serviços prestados e que, indubitavelmente, são incompatíveis com a métrica “Ponto de Função”, o que pode ser observado nas linhas destacadas em amarelo:

2014:

Figura 67 - Relação de serviços pagos a contratada, realizados em 2014 e mensurados em pontos de função (Contrato nº 03/2013):

ANEXO I - REALIZADO 2014		
	Atividades	Ponto de Função
1	Realizar auditorias para assegurar que os padrões operacionais e procedimentos de segurança estejam sendo seguidos.	120
2	Elaborar estudos sobre a criação e/ou alteração de metodologias e procedimentos necessários ao desenvolvimento de sistemas.	50
3	Elaborar, especificar, desenvolver, supervisionar e rever modelos de dados, visando implementar e manter os sistemas relacionados.	105
4	Elaborar manuais dos sistemas ou projetos desenvolvidos, facilitando a utilização e entendimento dos mesmos.	50
5	Treinar e acompanhar os usuários na utilização dos sistemas desenvolvidos ou adquiridos de terceiros, visando assegurar o correto funcionamento dos mesmos.	80
6	Elaboração do Site da Seplag versão Beta	25
7	Elaboração do Site da Seplag versão Final	60
8	Elaboração do modulo Administrativo do Site da Seplag versão Beta	25
9	Elaboração do modulo Administrativo do Site da Seplag versão Final	50
10	Elaboração da versão Beta do SISOBI, somente para os aposentados da Prefeitura de Niterói	25
11	Elaboração da versão Final do SISOBI, somente para os aposentados da Prefeitura de Niterói	56
12	Instalação e customização do Site Niterói que Queremos	25
13	Elaboração da versão Beta e Final do Site relativo ao primeiro Premio de Gestão da Prefeitura de Niterói	25
14	Instalação e customização do Site de e-SIC	20
15	Elaboração da versão Beta do i-SIC fase 1	55
16	Elaboração da versão Final do i-SIC fase 1	84
17	Treinamentos e Capacitações de Servidores da Prefeitura de Niterói	4
18	Instalação e configuração de hardware wifi em workstations	15
19	Instalação e configuração de rede wifi	35
20	Instalação e configuração em diversos ambientes de servidores	45
21	Consultoria de implantação de aplicativo em órgãos da Prefeitura	130
22	Desenvolvimento de aplicativo básico do site SEPLAG	45
23	Desenvolvimento de versão beta do aplicativo Painel de Gerenciamento de Implantação - PGI	70
24	Levantamento de indicadores	40
25	Modelagem conceitual, lógica e física de bases de dados	15
26	Administração e tuning de bases de dados SQL Sever	45
27	Suporte ao desenvolvimento de aplicativos	25
28	Implementação de servidor linux	100
29	Implementação de firewall em Iptables	35
30	Implementação de servidor DHCP, File Server e DNS	90
31	Implementação de Monitoramento Pró-ativo e relatórios gerenciais	40
32	Instalação e configuração de ativos de rede Layer 3	25
33	Implementação de políticas de segurança de rede e internet	15
34	Instalação e configuração de ambientes de desenvolvimento	40
35	Instalação de servidor CISCO e Configurações de Ambientes em HYPER-V	20
36	Criação de scripts de logon em Kix	15
37	Instalação e configuração de servidor de Antivirus	45
38	Treinamento de servidores da SEPLAG	15
39	TOTAL REALIZADO 2014	1764

Relação de serviços pagos a contratada, realizados em 2014 e mensurados em pontos de função. Folhas 225 do proc. adm. 19000202/13 – Processo de contratação da LINKCON EIRELI. A presente relação foi utilizada para justificar a prorrogação do contrato em análise (1º Termo aditivo).

2015:

Figura 68 - Relação de serviços pagos a contratada, realizados em 2015 e mensurados em pontos de função (Contrato nº 03/2013):

ATIVIDADES 2015		PONTOS DE FUNÇÃO
REALIZADAS		
1	Realizar auditorias para assegurar que os padrões operacionais e procedimentos de segurança estejam sendo seguidos	160
2	Elaborar estudos sobre a criação e/ou alteração de metodologias e procedimentos necessários ao desenvolvimento de sistemas.	80
3	Elaborar, especificar, desenvolver, supervisionar e rever modelos de dados, visando implementar e manter os sistemas relacionados.	130
4	Elaborar manuais dos sistemas ou projetos desenvolvidos, facilitando a utilização e entendimento dos mesmos.	80
5	Treinar e acompanhar os usuários na utilização dos sistemas desenvolvidos ou adquiridos de terceiros, visando assegurar o correto funcionamento dos mesmos.	100
6	Customização do Site da Seplag	50
7	Customização do Módulo Administrativo do Site da Seplag	50
8	Customização do SISOBI para atender a toda a Prefeitura de Niterói	180
9	Customização do e-SIC para a Prefeitura de Niterói	30
10	Customização do i-SIC com a introdução de novas facilidades	145
11	Elaboração das versões Beta e Final de Sites e/ou aplicações emergenciais	50
12	Treinamentos e Capacitações de Servidores da Prefeitura de Niterói	10
13	Instalação e configuração em diversos ambientes de servidores	23
14	Consultoria em implantação de aplicativo em órgão da Prefeitura	155
15	Desenvolvimento de versão 1.1 do aplicativo Painel de Gerenciamento de Implantação	95
16	Instalação e configuração dos ativos de rede na PMN	200
17	Implementação de equipamentos ASA 5505 na PMN	74
18	Implementação de equipamentos para redundância de rede interna SEPLAG	140
19	Instalação de equipamento para contingencia de energia	10
20	Vistorias nos prédios sob intervenção do projeto PRODERJ	25
EXTRAS		
21	Configuração de ativos de rede layer 3 na PMN	149
22	Montagem e instalação de datacenter na PMN	90
23	Gerenciamento de projeto para modernização de infraestrutura de rede	170
24	Total Realizado em 2015	2196

Relação de serviços pagos a contratada, realizados em 2015 e mensurados em pontos de função. Folhas 352 do proc. adm. 19000202/13 – Processo de contratação da LINKCON EIRELI. A presente relação foi utilizada para justificar a prorrogação do contrato em análise (2º Termo aditivo).

2016:

Figura 69 - Relação de serviços pagos a contratada, realizados em 2016 e mensurados em pontos de função (Contrato nº 03/2013):

Proc. N° 19000.908/2013	Data 28/11/2013
Rubrica 1242.202-6	Fls N° 261

Termo de Encerramento de Atividades

Nome do Projeto PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI	Cód. Projeto 001	Tipo Projeto Desenv./ Manutenção / Serv. Técnicos
Número do Contrato XXXX	Fornecedor LINKCON	

Código do item	Nome do item	Perfil	PF Realizados
1	REALIZAR AUDITORIAS PARA ASSEGURAR QUE OS PADRÕES OPERACIONAIS E PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA ESTEJAM SENDO SEGUIDOS	Serviços de Suporte Operacional	160
2	CUSTOMIZAÇÃO DO E-SIC PARA A PMN	Serviços de Suporte Operacional	75
3	INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO EM DIVERSOS AMBIENTES DE SERVIDORES	Serviços de Suporte Operacional	45
4	INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE ATIVOS DE REDE NA PMN	Serviços de Suporte Operacional	160
5	INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE ASA 5505 NA PMN	Serviços de Suporte Operacional	74
6	VISTORIA E RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DE OBRAS DE MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA	Serviços de Suporte Operacional	25
7	INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE EQUIPAMENTOS NO DATACENTER DO CAN	Serviços de Suporte Operacional	80
8	INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE NOVOS SERVIDORES DE REDE NA PMN	Serviços de Suporte Operacional	125
9	PROJETAR E IMPLEMENTAR PLANO DE CONTINGÊNCIA EXTERNO DO E-CIDADE	Serviços de Suporte Operacional	160
10	INSTALAR E CONFIGURAR NOVA SALA DE GERENCIAMENTO DE CRISE NO GABINETE	Serviços de Suporte Operacional	62
11	TREINAR E ACOMPANHAR OS USUÁRIOS NA UTILIZAÇÃO DOS SISTEMAS DESENVOLVIDOS OU ADQUIRIDOS DE TERCEIROS, VISANDO ASSEGURAR O CORRETO FUNCIONAMENTO DOS MESMOS.	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	350

12	CONSULTORIA DE IMPLANTAÇÃO DE APLICATIVOS EM ÓRGÃOS DA PREFEITURA	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	300
13	ELABORAR MANUAIS DOS SISTEMAS OU PROJETOS DESENVOLVIDOS, FACILITANDO A UTILIZAÇÃO E ENTENDIMENTO DOS MESMOS	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	80
14	CUSTOMIZAR PORTAL DA TRANSPARÊNCIA COM INTRODUÇÃO DE NOVAS FUNCIONALIDADES	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	200
15	ELABORAR ESTUDOS SOBRE A CRIAÇÃO E/OU ALTERAÇÃO DE METODOLOGIAS E PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS AO DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	100
16	ELABORAR, ESPECIFICAR, DESENVOLVER, SUPERVISIONAR E REVER MODELOS DE DADOS, VISANDO IMPLEMENTAR E MANTER OS SISTEMAS RELACIONADOS	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	200
Total de PF realizados (2196)			2196

Perfil	Total de PF
Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	1230
Serviços de Suporte Operacional	966
Total geral de PF realizados	2196

Termo de Encerramento

Declaro que os serviços constantes no Termo de Encerramento foram integralmente realizados e aceitos pela PREFEITURA MUNICIPAL DE NITEROI conforme atestam os Relatórios de Produtos acima referenciados.

Aprovado por:

Carlos Alberto de Araújo Silva
SEPLAG - Matr. 241.045-6

SEPLAG

14/11/2016
Data

DAVID DA SILVA FIGUEIREDO
Responsável Técnico – LINKCON

14/11/2016
Data

Relação de serviços pagos a contratada, realizados em 2016 e mensurados em pontos de função. Folhas 561/562 do proc. adm. 190000202/13 – Processo de contratação da LINKCON EIRELI. A presente relação foi utilizada para justificar a prorrogação do contrato em análise (3º Termo aditivo).

2017:

Para o exercício de 2017 não constam relações das atividades realizadas, mas há essa relação demonstrada abaixo, cujo conteúdo demonstra as atividades previstas. Para efeitos de verificação da despesa, considerando a ausência de outras evidências, a equipe de auditoria a considerou para verificação da despesa e da economicidade.

Figura 70 - Relação de serviços pagos a contratada, previstos para 2017 e mensurados em pontos de função (Contrato nº 03/2013):

PROJETOS 2017 - LINKCON			
Código do item	Nome do item	Perfil	PF Realizados
1	REALIZAR AUDITORIAS PARA ASSEGURAR QUE OS PADRÕES OPERACIONAIS E PROCEDIMENTOS DE SEGURANÇA ESTEJAM SENDO SEGUIDOS	Serviços de Suporte Operacional	60
2	INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO EM DIVERSOS DE NOVOS AMBIENTES DE SERVIDORES	Serviços de Suporte Operacional	23
3	INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DOS ATIVOS DE REDE NA PMN	Serviços de Suporte Operacional	200
4	IMPLEMENTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA REDUNDÂNCIA DE REDE INTERNA SEPLAG	Serviços de Suporte Operacional	74
5	INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE EQUIPAMENTO STORAGE	Serviços de Suporte Operacional	140
6	CONFIGURAÇÃO DE CONVERGÊNCIA DE REDES DA PMN	Serviços de Suporte Operacional	10
7	IMPLEMENTAÇÃO DE SOLUÇÃO DE TELEFONIA VOIP NA SEPLAG	Serviços de Suporte Operacional	25
8	IMPLEMENTAÇÃO DE SOLUÇÃO EAD	Serviços de Suporte Operacional	149
9	GERENCIAMENTO DE PROJETOS DE MODERNIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE REDE	Serviços de Suporte Operacional	170
10	ELABORAR ESTUDOS SOBRE A CRIAÇÃO E/OU ALTERAÇÃO DE METODOLOGIAS E PROCEDIMENTOS NECESSÁRIOS AO DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	100
11	TREINAR E ACOMPANHAR OS USUÁRIOS NA UTILIZAÇÃO DOS SISTEMAS DESENVOLVIDOS OU ADQUIRIDOS DE TERCEIROS, VISANDO ASSEGURAR O CORRETO FUNCIONAMENTO DOS MESMOS	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	400

PREFEITURA NITERÓI		Rubrica: <u>gestão de O. Andrade</u> SEPLAG-Matr. 1242.252-6 PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E CONTROLE	Fls N° <u>559</u> SEPLAG
12	ELABORAR, ESPECIFICAR, DESENVOLVER, SUPERVISIONAR E REVER MODELOS DE DADOS, VISANDO IMPLEMENTAR E MANTER OS SISTEMAS RELACIONADOS	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	295
13	CONSULTORIA DE IMPLANTAÇÃO DE APLICATIVOS EM ÓRGÃOS DA PREFEITURA	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	150
14	ELABORAR MANUAIS DOS SISTEMAS, FACILITANDO A COMPREENSÃO E UTILIZAÇÃO DOS MESMOS	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	100
15	CUSTOMIZAR PORTAL DA TRANSPARÊNCIA COM INTRODUÇÃO DE NOVAS FUNCIONALIDADES	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	200
16	GERENCIAMENTO DO APLICATIVO DE PGI (PAINEL DE GERENCIAMENTO DE IMPLANTAÇÃO)	Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas	100
Total de PF à realizar			2196

Relação de serviços pagos a contratada, previstos para 2017 e mensurados em pontos de função. Folhas 558/559 do proc. adm. 190000202/13 – Processo de contratação da LINKCON EIRELI. A presente relação foi utilizada para justificar a prorrogação do contrato em análise (3º Termo aditivo).

Como pode ser observado nas relações acima, somando-se os serviços não sujeitos à métrica ponto de função (grifados em amarelo) tem-se, um total de **6.258 pontos** passíveis de glosa, eis que incompatíveis e relacionados a produtos imensuráveis de acordo com a técnica aplicável à matéria.

Tabela 55 - Pontos de função passíveis de glosa (serviços incompatíveis) (Contrato nº 03/2013):

EXERCÍCIO	Pontos de função	Valor
2014*	1024	R\$506.880,00
2015**	1466	R\$788.678,68
2016***	1921	R\$1.163.223,13
2017***	1847	R\$1.118.413,91
TOTAL	6258	R\$3.577.195,72

* Nesse período, foi desembolsado R\$495,00 por ponto de função.

**Nesse período, foi desembolsado R\$537,98 por ponto de função.

*** Nesse período, foi desembolsado R\$605,53 por ponto de função.

Ainda que fossem passíveis de uso da métrica, repise-se que não há qualquer levantamento ou estimativa, compreendendo memória de cálculo, amparada tecnicamente, para justificar a quantidade utilizada.

Como já informado, perscrutando os autos da contratação, às fls. 672/727 do proc. adm. 190000202/13, consta **outro levantamento de pontos de função (hipótese “b”)**, documento que evidencia uma suposta contagem. Todavia, esse documento é conflitante com os serviços listados anteriormente e não condiz com a realidade encontrada pela equipe de auditoria na SEPLAG.

O primeiro ponto a ser destacado é que a dita contagem foi subscrita pela responsável a Sra. **Anna Lanuci**, que é funcionária da empresa **SISTEMATECH INFORMÁTICA**, possuidora de um contrato com a Secretaria Municipal de Fazenda, pertencente ao mesmo grupo familiar-empresarial que atuou de forma sistêmica para afastar o regular procedimento licitatório e angariar contratos de forma ilegal e ilegítima tanto com a SEPLAG quanto com a SMF. Fato comprovado nos **achados 04, 05 e 06**, desse relatório de auditoria. Não há nenhuma subscrição de servidor do município de Niterói analisando ou conferindo a medição.

O segundo e mais grave ponto que chama a atenção nessa última relação de serviços pagos é a exacerbada quantidade de pontos de função vertidas para um suposto sistema denominado **“GED Workflow”**:

Tabela 56 - Pontos de função pagos pelo sistema “GED Workflow” (Contrato nº 03/2013):

FASE	Medição em pontos de função	Valor
GED FASE 01 – julho a dezembro de 2015*	1.098	R\$590.702,04
GED FASE 02 – janeiro a junho de 2016**	1.098	R\$664.871,94
GED FASE 03 – julho a dezembro de 2016**	1.098	R\$664.871,94
GED FASE 04 – janeiro a junho de 2017**	1.098	R\$664.871,94
TOTAL	4.392	R\$2.585.317,86

*Nesse período, foi desembolsado R\$537,98 por ponto de função.


** Nesse período, foi desembolsado R\$605,53 por ponto de função.

Considerando o custo contratado do ponto de função, tem-se que somente com esse sistema GED a SEPLAG teria desembolsado a quantia de **R\$2.585.317,86**, ou seja, mais de 2,5 milhões de reais.

A equipe de auditoria selecionou o sistema GED para uma análise mais detida, dada a relevância dos valores pagos. Índícios diversos e concordantes demonstraram que essa medição de pontos de função é uma aparente uma peça de ficção, realizada *a posteriori* para dar ares de legalidade à execução. Essa interpretação baseia-se nos fatos descritos a diante.

Foram solicitadas informações à SEPLAG acerca do uso do sistema **“GED Workflow”** desenvolvido pela empresa LINKCON EIRELI. Nesse passo, sobre o desenvolvimento do sistema, a SEPLAG declarou que houve a instalação e a parametrização pela empresa LINKCON EIRELI, mediante **contrato nº 03/2013**, executado por **“ponto de função”**, conforme se depreende da declaração abaixo:

Figura 71 - Declaração prestada em resposta ao TSID nº 24 - Desenvolvimento de sistema GED pela LINKCON (Contrato nº 03/2013):



PREFEITURA
NITERÓI
TRABALHANDO SÉRIO,
SUPERANDO DESAFIOS.

PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E
MODERNIZAÇÃO
DA GESTÃO

Ofício nº 314/2019


Ref. TSID nº 24

Proc. nº 190000445/19 Data: 13/08/19
Fls. 14 Rubrica Lucas P

Declaração

Lucas Martins Passos
SEPLAG
Matr.: 1244.367-0

Declaro para os devidos fins que a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão – SEPLAG, dispõe do Software GED (Gestão Eletrônica de Documentos) instalado e parametrizado pela Empresa Linkcon, através do contrato nº 03/2013, por ponto de função.





AXEL SCHMIDT GRAEL
 Secretário de Planejamento, Orçamento e
 Modernização da Gestão.
 SEPLAG. Mat. 1242.158-2

Outrossim, em resposta posterior, o jurisdicionado admite que o sistema utilizado não foi desenvolvido originalmente para o município de Niterói, tendo ocorrido a implantação de um **software open source (sistema livre) denominado ALFRESCO⁵¹**, sem que se tenha observado alguma customização. Por compreender um software livre, causa espécie a SEPLAG ter pago a **exorbitante quantia referente a 4.392 pontos de função apenas**

⁵¹ <https://www.alfresco.com/>. A plataforma Alfresco Enterprise Management Content (ECM) é uma plataforma de ECM aberta e poderosa que é fácil de estender, personalizar e integrar com suas aplicações e processos existentes. A plataforma fornece acesso móvel fácil de conteúdo, proporciona ao usuário uma experiência de colaboração simples, mas rica e ajuda os clientes a maximizar o valor de seu conteúdo. É a plataforma ECM preferida para milhares de empresas no mundo. <http://www.ambientelivre.com.br/consultoria/alfresco.html>. Acesso em 05.11.2019.

para a instalação e parametrização do sistema livre e gratuito sem que o mesmo tenha recebido qualquer tipo de intervenção/customização.

Figura 72 - Resposta ao TSID nº 26 - Sistema ALFRESCO (Contrato nº 03/2013):

 <p>PREFEITURA NITERÓI TRABALHANDO SÉRIO, SUPERANDO DESAFIOS.</p>	<p>PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO</p> <p>Proc. nº <u>190 000 436/19</u> Data: <u>15/08/19</u> Fls: <u>11</u> Rubrica: <u>Lucas MP</u></p>
<p>ANEXO</p>	
<p>Ofício nº 478/2019</p> <p>Ref. TSID nº 26</p>	
<p>Declaração</p> <p>Item 05</p>	
<p>Em atenção dos questionamentos formulados no item 5 do Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID nº 26, constante no Ofício nº 314 – GAP/SGE, do Colendo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, declaro que o Sistema GED não foi desenvolvido original e integralmente para o Município de Niterói. Não obstante, foi realizada a implantação do software open source denominado ALFRESCO, sem que se tenha observado nenhuma customização.</p>	
<p> AXEL SCHMIDT GRAHL Secretário de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão. SEPLAG. Mat. 1242.158-2</p> <p> Mariana Thomsten Secretária de Gabinete SEPLAG. Mat. 1240.177-5</p>	

Complementarmente, em resposta ao TSID nº 24, é informado que a implantação do sistema foi iniciada **apenas em agosto de 2019**, ou seja, concomitantemente à realização da auditoria, após os pedidos de informações acerca da aplicação. Tal fato é de causar profunda estranheza aos olhos de qualquer cidadão, haja vista que passados quase dois anos do término do contrato.

Figura 73 - Resposta ao TSID nº 24 - Sistema ALFRESCO e data de início de utilização (Contrato nº 03/2013):

PREFEITURA NITERÓI
TRABALHANDO SÉRIO, SUPERANDO DESAFIOS.

PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO

Ao Gabinete,

Resposta ao Ofício nº 474/CGM/2019
Reiteração do Ofício 467/CGM/2019
Ref.: Ofício nº 314/2019 – GAP/SGE
TSID nº 24

... nº 152000454/15 Data: 15/08/19
08 Rubrica Lucas m P
Lucas Martins Passos
SEPLAG
Matr.: 1244.367-0

Encaminhamos em HD Externo os documentos solicitados, referentes ao Termo de Solicitação de Informações e Documentos – TSID nº 24, do contrato referente a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão.

Importante registrar que alguns itens foram gravados em HD Externo diante do tamanho do arquivo com as informações, o que impossibilitou que fossem colocados em mídia digital como CD ou DVD.

Em relação aos itens abaixo, cabe acrescentar:

Item 2: Trata-se de Sistema de Gerenciamento Eletrônico – GED. O nome do referido sistema é “ALFRESCO”, em fase de implantação.

Subitem 5.1: O quantitativo de processos consta no HD externo já entregue. Complementarmente, encaminhamos o relatório de documentos cadastrados no sistema, porém **não pode ser segregado por ano, pois sua implantação iniciou-se em agosto de 2019**, conforme planejamento estratégico já entregue em HD, o sistema possui 39.520 documentos cadastrados (lista_documentos.csv).

Fonte: resposta do jurisdicionado ao TSID nº 24.

Indagado sobre os motivos pelos quais o sistema não havia entrado em funcionamento (TSID nº 26), o jurisdicionado assim respondeu:

Figura 74 - Trecho de resposta ao TSID nº 26 - Justificativa pelo não uso do sistema GED (Contrato nº 03/2013):

Item 1: Reiteramos a informação anteriormente prestada à Colenda Corte, de que o Sistema GED Workflow (GED SEPLAG) não foi colocado em produção devido à prioridade de outros projetos estratégicos concorrentes no âmbito do Município de Niterói, notadamente na SEPLAG. Entretanto, reafirmamos que o referido sistema se encontra em processo de implantação, conforme previsto no planejamento estratégico de 2019.

Fonte: trecho de resposta do jurisdicionado ao TSID nº 26.

No que se refere ao quantitativo de pontos de função utilizado no desenvolvimento do sistema, por meio de declaração, o jurisdicionado reafirma o cálculo colacionado às fls. 703/722 do proc. adm. 190000202/2013, subscrito pela Sra. Anna Lanuci:

Figura 75 - Trecho de resposta ao TSID nº 26 - Justificativa da quantidade de pontos de função do sistema GED (Contrato nº 03/2013):

Item 2: Encaminhamos, em anexo, a cópia do documento que contém a estimativa inicial da quantidade de pontos de função que seriam utilizados em todo o desenvolvimento do Sistema GED (sumário da contagem relativa ao Sistema GED). Neste ponto, compete-nos registrar que o referido documento consta no volume II do Processo TCE/RJ nº 190.000.202/2013, às fls. 703/722.

Fonte: trecho de resposta do jurisdicionado ao TSID nº 26.

Contudo, acerca do dimensionamento do sistema, artefato inerente e essencial à métrica “ponto de função”, chama a atenção a resposta do jurisdicionado sobre a inexistência. Além disso, é declarado novamente que o sistema não foi customizado, ou seja, **aplicou-se uma solução pronta (repise-se: gratuita)**.

Figura 76 - Trecho de resposta ao TSID nº 26 - Falta de dimensionamento do sistema GED e não customização do ALFRESCO (Contrato nº 03/2013):

6.1: Esclarecemos que não houve dimensionamento do Sistema, tendo sido incorporado na sua integralidade.

6.2: As estimativas seguem em anexo, conforme informado no item 2.

6.3: Em relação à solicitação da quantidade de pontos de função necessárias para colocar o referido Sistema em produção, informamos que, como não houve a sua customização, a estimativa enviada em anexo, nos termos previsto no item 2, contempla sua totalidade e instalação de *software*.

Fonte: trecho de resposta do jurisdicionado ao TSID nº 26.

Corroborando o fato de ter aplicado uma solução pronta, o jurisdicionado presta informações afirmando que: **(I)** não houve definição do sistema, ou seja, os requisitos e as regras não foram estabelecidos pela SEPLAG; **(II)** não houve registro de ordens de serviços e memória de cálculo detalhada sobre os pontos de função utilizados; **(III)** não houve estudo técnico preliminar; e **(IV)** os responsáveis pela conferência foram os fiscais do contrato. Sobre esse último aspecto, é de ser ressaltado não haver nos processos qualquer evidência que confirme essa medição.

Figura 77 - Trecho de resposta ao TSID nº 26 - Não levantamento de requisitos e não existência de ordens de serviços do sistema GED (Contrato nº 03/2013):

Item 10: Cumpre-nos esclarecer que as definições relativas ao Sistema não constam em ata ou qualquer outro documento, seja físico ou eletrônico.

Item 11: Informamos que os servidores responsáveis pelas conferências dos pontos de função cobrados no curso da execução contratual eram os Fiscais do Contrato.

Item 12: Não há registro relativo a ordens de serviço e memória de cálculo detalhada sobre os pontos de função.

Item 13: Não há registro de Estudo Técnico Preliminar.

Fonte: trecho de resposta do jurisdicionado ao TSID nº 26.

Sob a alegação de ter ocorrido o aproveitamento de uma **solução pronta e gratuita**, o jurisdicionado consignou a impossibilidade de responder alguns questionamentos da equipe de auditoria, provenientes do TSID nº 26. São os itens indicados abaixo, cuja imprescindibilidade é afeta às atividades de desenvolvimento de software:

Itens requeridos no TSID nº 26:

06	<p>Caso tenha ocorrido o aproveitamento de algum sistema, informar o seguinte:</p> <p>6.1. Quem foi o responsável do município por dimensionar o produto aproveitado (apresentar cópia do dimensionamento); 6.2. Apresentar a memória de cálculo compreendendo a quantidade e o valor do produto aproveitado; 6.3. A estimativa da quantidade de pontos de função necessárias para colocar o sistema em produção a partir do aproveitamento; 6.4. Pesquisa de mercado utilizada para verificar a vantajosidade do aproveitamento; 6.5. Estudo que demonstre ter o município verificado outras alternativas ao aproveitamento; 6.6. Estudo contendo a análise sobre a viabilidade do aproveitamento;</p>
07	Disponibilizar o projeto do sistema.
08	Apresentar o plano de implantação do sistema.
	<p>Apresentar toda a documentação atinente à gerência do projeto. Ex.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Termo de abertura; - Descrição do escopo e do produto (lista de requisitos, EAP, etc); - Linhas de base do tempo e do custo (cronograma e custo iniciais); - Versões do plano do projeto; - Registros das solicitações de mudanças e respectivas aprovações; - Atas de reuniões periódicas; - Relatórios de progresso do projeto (desenvolvimento);
15	<p>Informar se os fiscais possuíam formação na área de TI e se possuíam conhecimento e <i>expertise</i> para realizar a contagem de pontos de função. (Apresentar os comprovantes de formação/especialização e experiência)</p>
16	<p>Informar se, à época da execução do contrato nº 02/2013, havia algum profissional do quadro de pessoal da secretaria com capacidade/conhecimento para medir os serviços prestados em Pontos de Função e se este profissional atuou de forma rotineira auxiliando os fiscais. Caso positivo, indicar os nomes e as respectivas formações profissionais (inclusive especializações em contagem de pontos de função) e apresentar os documentos que comprovem essa atuação (pareceres, avaliações, certificações, medições, laudos, etc).</p>
17	<p>Informar se houve a contratação de terceiros especializados para assistir e subsidiar de informações os fiscais do contrato nº 02/2013 nas atividades de fiscalização? Caso positivo, apresentar cópias dos processos de contratação e os produtos entregues.</p>

Respostas apresentadas pela SEPLAG:

Figura 78 - Trecho de resposta ao TSID nº 26 - Impossibilidade de prestar algumas respostas acerca sistema GED (Contrato nº 03/2013):

Itens 6.5, 6.6, 7, 8, 15, 16, 17: Esclarecermos a impossibilidade de prestar os esclarecimentos na forma solicitada nos referidos itens em razão de o Sistema GED não ter sido colocado em produção, conforme justificativa exposta no Item 1, acima.

Fonte: trecho de resposta do jurisdicionado ao TSID nº 26.

Chama a atenção a omissão no que se refere aos itens 15, 16 e 17, demonstrando que a SEPLAG, apesar de ter firmado um contrato que teve por métrica “ponto de função”, não possuía maturidade suficiente para o seu uso e medição.

Sonegou-se a informação sobre a capacidade de fiscalização dos servidores designados como fiscais. Essa situação reforça a percepção de ter sido uma contratação açodada, com possível ímpeto na empresa, em detrimento da devida obrigação de planejar e licitar as compras e serviços públicos, assunto tratado em outro achado dessa auditoria.

Outras informações básicas acerca do sistema GED foram solicitadas pela equipe de auditoria no intento de comprovar a existência da aplicação. Foram requeridos artefatos elementares tais como os demonstrados abaixo (TSID nº 24):

5.1 - Relatório que informe o quantitativo dos processos e documentos cadastrados nos sistemas, segregados por ano, desde sua implantação;
5.2 - Relação de usuários cadastrados;
5.3 - Cópia do diagrama de modelo de dados;
5.4 - Último <i>backup full</i> do banco de dados (<i>Dump</i> do banco de dados);
5.5 - Último backup full da aplicação (Código fonte no estado atual da aplicação);
5.6 - Fornecer o <i>print</i> de todas as telas do sistema;
5.7 - Manual de utilização;
5.8 – Casos de uso;
5.9 – Memória de cálculo, discriminando o custo analítico do sistema.
Obs.: As informações e documentos relacionados acima deverão ser apresentados, independentemente de os sistemas terem entrado em produção.

Os casos de uso (item 5.8) e a memória de cálculo, discriminando o custo analítico do sistema (item 5.9) não foram entregues sob a alegação de que não existiriam por **não ter havido customização do sistema**, o que representa mais um indício de que foi instalada uma aplicação pronta e gratuita (sistema denominado ALFRESCO). A resposta foi encaminhada à equipe de auditoria mediante Ofício nº 472/CGM/2019, de 13.08.2019. Frise-se que a Controladora esteve ciente de todas as respostas encaminhadas à equipe de auditoria. Portanto, esteve ciente de todas as máculas na integralidade, uma vez que presumíveis diante das declarações prestadas.

Figura 79 - Trecho de resposta do jurisdicionado ao TSID nº 24 - Não customização do sistema GED (Contrato nº 03/2013):

5.8: Não há, porque não houve customização.

5.9: Não há, porque não houve customização.

Sem mais no momento, reiteramos protestos de elevada estima e consideração.


LUCAS MARTINS PASSOS

SEPLAG. Mat.: 1244.367-0

Fonte: trecho de resposta do jurisdicionado ao TSID nº 24.

Os documentos entregues foram analisados parcimoniosamente pela equipe de auditoria, podendo-se concluir inequivocamente o seguinte:

a) o sistema instalado é composto basicamente pelo **ALFRESCO**. De acordo com a plataforma de pesquisas Wikipédia, *Alfresco, é um sistema de Gestão de conteúdo empresarial (em inglês ECM "Enterprise Content Management") multi plataforma (Windows e Unix/Linux) de Código Aberto. O Alfresco se propõe como uma alternativa para o gerenciamento de documentos, arquivos, colaboração e também conteúdos web. O Alfresco é desenvolvido em Java, e tem como estratégia prover escalabilidade modular para o gerenciamento de documentação corporativa.*

b) o sistema ALFRESCO é uma aplicação de fácil manuseio e parametrização, não demandando grandes intervenções e gastos⁵².

c) a análise das telas apresentadas pela SEPLAG e do código fonte confirma a não existência de intervenções, customizações ou implementações no sistema, sendo forçoso afirmar que houve apenas a colocação de uma camada de mascaramento. Dessa forma, o sistema apresenta-se como um gerenciador de arquivos, algo totalmente diferente de um sistema GED, que é um conjunto de tecnologias, com ampla integração, que permite um órgão gerenciar seus mais diversos documentos em forma digital, como papel, planilhas eletrônicas, arquivos de texto, etc.

⁵² A plataforma *Alfresco Enterprise Management Content* (ECM) é uma plataforma de ECM aberta e poderosa que é fácil de estender, personalizar e integrar com suas aplicações e processos existentes. A plataforma fornece acesso móvel fácil de conteúdo, proporciona ao usuário uma experiência de colaboração simples, mas rica e ajuda os clientes a maximizar o valor de seu conteúdo. É a plataforma ECM preferida para milhares de empresas no mundo. <http://www.ambientelivre.com.br/consultoria/alfresco.html>. Acesso em 05.11.2019.

d) a análise do banco de dados confirma que **a utilização do sistema ocorreu após o início da auditoria do TCE-RJ**, sendo diversos processos cadastrados em um período de uma semana.

O exame dos dados apresentados à equipe, especialmente o banco de dados, revela 37.197 registros ocorridos no sistema entre os dias 08.08.19 e 12.08.19:

Tabela 57 - Registros de processos no banco de dados do sistema ALFRESCO (GED) utilizado pela SEPLAG:

Usuário	Data do cadastro	Quant. Procs. Cadastrados	Procs. Cadastrados (%)
victort	24/11/2017	15	0,04%
victort	30/11/2017	1	0,00%
davidf	29/12/2017	9	0,02%
davidf	27/11/2018	2	0,01%
andrec	15/02/2019	8	0,02%
davidf	15/02/2019	1	0,00%
davidf	08/08/2019	5.316	14,32%
davidf	09/08/2019	21.174	57,05%
eduardoi	09/08/2019	8	0,02%
davidf	10/08/2019	10.510	28,32%
davidf	12/08/2019	70	0,19%
	TOTAL	37.114	100,00%

99,90%

Tabela elaborada pelos autores com base nos registros de log do sistema Alfresco, calculando-se somente usuários cadastrados

Esse cenário demonstra que **99,90% dos registros de criação de processos no sistema ocorreu após a solicitação de informações pela equipe de auditoria**. Registre-se que o primeiro TSID requerendo informações sobre o sistema GED ocorreu em 05.08.19 (TSID nº 24), recebido pela SEPLAG e pela Controladoria Geral do Município (CGM). Em virtude da não apresentação tempestiva das respostas, a solicitação teve que ser reiterada por duas vezes, nos dias 12 e 13.08.19, respectivamente.

Para que se tenha a noção de que houve um movimento extraordinário e anormal, com o fito de simular o uso do sistema, **10.510 registros foram realizados em pleno sábado, 10.08.19, pelo usuário “davidf”**.

Logo, além da simulação do desenvolvimento do software, eis que utilizado um sistema gratuito, por consequência, também se observa uma simulação de uso.

e) O manual do sistema apresentado confirma a utilização limitada do **ALFRESCO**, nada perto de configurar um sistema que tenha sido modificado ou integrado para constituir um GED. O precitado sistema **“GED Workflow”**, que consumiu mais de **4.000 pontos**

de função, sob a gestão da Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, passa ao largo do que foi apresentado à equipe de auditoria.

f) O levantamento de ponto de funções colacionado às fls. 703/722 do proc. adm. 190000202/2013 possui inúmeras funções que não estão disponíveis na aplicação.

De bom alvitre, é de assinalar que o dito sistema “**GED Workflow**” é costumeiramente utilizado pela empresa LINKCON EIRELI em contratações ilegais e prejudiciais aos cofres públicos, como bem se percebe na leitura do processo TCU nº 015.997/2018-9, que originou o Acórdão nº 2888/2018 – Plenário, ocasião em que também foi apurada uma **simulação de desenvolvimento de software**.

Não obstante todas as evidências já existentes, a equipe de auditoria, no intuito de confirmar a situação encontrada e robustecer o lastro probatório, procedeu visita física à SEPLAG no dia 06.09.19. Os funcionários Fabrício Alves Matos e David da Silva Figueiredo acompanharam a visita, ocasião em que foi observado o seguinte:

- Foi solicitada uma apresentação do sistema, oportunidade em que a equipe de auditoria pode comprovar que realmente se tratava do **ALFRESCO**, software livre e gratuito.
- Indagados sobre aplicações ou implementações extraordinárias, não foi apresentada nenhuma evidência à equipe.
- Foram identificados poucos usuários cadastrados, corroborando a situação já informada mediante declaração à equipe de auditoria.
- Foram observados poucos documentos cadastrados, imputados recentemente e possivelmente em lotes, como de fato já havia sido identificado pela equipe de auditoria quando da análise do banco de dados disponibilizado.
- Nenhum recurso extra foi apresentado no sentido de comprovar que tenha havido customização do sistema ALFRESCO. Dessa forma, comprovou-se tratar de sistema gratuito, utilizado pela SEPLAG recentemente apenas como gerenciador de documentos (organizador de arquivos).

Na oportunidade, também foi realizada uma entrevista (TER.CTO.01.025) com os Srs. Fabrício Alves Matos e David da Silva Figueiredo. A necessidade da entrevista decorreu do fato de que ambos foram funcionários da empresa LINKCON EIRELI durante toda a execução do contrato nº 03/2013 e, atualmente, ainda exercem atividades na SEPLAG. De acordo com informações da SEPLAG, Fabrício, atualmente, é funcionário da empresa DBSELLER SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA enquanto David é funcionário da

empresa STRAICK CENTRO DE TREINAMENTO E INFORMÁTICA LTDA, sucessora da LINKCON EIRELI na prestação de serviços à SEPLAG.

Destacam-se da entrevista os seguintes pontos declarados:




- Ambos os entrevistados atuaram na empresa LINKCON EIRELI no período de 2014 a 2018, exercendo atividades de analistas de sistemas;
- Os serviços eram solicitados informalmente, sem a existência de ordens de serviços;
- Não participaram do desenvolvimento do sistema “GED Workflow” (alegam que o suposto software foi desenvolvido pela fábrica de software);
- Sobre a contagem de pontos de função, alegam que a tarefa dos entrevistados não era efetuar a contagem e desconhecem a existência de técnicos na prefeitura que realizassem tal atividade;
- O entrevistado David discrimina as atividades exercidas por ele na execução do contrato, chamando a atenção o fato de todas elas serem **incompatíveis com a métrica ponto de função, eis que dissociadas do desenvolvimento de softwares:**

Figura 80 - Trecho da entrevista (TER.CTO.01.025):

01	Quais foram as funções exercidas por você na SEPLAG, enquanto funcionário da empresa Linkcon? Indique quais foram os produtos entregues com a sua participação.
Resposta:	<p>David: reestruturação de rede do prédio do CENTRO ADMINISTRATIVO da PMN e SEPLAG, cabeamento estruturado e parte elétrica, configuração de servidores, implementação de firewall, proxy etc.</p> <p>Fabrcício: desde que o prefeito assumiu, implantação do e-Cidade, levantamento de requisitos junto aos diversos órgãos e autarquias, criação do portal de transparência junto ao e-Cidade, implantação de um sistema de gerenciamento de demanda (PGI, como "Trello"), acompanhamento de atualizações de software e cumprimento de legislação.</p>

Insta consignar que o funcionário da empresa LINKCON EIRELI, Sr. David Figueiredo, ao largo do desenvolvimento de softwares, atuou inclusive como parecerista em processos da SEPLAG, fundamentando contratações da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI, sociedade umbilicalmente ligada à LINKCON EIRELI, cujos proprietários pertencem ao mesmo grupo familiar. É o que pode ser depreendido do parecer abaixo que **fundamentou o 1º termo aditivo ao contrato nº 06/2015 da SISTEMATECH INFORMÁTICA** com a Secretaria Municipal de Fazenda (fl. 381 do processo nº 030/023108/15):


Figura 81 - Parecer contido à fl. 381 do proc. nº 030/023108/15:

	PREFEITURA NITERÓI	PLANEJAMENTO MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E CONTROLE	SEPLAG
Processo nº 030023108/2015	Data: 31/08/2015	Rubrica: Jennifer Bittencourt da O. Andrade SEPLAG Matr. 1742.282-6	Fls: 381
<p>Assunto: SEI</p> <p>Considerando o processo e seus anexos, fazemos as seguintes considerações:</p> <p>Afiançamos integralmente a importância do projeto, mas discorremos a seguir algumas recomendações a serem incorporadas ao mesmo.</p> <p>Deixamos a reflexão de se estender este estudo, e conseqüentemente o projeto, levando-se em conta a possibilidade de adição de outras secretarias e setores da Prefeitura de Niterói que também possuem acervo documental, fotográfico e histórico do município; e também necessitam de tais serviços. Pois em geral, quando aumenta-se o volume, diminui-se o valor unitário do serviço prestado. Sendo assim, talvez a junção de várias secretarias e setores da Prefeitura de Niterói ao projeto, seja a adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos, pois geraria economicidade ao município.</p> <p>Também consideramos que todas as especificações técnicas necessárias foram atendidas, não havendo óbice, em tese, à contratação dos serviços.</p> <p style="text-align: right;">Niterói, 26 de julho de 2016</p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;">  <p>David Figueiredo Analista de Infraestrutura</p> </div> <div style="text-align: right; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> <p>"Vale a emenda a Carmim"</p> <p>Processo: 030/023108/15</p> <p>Data da Autuação: 31/08/15</p> <p>Fls.: 381 Rubrica: </p> </div> <p style="margin-top: 10px;">Sandra Mara de Amorim Matr. 233.149-4</p> </div>			

Fonte: fl. 381 do proc. nº 030/023108/15.

Por derradeiro, duas outras situações podem evidenciar a ilegalidade da execução, configurando que o verdadeiro objeto (sistema SEI) não foi implementado.

A primeira situação é o fato de, mesmo após pagar relevante quantia para a implantação desse suposto software, a SEPLAG solicitou ao TRF4, em 18.07.2019, a cessão de uso do sistema SEI, como faz certa a circularização de informação realizada pelos auditores àquele órgão:



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300 - Bairro Praia de Belas - CEP 90010-395 - Porto Alegre - RS -
www.trf4.jus.br

RESPOSTA

QUESTIONAMENTOS FORMULADOS PELO TCE-RJ

1) O município de Niterói-RJ possui termo de cooperação para a utilização do sistema SEI?

2) Houve alguma tratativa do município de Niterói no sentido de firmar o termo de cooperação? Havendo tratativas, existe a possibilidade de encaminhar os documentos que as materializaram (por exemplo: ofícios e/ou outros documentos públicos)?

- A Prefeitura Municipal de Niterói não possui acordo de cooperação técnica assinado com o TRF da 4ª Região, motivo pelo qual não existe cessão de direito de uso do SEI para a referida instituição; sendo importante registrar, contudo, que a Prefeitura encaminhou ofício (cópia em anexo) com sua solicitação no dia 18/07/2019, a qual ainda aguarda análise.



PREFEITURA
NITERÓI
TRABALHANDO SÉRIO,
SUPERANDO DESAFIOS.



RECEBIDO
Por den às 17:39, 18/7/2019

PLANEJAMENTO,
ORÇAMENTO E
MODERNIZAÇÃO
DA GESTÃO

OFÍCIO Nº 176/SEPLAG/2019

Niterói, 09 de julho de 2019.

Ilmo. Sr.
VICTOR LUIZ DOS SANTOS LAUS
Presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 300 - Bairro Praia de Belas
90010-395 – Porto Alegre/RS

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, e, no esforço em dar continuidade ao processo de celebração de Acordo de Cooperação Técnica para cessão do SEI (Sistema Eletrônico de Informações), conforme ofício nº 20380/2017-MP do Ministério do Planejamento, solicitamos a este Egrégio Tribunal Regional da 4ª Região (TRF4) que autorize expressa e formalmente o **direito de uso** do SEI para o Município de Niterói, cujo objeto reveste-se de relevância estratégica para expansão do processo eletrônico pelas administrações públicas estaduais e municipais.



Atenciosamente,

AXEL SCHMIDT GRAEL
Secretário de Planejamento,
Orçamento e Modernização da Gestão

A segunda situação é o fato de a outra empresa do grupo da LINKCON, a SISTEMATECH INFORMÁTICA, ter firmado com a Secretaria de Fazenda um aditivo ao contrato nº 06/2015, em 03.08.2016, no qual houve um acréscimo de 25% para que um outro sistema GED (ProcNit) fosse estendido a outros órgãos municipais, nesse universo incluída a SEPLAG (**vide item 3.14.5 do achado nº 14 deste relatório**).

4.13.2. Da análise compreendendo a despesa executada por meio da alocação de postos de trabalho.

Diante de todas as colocações acima, importa destacar a existência de evidências eloquentes para que toda a despesa executada seja glosada e devolvida aos cofres públicos, sobremaneira por não ter havido a emissão das ordens de serviços, bem como também não ter ocorrido a mediação dos serviços (pontos de função utilizados) dentro da escuridão técnica e, especialmente, pela desfaçatez utilizada na simulação de desenvolvimento e uso de software.

Todavia, considerando um cenário ultra conservador, mitigando o enriquecimento sem causa do estado (município) por eventuais serviços prestados e passíveis de aproveitamento, pode-se, numa posição hipotética, considerar que o contrato, de fato, foi utilizado para a alocação de postos de trabalho, ao revés de ter sido executado sob a métrica ponto de função.

Essa hipótese baseia-se no fato de que todos os processos de pagamento, a despeito de não conter medição dos serviços, apresentam a relação funcionários alocados na SEPLAG para a execução dos serviços. É o que pode ser extraído da relação GFIP/SEFIP⁵³, como demonstrado exemplificadamente abaixo (proc. pgto. nº 190000147/2015 – fls. 37/41):

⁵³ **SEFIP** O Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (SEFIP) é um aplicativo desenvolvido pela Caixa para o empregador. Disponível gratuitamente, a ferramenta torna o processo de recolhimento regular do FGTS mais ágil e seguro.

O sistema é destinado a todas as pessoas físicas, jurídicas e contribuintes equiparados a empresa, sujeitos ao recolhimento do FGTS, e é responsável por consolidar os dados cadastrais e financeiros dos contribuintes e trabalhadores para repassar ao FGTS e à Previdência Social.

Também é utilizado para gerar a Guia de Recolhimento do FGTS (GRF), gerada com código de barras para recolher o FGTS. Os arquivos gerados pelo SEFIP são transmitidos pela internet, por meio do Conectividade Social, e a GRF emitida deve ser recolhida até o 7º dia do mês seguinte àquele em que a remuneração do trabalhador foi paga. (<http://www.caixa.gov.br/empresa/fgts-empresas/SEFIP-GRF/Paginas/default.aspx>)

Figura 82 - Relação SEFIP - Trabalhadores da empresa LINKCON - Competência 04/2015 - Tomador: SEPLAG (Contrato 03/2013):

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF DATA: 07/05/2015
GFIP - SEFIP 8.40 (22/03/2012) TABELAS 33.0 (14/01/2014) HORA: 09:14:47
PÁG : 0030/0044

RELACÃO DOS TRABALHADORES CONSTANTES NO ARQUIVO SEFIP
MODALIDADE : "BRANCO"-RECOLHIMENTO AO FGTS E DECLARAÇÃO À PREVIDÊNCIA
858400001732 682101801508 507580180807 532374200017

EMPRESA: LINKCON LTDA EPP ADMINISTRACAO INSCRIÇÃO: 05.323.742/0001-71
COMP: 04/2015 COD REC:150 COD GPS: 2003 FPAS: 515 OUTRAS ENT: SIMPLES: 2 RAT: 0.0 FAP: 1.00 RAT AJUSTADO: 0.00
TOMADOR/OBRA: SEPLAG PREF MUNICIPAL NITEROI INSCRIÇÃO: 28.521.748/0001-59

NOME TRABALHADOR	REM SEM 13° SAL	REM 13°SAL	PIS/PASEP/CI BASE CÁL 13°SAL PREV SOC BASE CÁL PREV SOCIAL	CONTRIB SEG DEVIDA	ADMISSÃO	CAT	OCOR	DATA/COD MOVIMENTAÇÃO DEPÓSITO	CBO JAM
DAVID DA SILVA FIGUEIREDO	9.108,00	0,00	128.80140.58-9 0,00	482,92	01/07/2014	01	01	728,65	02124 0,00
FABRICIO ALVES MATOS	7.327,60	0,00	129.00517.62-3 0,00	482,92	02/01/2014	01	01	586,21	02124 0,00
RONALD AQUINO DE MENEZES	8.374,40	0,00	121.98068.24-0 0,00	482,92	02/01/2014	01	01	669,96	02124 0,00

Os processos de pagamento também estão acompanhados do resumo da folha de pagamento de pessoal da empresa e das respectivas cópias dos contracheques.

Figura 83 - Listagem da folha de pagamentos da empresa LINKCON - Competência 04/2015 - Setor SEPLAG (Contrato nº03/2013):

LINKCON LTDA EPP *** LISTAGEM DA FOLHA DE PAGAMENTO *** DATA 11/06/15
RUA MANOEL RAMOS DE SOUZA - NUM. 83 FOLHA -> 0001
CENTRO - LAGOA DO CARRO - PE - CNPJ/CEI/CPF: 05323742000171 HORA -> 11:27
SETOR -----> 20 - SEPLAG NITEROI
REFERENTE --> ABRIL/2015 *** FOLHA MENSAL

PROCESSO Nº 190/147/15 DATA 11/06/15
RUBRICA Fls Nº 40
C. Vinícius de Souza Campos

ORD. - MATRIC	NOME DO EMPREGADO	CARGO/FUNCAO	VALOR * COD	DESCRICA O	VALOR
1->00486	DAVID DA SILVA FIGUEIREDO	072 - ANALISTA DE SISTEMA AVANÇADO	DT ADM->	01/07/2014	
001 - SALARIO BASE	30,00	9.108,00	124 - I N S S	11,00	513,01
130 - I R R FONTE	27,50	1.442,13			
SALARIO BASE - BASE PARA FGTS - BASE PARA RAIS - SAL CONTRIBUICAO - BASE PARA INSS - BASE P/I. RENDA - LIQUIDO A PAGAR					
	9.108,00	9.108,00	9.108,00	4.663,75	9.108,00
				9.108,00	7.152,86
2->00402	FABRICIO ALVES MATOS	004 - ANALISTA DE SISTEMA	DT ADM->	02/01/2014	
001 - SALARIO BASE	30,00	7.327,60	124 - I N S S	11,00	513,01
130 - I R R FONTE	27,50	1.004,65			
SALARIO BASE - BASE PARA FGTS - BASE PARA RAIS - SAL CONTRIBUICAO - BASE PARA INSS - BASE P/I. RENDA - LIQUIDO A PAGAR					
	7.327,60	7.327,60	7.327,60	4.663,75	7.327,60
				7.327,60	5.809,94
3->00401	RONALD AQUINO DE MENEZES	061 - ANALISTA DE BANCO DE DADOS	DT ADM->	02/01/2014	
001 - SALARIO BASE	30,00	8.374,40	124 - I N S S	11,00	513,01
130 - I R R FONTE	27,50	1.188,25			
SALARIO BASE - BASE PARA FGTS - BASE PARA RAIS - SAL CONTRIBUICAO - BASE PARA INSS - BASE P/I. RENDA - LIQUIDO A PAGAR					
	8.374,40	8.374,40	8.374,40	4.663,75	8.374,40
				8.374,40	6.673,14

Figura 84 - Exemplo de contracheque anexado aos autos de pagamento (Proc. 190/000147/15) (Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON)

EMPRESA-->LINKCON LTDA EPP		CGC/CNPJ--> 05323742000171		
ENDERECO->RUA MANOEL RAMOS DE SOUZA		, 83 , CENTRO		
LAGOA DO CARRO		- PE - 30381063 REF --> ABRIL/2015		
MENSAL				
C O D - N O M E		C B O - S E T O R		
00486 DAVID DA SILVA FIGUEIREDO		212405 20		
- ANALISTA DE SISTEMA AVANÇADO		- DT ADMISSAO - 01/07/2014		
COD	DESCRICA O	RAZAO	PROVENTOS	DESCONTOS
001	SALARIO BASE	30,00	9.108,00	
124	I N S S	11,00		513,01
130	I R R FONTE	27,50		1.442,13
		TOTAL		TOTAL
Recebi a importancia liquida deste		9.108,00		1.955,14
Em: / /		Liquido -->>>		7.152,86
-----assinatura-----				
-----salario base-----	-----sal contrib-----	-----base i. renda-----	-----base fgts-----	-----valor fgts-----
9.108,00	4.663,75	9.108,00	9.108,00	728,64

Alguns processos de pagamento chegam a conter o controle de ponto/horas dos funcionários da empresa contratada, é o que pode ser observado, por exemplo, no processo de pagamento nº 190000192/2017 – fls. 52/53:

Figura 85 - Exemplo de folha de ponto de controle de ponto dos funcionários envolvidos na execução do Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

<p>Linkcon APONTAMENTO DE HORAS</p> <p>PROCESSO Nº 190/17/2017 DATA 06/11/17</p> <p>RUBRICA 45 - N. PONTOS</p> <p>Alexandre P. de Souza Fis Nº 52</p> <p>SEPLAG - 1242-2017</p>								
Nome: Fabricio Aves Matos		Empresa: PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI		Cliente: SEPLAG		Data Final: 20-mai-17		
Projeto(s): Implantação de Software E-cidade		Data Inicial: 21-abr-16						
Dia	Semana	Entrada	Saída	Retorno	Saída	Total	Horas	Observações
		Manhã	Almoço	Almoço	Tarde	Horas	Convertidas	
21/abr	sex	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Telecomunicação de rede lógica (Cabeada e Wifi)
22/abr	sab	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Padronização de Tarefas para suporte
23/abr	dom	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Publicação dos Bimestres no portal de Transparência Pública
24/abr	seg	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Avaliação de novas Tecnologias
25/abr	ter	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	
26/abr	qua	10:00	14:00	15:00	19:00	09:00	9,0	Implantação Folha de pagamento Nitrans
27/abr	qui	10:00	14:00	15:00	19:00	09:00	9,0	Conversão de bases de dados para o censo previdenciário
28/abr	sex	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Implantação Folha de pagamento NiteróiPrev
29/abr	sab	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Customizações no Portal de transparência
30/abr	dom	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Acompanhamento de Fechamento da Folha da SASDH
1/mai	seg	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Suporte na Folha de pagamento nos órgãos
								Acompanhamento de Fechamento do Patrimônio e Almozarifado da SASDH
2/mai	ter	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	
3/mai	qua	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Acompanha meta da Implantação do software E-cidade
4/mai	qui	10:00	14:00	15:00	19:00	09:00	9,0	Acompanhamento a implantação do Módulo Fiscal
5/mai	sex	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Levantamento das necessidades e melhorias do software
6/mai	sab	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Relatório Técnicos
7/mai	dom	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Correção de problemas, existente no software
8/mai	seg	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Consultor de Implantação do E-cidade
9/mai	ter	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Treinamento dos módulos implantados
10/mai	qua	10:00	14:00	15:00	19:00	10:00	10,0	Alinhamento de informações diárias junto a D&Seller nas implantações dos módulos
11/mai	qui	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Relatório sobre as atividades realizadas na implantação do E-cidade
12/mai	sex	10:00	14:00	15:00	19:00	09:00	9,0	Acompanhamento e gestão de implantação do módulo contratos
13/mai	sab	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Acompanhamento de Adenências no módulo Patrimonial (Protocolo / Almozarifado / Patrimônio)
14/mai	dom	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Adequação e Customização no portal de Transparência (E-cidade)
15/mai	seg	10:00	13:00	14:00	19:00	09:00	9,0	Confecção e validação do termos de Homologação
16/mai	ter	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Acompanhamento de Adenências no módulo Patrimonial (Licitação e Pregão Presencial)
17/mai	qua	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Acompanhamento de Implantação dos módulos Folha de Pagamento e Recursos Humanos
18/mai	qui	09:00	13:00	14:00	18:00	09:00	9,0	Reuniões periódicas com o Subsecretário e Gerente de Implantação
19/mai	sex	10:00	14:00	15:00	19:00	09:00	9,0	Levantamento das necessidades para implantação do módulo contratos
20/mai	sab	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Implantação da Folha e RH da FMS
21/mai	dom	00:00	00:00	00:00	00:00	00:00	0,0	Implantação da Folha da FME
Horas Total							190,00	Acompanhamento das Implantações Folha e RH.

Figura 86 - 2º Exemplo de folha de ponto de controle de ponto dos funcionários envolvidos na execução do Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

Linkcon								APONTAMENTO DE HORAS		PROCESSO Nº 199/2013	DATA 06/06/17
RUBRICA								SEPLAG		Fls Nº 53	
Nome								Empresa		Projeto(s)	
David Figueiredo								PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI		Implementação Linux e Melhorias de Rede	
Data Inicial								Data Final		Observações	
21-abr-17								20-mai-17			
Dia	Semana	Entrada Manhã	Saída Almoço	Retorno Almoço	Saída Tarde	Total Horas	Horas Convertidas				
21/abr	sex					00:00	0,0	FERIADO			
22/abr	sáb					00:00	0,0				
23/abr	dom					00:00	0,0				
24/abr	seg	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	REUNIÃO PROCONT			
25/abr	ter	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	REUNIÃO INTEGRAÇÃO CIDADE x CIVITAS			
26/abr	qua	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	CRIAÇÃO CERTIFICADO DIGITAL PORTAL CIVITAS			
27/abr	qui	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	CRIAÇÃO CERTIFICADO DIGITAL ESIC			
28/abr	sex	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	CRIAÇÃO CERTIFICADO DIGITAL MOODLE			
29/abr	sáb					00:00	0,0				
30/abr	dom					00:00	0,0				
01/mai	seg					00:00	0,0	FERIADO			
02/mai	ter	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	REUNIÃO ALINHAMENTO SIGeo			
03/mai	qua	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	REUNIÃO ALINHAMENTO CLOUD COMPUTING ALLEN			
04/mai	qui	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	REUNIÃO CCO FIBRA ÓTICA			
05/mai	sex	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	CONFIGURAÇÃO VPN IMAGEM X SEXEC (SIGeo)			
06/mai	sáb					00:00	0,0				
07/mai	dom					00:00	0,0				
08/mai	seg	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	REUNIÃO DIGITRONICO SMF			
09/mai	ter	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	CRIAÇÃO APONTAMENTOS GRM SMF			
10/mai	qua	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	ESPECIFICAÇÃO TÉCNICAS TR BID			
11/mai	qui	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	ADEQUAÇÃO DE MAPEAMENTO DE REDE			
12/mai	sex	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	AJUSTES ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA TR BID			
13/mai	sáb					00:00	0,0				
14/mai	dom					00:00	0,0				
15/mai	seg	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	VERRADURA DE REDE ATAQUES RANSOMWARE			
16/mai	ter	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	ATUALIZAÇÃO PARQUE COMPUTACIONAL			
17/mai	qua	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	CRIAÇÃO DE NOVAS REGRAS DE ACESSO A ARQUIVOS			
18/mai	qui	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	REUNIÃO SEXEC SERVIDOR ORTOFOTOS			
19/mai	sex	08:00	12:00	13:00	17:00	08:00	8,0	MANUTENÇÃO SERVIDORES SEPLAG			
20/mai	sáb					00:00	0,0				
Horas Total							152,00				

Diante de todas essas evidências e da omissão no que diz respeito à contagem dos pontos de função, tem-se que, numa interpretação elástica, pode-se considerar que o contrato foi executado mediante a alocação de postos de trabalho.

Considerando esse cenário, no intuito de verificar a economicidade, a equipe de auditoria analisou todos os processos de pagamento sob a ótica de identificar os funcionários envolvidos e os respectivos custos (inclusive a margem de lucro aceitável). Dessa forma, com base nos documentos juntados aos pagamentos (contracheques, relações GFIP/SEFIP, controle de frequência, etc.), obteve-se subsídios suficientes para calcular o valor do posto de trabalho cobrado e cotejar com o justo valor que seria devido.

Nesse passo, para se chegar ao justo valor do posto de trabalho utilizou-se como parâmetros as disposições contidas na **Instrução Normativa nº 05, de 05.05.2017 (IN05)**

do **MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPOG)**⁵⁴, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal. Ressalta-se que citada norma possui reconhecido embasamento técnico e constitui referência nacional, amplamente utilizada pelos mais diversos órgãos públicos.

Todas as parcelas contidas no cálculo da IN05 e os seus respectivos percentuais obedecem às legislações tributárias, trabalhistas e previdenciárias aplicáveis. A base salarial foi utilizada de acordo com o contido nos processos de pagamento, especificamente nos relatórios da SEFIP e contracheques dos funcionários. No que se refere ao cálculo do lucro devido à empresa, utilizou-se como parâmetro o percentual de 20%. Esse mesmo percentual foi utilizado pelo TCU nos Acórdãos nº 2207/2018 – Plenário (Processo nº 015.932/2018-4) e 2288/2018 – Plenário (Processo nº 015.997/2018-9). Adicionalmente, a equipe de auditoria encontrou na *internet* páginas especializadas que corroboram a prática desse patamar de lucro⁵⁵. Cabe ainda ressaltar que os referidos processos do TCU envolveram igualmente a empresa LINKCON EIRELI. **(Todos os cálculos encontram-se demonstrados nos anexos I, I-B, I-C, I-D, I-E e II deste relatório).**

Vale assinalar que, considerando que a execução contratual ocorreu de forma diversa, sem conter os elementos mínimos necessários à aferição dos serviços entregues à municipalidade, gerando relevante prejuízo ao erário, é salutar que sejam utilizadas técnicas de auditoria, inclusive o arbitramento, para o levantamento de débitos que devam ser ressarcidos.

Não podem a omissão e a falta dos devidos registros pormenorizados serem utilizados como subterfúgios para não recomposição do dano ao erário. É imprescindível que se busque uma ação mais enérgica no sentido de não haver lesão por incorreções, simulações ou inexecuções contratuais.

Consolidando os dados dos processos, conforme demonstrado abaixo, foram efetuados os seguintes pagamentos:

Tabela 58 - Relação de pagamentos efetuados do Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

Processo nº	Documento fiscal	Data do Documento Fiscal	Dt. Pgto.	Ordem de Pgto	Valor (R\$)	Empenho	Ordenador CPF
190000202/2013*	352	23/12/2013	21/02/2014	2234	72.765,00	131099/2013	Patrícia Souto Audi
190000038/2014*	392	15/02/2014	09/04/2014	9119	72.765,00	455/2014	Patrícia Souto Audi
190000037/2014*	374	28/01/2014	09/04/2014	10397	72.765,00	455/2014	Patrícia Souto Audi

⁵⁴ <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em 19.11.19.

⁵⁵ <https://blog.deskmanager.com.br/precificacao-de-servicos-de-ti/>. Acesso em 18.11.2019.
<https://www.totvs.com/blog/margem-de-lucro-ideal/>. Acesso em 18.11.2019.

190000082/2014*	404	05/03/2014	09/05/2014	Não há	72.765,00	455/2014	Patrícia Souto Audi
190000136/2014*	482	05/05/2014	23/05/2014	13288	72.765,00	455/2014	Patrícia Souto Audi
190000154/2014*	521	02/06/2014	23/06/2014	15116	72.765,00	455/2014	Patrícia Souto Audi
190000188/2014*	554	02/07/2014	27/08/2014	17272	72.765,00	455/2014	Patrícia Souto Audi
190000499/2014*	709/712	24/10/2014	12/12/2014	27172	291.060,00	455/2014	Patrícia Souto Audi
190000544/2014	814	02/01/2015	17/03/2015	34424	98.450,89	1903/2014	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000544/2014	846	02/02/2015	17/03/2015	34443	98.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000544/2014	891	02/03/2015	10/04/2015	34757	98.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000544/2014	927	01/04/2015	03/06/2015	39605	98.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000147/2015	992	01/06/2015	23/06/2015	40890	96.481,87	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000105/2015	964	04/05/2015	08/06/2015	39558	98.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000182/2015	1019	01/07/2015	20/07/2015	42580	98.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000225/2015	1042	03/08/2015	18/08/2015	44669	98.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000270/2015	1070	01/09/2015	16/09/2015	46684	98.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000170/2015	946	29/04/2015	17/09/2015	46806	72.765,00	2160/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000311/2015	1091	01/10/2015	06/11/2015	49149	98.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000342/2015	1119	03/11/2015	19/11/2015	51464	96.450,89	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000376/2015	1146	01/12/2015	24/02/2016	54799	98.450,80	757/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000003/2016	1174_1212	04/01/2016	26/02/2016	57173	110.811,99	3394/2015	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000062/2016	1231	01/03/2016	10/03/2016	57849	110.811,99	477/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000027/2016	1187	01/02/2016	12/04/2016	58706	98.450,89	477/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000027/2016	1211	22/02/2016	12/04/2016	66364	12.361,10	477/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000093/2016	1255	01/04/2016	14/04/2016	59764	110.811,99	541/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000127/2016	1286	02/05/2016	03/06/2016	62759	110.811,99	902/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000157/2016**	1307	01/06/2016	21/06/2016	64026	110.811,99	1214/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000189/2016**	1344	01/07/2016	19/07/2016	66703	110.811,99	1217/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000239/2016**	1374	01/08/2016	08/09/2016	69927	110.811,99	1520/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000264/2016**	1398	01/09/2016	23/09/2016	71426	110.811,99	1520/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
Não informado	Não informado	Não informado	26/10/2016	Não informado	110.811,99	1520/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000401/2016**	1482	01/12/2016	29/12/2016	77567	110.811,99	1520/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000448/2017**	1747	01/11/2017	02/01/2017	104009	125.415,39	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000352/2016**	1447	01/11/2016	23/01/2017	75712	110.811,99	1520/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000008/2017**	1509	02/01/2017	31/03/2017	82830	110.811,99	2556/2018	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000033/2017**	1528	01/02/2017	05/04/2017	83027	110.811,99	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000076/2017**	1543	01/03/2017	05/04/2017	83029	110.811,99	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor

190000103/2017**	1561	03/04/2017	12/05/2017	84581	110.811,99	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000141/2017**	1587	02/05/2017	12/05/2017	85859	110.811,99	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000161/2017**	1588	08/05/2017	29/05/2017	86875	14.604,02	2556/2016	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000192/2017**	1606	01/06/2017	10/07/2017	88970	110.811,99	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000230/2017	1634	03/07/2017	07/08/2017	90805	110.811,99	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
Não informado	Não informado	Não informado	24/08/2017	Não informado	110.811,99	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000406/2017	1727	03/10/2017	01/01/2018	104013	116.832,16	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000514/2017	12	01/12/2017	02/01/2018	104008	125.415,39	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000332/2017	1682	01/09/2017	02/01/2018	104010	110.811,99	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor
190000406/2017	1706	03/10/2017	02/01/2018	104012	125.416,01	423/2017	Giovanna Guiotti Testa Victor

* Embora os processos não indiquem os funcionários atuantes na prestação dos serviços, os valores foram arbitrados considerando os processos de pagamento posteriores, cujos valores se repetem e estão contidas as relações de executores. Ou seja, manteve-se o padrão encontrado nos demais processos.

** Processos contendo relação de horas trabalhadas por funcionário.

Analisando as informações acerca dos funcionários envolvidos em cada pagamento efetuado e, com base no custo de cada posto de trabalho, comparado com o justo valor devido, nos termos da IN05, é possível obter o seguinte levantamento, cujo débito decorrente de superfaturamento totaliza **865.611,74 UFIR-RJ**, que atualizado em valores do exercício de 2020 corresponde a **R\$3.077.249,74**. Confira-se:

Tabela 59 - Apuração de superfaturamento na execução por postos de trabalho (Contrato nº 03/2013 - SEPLAG x LINKCON):

Processo nº	Valor pago (R\$)	Funcionários da empresa envolvidos na prestação dos serviços Valores salariais compreendidos na SEFIP-GEFIP (relatórios contidos nos processos de pagamento)					
		David da Silva Figueiredo Vlr pgto (R\$)	Fabício Alves Matos Vlr pgto (R\$)	Ronald Aquino de Menezes Vlr pgto (R\$)	Total Custo efetivo dos funcionários IN 05/2017 MPOG (R\$)	Superfaturamento (R\$) Diferença (Pago - Custo)	Superfaturamento - UFIR Diferença (Pago - Custo)
190000202/2013*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000038/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000037/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000082/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000136/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000154/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000188/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000499/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000499/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000499/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74
190000499/2014*	72.765,00	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	18.225,26	7.154,74

190000544/2014	98.450,89	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	43.911,15	16.192,02
190000544/2014	98.450,89	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	43.911,15	16.192,02
190000544/2014	98.450,89	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	43.911,15	16.192,02
190000544/2014	98.450,89	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	43.911,15	16.192,02
190000147/2015	96.481,87	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	41.942,13	15.465,96
190000105/2015	98.450,89	9.108,00	7.327,60	8.374,40	54.539,74	43.911,15	16.192,02
190000182/2015	98.450,89	11.000,00	7.327,60		40.227,72	58.223,17	21.469,51
190000225/2015	98.450,89	11.000,00	7.327,60		40.227,72	58.223,17	21.469,51
190000270/2015	98.450,89	11.000,00	7.327,60		40.227,72	58.223,17	21.469,51
190000170/2015	72.765,00	11.000,00	7.327,60		40.227,72	32.537,28	11.997,96
190000311/2015	98.450,89	8.433,33	7.327,60		34.674,10	63.776,79	23.517,38
190000342/2015	96.450,89	2.933,33	7.327,60		22.773,56	75.677,33	27.905,65
190000376/2015	98.450,80	13.392,40	8.981,10		48.982,00	49.468,89	16.477,00
190000003/2016	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,78	22.181,25
190000062/2016	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	22.181,29
190000027/2016	98.450,89	12.106,60	268,83		27.348,78	71.102,11	23.682,55
190000027/2016	12.361,10					12.361,00	4.117,18
190000093/2016	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	22.181,29
190000127/2016	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	22.181,29
190000157/2016**	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	22.181,29
190000189/2016**	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	22.181,29
190000239/2016**	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	22.181,29
190000264/2016**	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	22.181,29
Não informado	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	22.181,29
190000401/2016**	110.811,99	12.106,60	2.957,08		33.165,45	77.646,54	25.862,35
190000448/2017**	125.415,39	14.527,92	8.758,31		50.956,86	74.458,53	23.269,02
190000352/2016**	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	20.811,55
190000008/2017**	110.811,99	12.106,60	8.064,75		44.217,11	66.594,88	20.811,55
190000033/2017**	110.811,99	12.833,00	8.548,63		46.835,84	63.976,15	19.993,17
190000076/2017**	110.811,99	3.336,94	9.469,00		28.280,31	82.531,68	25.791,96
190000103/2017**	110.811,99	14.106,60	8.548,63		49.591,58	61.220,41	19.131,98
190000141/2017**	110.811,99	14.106,60	8.758,31		50.045,25	60.766,74	18.990,20
190000161/2017**	14.604,02					14.604,02	4.563,90
190000192/2017**	110.811,99	14.106,60	8.758,31		50.045,25	60.766,74	18.990,20
190000230/2017	110.811,99	14.527,92	8.758,31		50.956,86	59.855,13	18.705,31
Não informado	110.811,99	14.527,92	8.758,31		50.956,86	59.855,13	18.705,31
190000406/2017	116.832,16	14.527,92	8.758,31		50.956,86	65.875,30	19.999,18
190000514/2017	125.415,39	14.776,35	8.908,07		51.818,46	73.596,93	22.343,40
190000332/2017	110.811,99	14.527,92	8.758,31		50.956,86	59.855,13	18.171,51
190000406/2017	125.416,01	14.527,92	8.758,31		50.956,86	74.459,15	22.605,16
TOTAL		541.414,47	374.994,87	142.364,80	2.323.776,41	2.563.579,81	865.611,74

* A expressão "Não informado" refere-se a processos de pagamentos não disponibilizados à equipe de auditoria. Os valores consignados foram localizados no movimento contábil do órgão e, portanto, computados para efeitos de

conferências e eventuais débitos, mediante arbitramento, uma vez mantido o padrão processual praticado nos pagamentos anteriores e sucessores.

Tendo em vista que os valores considerados pela equipe de auditoria para a apuração de superfaturamento estão dispostos nos próprios processos de pagamento da SEPLAG, sobre os quais foram aplicadas as reconhecidas técnicas da IN05/2017 do MPOG, pode-se afirmar que os cálculos possuem **embasamento sólido e legal**.

Não obstante isso, para efeitos de referência, ainda que não houvesse fonte de informação alguma acerca da execução contratual, dentro da razoabilidade e da proporcionalidade, poder-se-ia utilizar o arbitramento integral dos serviços prestados (o que passou distante no presente trabalho). Vale consignar, inicialmente, que o instituto do arbitramento já se encontra positivado no Direito brasileiro, de maneira análoga, no art. 148 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66):

“Art. 148. Quando o cálculo do tributo tenha por base, ou tome em consideração, o valor ou o preço de bens, direitos, serviços ou atos jurídicos, a autoridade lançadora, mediante processo regular, **arbitrará aquele valor ou preço, sempre que sejam omissos ou não mereçam fé as declarações ou os esclarecimentos prestados**, ou os documentos expedidos pelo sujeito passivo ou pelo terceiro legalmente obrigado, ressalvada, em caso de contestação, avaliação contraditória, administrativa ou judicial.” (grifos nossos)

Constitui-se, portanto, o arbitramento em técnica de apuração a ser adotada quando os dados oferecidos não se prestarem para cálculo em razão de dúvida, má-fé, omissão, etc. A título de exemplo, no caso de extravios ou um incêndio e/ou perda de documentos será essa a técnica adotada pelo Fisco, para efeitos de constituição do crédito tributário.

Tal instituto visa a prestigiar o princípio da indisponibilidade do interesse público, tendo em vista ser o crédito tributário parte do patrimônio e, justamente por isso, indisponível.

Nesse mesmo sentido, a indisponibilidade do interesse público traz como consectário a impossibilidade de que seus agentes públicos pratiquem atos que possam menoscabar o patrimônio público.

Convém assinalar que em casos semelhantes o Tribunal de Contas da União quantifica o débito por estimativa, conforme previsto em seu Regimento Interno, inciso II do § 1º, art. 210, abaixo transcrito:

Art. 210. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 267.

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.” (grifos nossos)

Com efeito, o Código de Processo Civil em seu § 1º do art. 809 estabelece que:

(...)

§ 1º - Não constando do título o valor da coisa e sendo impossível sua avaliação, o exequente apresentará estimativa, sujeitando-a ao arbitramento judicial.

O art. 25 da Deliberação TCE nº 204/96, por sua vez, faz remissão ao Código de Processo Civil:

Art. 25 - Aplicam-se, subsidiariamente a esta Deliberação e ao Regimento Interno aprovado pela Deliberação nº 167, de 10.12.92, as normas do Código de Processo Civil, bem como o Decreto Estadual nº 2.030, de 11.08.78, que dispõe sobre os atos da Administração Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Outrossim, a Deliberação TCE-RJ nº 279, de 24.08.17, que dispõe sobre a instauração e organização de tomada de contas, assim assevera em casos afins:

Art. 9º A quantificação do débito far-se-á mediante:

I - Verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido; ou

II - Estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido.

Parágrafo único. Em se tratando de desvio ou desaparecimento de bens, a quantificação do dano levará em conta o valor recuperável do bem a preço de mercado.

4.13.3. Da análise compreendendo os valores praticados por ponto de função, considerada a remota hipótese de validade da quantidade executada:

Diante do observado na SEPLAG, numa situação remota e etérea dentro da boa técnica, ainda que não existissem todas as máculas descritas anteriormente quanto à execução contratual, ou seja, caso todos os pontos de função tivessem realmente sido utilizados e comprovados, ainda assim, a avença realizada mediante afastamento ao devido procedimento licitatório, inequivocamente, mostra-se superfaturada, pelos motivos a saber:

- O processo de contratação (contrato nº 03/2013, de 05.12.2013) decorreu de uma adesão a uma ata de registro de preços do município de Guarulhos – SP. Nesse passo, buscou-se uma suposta comprovação de vantajosidade mediante uma pesquisa de preços simulada, envolvendo um engendramento de empresas pertencentes a um mesmo grupo familiar e gestores imbuídos na fuga ao devido procedimento licitatório (**vide achado de auditoria nº 04**);

- Nessa contratação, o ponto de função custou aos cofres públicos de Niterói, inicialmente, o valor de R\$495,00. Devido às atualizações, o valor final do ponto de função cobrado pela empresa foi de R\$685,33. Considerando toda a execução contratual, evidencia-se que a SEPLAG supostamente utilizou 8.388 pontos de função a um custo total de **R\$4.805.591,22**, o que perfaz um valor médio de **R\$572,91 por ponto de função (vide anexo I deste relatório)**;

- Em decorrência do término do contrato com a empresa LINKCON EIRELI, contratada por adesão, a SEPLAG, mediante processo administrativo nº 190/000502/2018, enfim, realizou um procedimento licitatório (Pregão Presencial nº 056/2018, homologado em 22.01.19) para a contratação de serviços semelhantes, contendo itens de desenvolvimento sob a métrica “Ponto de Função”. Nessa vereda, mediante ampla e livre concorrência,

sagrou-se vencedora a empresa STRAICK CENTRO DE TREINAMENTO E INFORMÁTICA, praticando um preço de **R\$105,00 por “Ponto de Função”**:

Figura 87 - Proposta de preços da empresa STRAICK no pregão presencial nº 056/2018 da SEPLAG (Destaque para o valor do ponto de função):

PROPOSTA DE PREÇOS – PREGÃO PRESENCIAL Nº 056/2018
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 190/000502/2018

Razão Social: STRAICK CENTRO DE TREINAMENTO E INFORMÁTICA LTDA CNPJ: 36.084.895/0001-37
Inscrição Municipal: 88010 Inscrição Estadual: 78.139.021
Endereço: RUA XV DE NOVEMBRO, 73/311 - CENTRO – RIO BONITO – RIO DE JANEIRO RJ CEP:
28.800-000
Telefone: 21 2216 4000
E-Mail: comercial@skti.com.br

PROPOSTA DE CONTRATAÇÃO					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO	QUANTIDADE	VALOR TOTAL
1	GERENTE DE PROJETOS - SENIOR	HST	R\$131,60	2.112	R\$277.939,20
2	GERENTE DE PROJETOS - PLENO	HST	R\$108,70	1.920	R\$208.704,00
3	ADMINISTRADOR DE BANCO DE DADOS - PLENO	HST	R\$121,77	1.200	R\$146.124,00
4	ANALISTA DE SISTEMAS - PLENO	HST	R\$108,80	1.200	R\$130.560,00
5	SUPORTE OPERACIONAL - PLENO	HST	R\$63,11	2.112	R\$133.288,32
6	ANALISTA DE REDES - SENIOR	HST	R\$96,80	2.100	R\$203.280,00
7	ANALISTA DE REDES - JUNIOR	HST	R\$86,76	1.140	R\$98.906,40
8	SUPORTE OPERACIONAL - JUNIOR	HST	R\$51,70	2.112	R\$109.190,40
9	DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS	Pf	R\$105,00	1.200	R\$126.000,00
TOTAL					R\$1.433.992,32

- Levando-se em conta esse valor licitado e comparando-o com os valores praticados mediante a adesão realizada ilegalmente pelo município de Niterói, pode-se afirmar que houve um prejuízo ao erário de **R\$3.924.851,22**:

Memória de cálculo:

8.241 Pontos de Função

Valor pago em decorrência do contrato nº 03/2013..... R\$4.805.591,22

Valor devido – considerando o valor licitado (R\$105,00)..... R\$880.740,00

Diferença apurada (superfaturamento)..... R\$3.924.851,22

- Cabe frisar que não houve no período deflação ou evento extraordinário que justificasse a diferença descomunal entre os preços praticados na contratação inicial (adesão) e os preços praticados em decorrência do devido certame licitatório.

4.13.4. Da sugestão da equipe de auditoria pela imputação de débito

Conquanto não tenha ocorrido a execução na fiel observância das cláusulas contratuais, numa atitude conservadora, considerando ter havido a alocação de postos de trabalho, em detrimento da devida contagem de pontos de função, de algum modo, conforme demonstram os autos, havendo um suposto proveito dos serviços pelo município em decorrência dessa alocação, *s.m.j.*, sugere-se a imputação do débito constante do item “3.13.2. Da análise compreendendo a despesa executada por meio da alocação de postos de trabalho”. Nesse sentido, o débito é decorrente de um superfaturamento apurado no **cotejo do valor pago pelo posto de trabalho com o valor devido, segundo as normas aplicáveis e a metodologia desenvolvida pelo MPOG, consubstanciada na Instrução Normativa nº 05/2017.**

Perceba-se que esse é o cenário mais prudente e conservador, haja vista que qualquer outra abordagem demonstra débitos superiores.

De acordo com o **anexo I deste relatório**, considerando o período de atuação dos gestores como ordenadores de despesas, tem-se que os débitos imputados a cada responsável são os seguintes:

Tabela 60 - Débitos por gestor - Contrato nº 03/2013 (SEPLAG x LINKCON):

Ordenador de despesa/pgto	Valor do débito em UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Patrícia Souto Audi	78.702,10	R\$279.785,97
Giovanna Guiotti Testa Vícter	786.909,64	R\$2.797.463,77
TOTAL	865.611,74	R\$3.077.249,74

* Base de conversão **UFIR-RJ 2020**

Além dos gestores responsáveis pelo ordenamento da despesa, a empresa deve ser responsabilizada solidariamente pelos débitos.

Responsabilização da empresa:

Quanto à responsabilização da empresa, com a devida vênia, merecem ser trazidos à baila, porque demais pertinentes e esclarecedores, os seguintes Acórdãos do TCU:

O fato de a administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados em processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação não isenta de responsabilidade a empresa contratada por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que a obrigação de seguir os preços praticados no mercado se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados, pois ambos são destinatários do regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas. Acórdão 1392/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

O fato de a empresa não participar da elaboração do edital e do orçamento base da licitação não a isenta de responsabilidade solidária pelo dano (art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992) na hipótese de recebimento de pagamentos por serviços superfaturados, pois à licitante cabe ofertar preços compatíveis com os praticados pelo mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), independentemente de eventual erro cometido pela Administração quando da elaboração do edital e do orçamento. Acórdão 1304/2017-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado. Acórdão Acórdão 27/2018-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

Responsabilização solidária dos fiscais:

Malgrado a execução contratual tenha ocorrido de forma flagrantemente irregular, provocando relevante dano aos cofres públicos, os fiscais do contrato avalizaram/endossaram toda a despesa por meio de atestações e figurativas declarações/pareceres de regularidade, constituídos apenas para atender formalidades, pois configuraram padrões, preenchidos sem qualquer critério de aferição compatível com as métricas avençadas. À guisa de exemplo, confira-se o caso abaixo (Proc. de pgto. 190/000499/14, fls. 31 – **Contrato 03/13**):

PROCESSO Nº 216776-5/20 DATA 07/11/2014
FISCALIZADOR ORÇÃO DA PONTE Nº 37
SEPLAG - Matr. 241.281-7

PREFEITURA NITERÓI
SEPLAG - Secretaria de Planejamento,
Modernização da Gestão e Controle

DECLARAÇÃO DE FISCAL DO CONTRATO

Declaramos que o fornecimento da prestação de serviços, pela empresa Linkeon Ltda EPP, por meio da Nota Fiscal nº 0709 de 24/10/2014, referente ao período de julho, agosto e setembro/2014, estão de acordo com as condições estabelecidas no contrato de nº 02/2013 do processo 190/000202/2013, fundamentada pelo art. 63, § 2º, III da Lei Federal nº 4320/64; art. 27, §2º. III da Lei Municipal nº 44/75 e recomendações do TCE.

Para constar, lavramos o presente termo devidamente assinado para que possa produzir seus efeitos.

Niterói, 07 de novembro de 2014.

Giovanna Guiotti-Testa Victer
Giovanna Guiotti-Testa Victer
Matr. 241.096-8

Fabricio Fernandes da Silva Moça
Fabricio Fernandes da Silva Moça
Matr. 240.782-1

Diante dessas ocorrências, é razoável afirmar que os fiscais do contrato devem ser responsabilizados de forma solidária, uma vez que atuaram de forma desidiosa e deficiente, contribuindo para o dano ao erário e atraindo para si a responsabilidade dos fatos. É nesse sentido que a jurisprudência firmada por diversas Cortes de Contas, há de muito, corrobora esse raciocínio.

Acórdão TCU nº 859/2006 – Plenário:

A **negligência de fiscal** da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato **atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados**, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n 8.443/92. (grifamos)

Acórdão nº 380/2008-TCU-1ª Câmara:

1. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:

1.1. fiscalize a execução do contrato com a empresa [...], principalmente com relação aos itens “2”, “6”, “10” e “12” da minuta do contrato, relativos a “obrigações da contratada”, “pagamento”, “penalidades” e “rescisão”, **lembrando que o fiscal do contrato tem responsabilidade solidária com a empresa por possíveis danos causados pela execução irregular do contrato**, conforme art. 16, § 2º, da Lei n.º 8.443/1992; (). (grifos nossos) (ocultamos propositalmente o nome da empresa)

Acórdão TCU nº 5848/2013 – Primeira Câmara:

A **atestação é condição prévia essencial ao pagamento do serviço, pois representa a confirmação, pelo contratante, de que o objeto foi integralmente atendido nos termos acordados, sendo irregular o pagamento de serviço medido por parâmetro dissonante daquele estipulado no contrato.** (grifamos)

Ainda no que tange ao dano ao erário público, vale lembrar as disposições contidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92) somente para efeitos de paradigma e para que seja reforçada a necessidade de ciência aos órgãos de persecução penal, posto que o TCE-RJ não atua nessa órbita, mas foram observados indícios firmes de atos que possam atentar contra a aludida legislação:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, **serão punidos na forma desta lei.**

[...]

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia **são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.**

[...]

Art. 5º **Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.**

[...]

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...]

Por fim, diante de todo o exposto, à vista das graves irregularidades, é imperioso dar **imediate ciência** dos fatos narrados neste achado de auditoria ao Ministério Público Estadual (MPRJ), sobretudo por ter havido o uso irregular da métrica “Ponto de Função”, envolvendo, inclusive, uma simulação de desenvolvimento de software mediante a utilização de uma aplicação gratuita (ALFRESCO), bem como a prestação de informações duvidosas à equipe de auditoria na tentativa de ocultar o escamoteamento de recursos públicos.

Além do MPRJ⁵⁶, sugere-se ciência à Polícia Federal⁵⁷ e ao Ministério Público Federal (MPF), uma vez que a empresa contratada também é alvo de investigações em processos do TCU, como demonstrado ao longo desse relatório. Junto a isso, ao fim e ao cabo, como demonstrado nos autos da auditoria, é potencial a atuação articulada e interestadual das empresas mediante a propagação de certames licitatórios por meio de adesões (caronas) ilegais e prejudiciais aos cofres públicos.

Critérios:

- Contrato nº 03/2013;
- Artigos 66, 76 e 77 da Lei nº 8.666/93;
- Norma ISO/IEC 20926:2009 - Software and systems engineering — Software measurement — IFPUG functional size measurement method 2009;
- Roteiro de Métricas de Software do SISP (versão 2.2 / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. – Brasília : MP, 2016);
- Artigo 25 da Deliberação TCE nº 204/96;
- Artigo 9º, II, da Deliberação nº 279/17;
- § 1º do art. 809 do Código de Processo Civil.
- Instrução Normativa nº 05/2017 do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

⁵⁶ Nos termos do artigo 6º da Lei nº 7.374, de 24.07.85, *qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.* (grifo nosso)

⁵⁷ Nos termos da Constituição Federal de 1988, artigo 144, § 1º, inciso I, é competência da Polícia Federal: *I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;*

Evidências:

- Contrato nº 03/2013 (fl. 97 do arquivo digital “LINKCON-2013-190000202-Contrato 03-2013.pdf”);
- Processo administrativo nº 190/000202/13 (arquivo digital “LINKCON-2013-190000202-Contrato 03-2013.pdf”);
- Processos de pagamento do contrato nº 03/2013 – SEPLAG (arquivos digitais “pagamentos-contrato-03-2013-parte#.pdf”, partes 1 a 4);
- Processo administrativo nº 190/000502/2018 (arquivo digital “SKTI-TREINAMENTOS_2018-190000502.pdf”);
- Processo administrativo nº 030/023108/2015 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);
- Relatório de empenhos (arquivos digitais: “Relatório de empenhos LINKCON.PDF”);
- Ata de Registro de Preços (ARP) nº 05111/2013-DCC da Prefeitura de Guarulhos (Pregão Presencial nº 02/13-DCC): fl. 17 do arquivo digital “LINKCON-2013-190000202-Contrato 03-2013.pdf”;
- Respostas da SEPLAG (declarações) ao TSID nº 11 (arquivo digital “SEPLAG_RESPOSTA-TSID-11.PDF”);
- Respostas da SEPLAG (declarações) ao TSID nº 12;
- Respostas da SEPLAG (declarações) ao TSID nº 24 (arquivos digitais “OF_472_CGM_TSID-24.PDF” e “OF_480_CGM_TSID-24.PDF”);
- Respostas da SEPLAG (declarações) ao TSID nº 26 (arquivo digital “OF_478_CGM_TSID-26.PDF”);
- Ofício nº 525/CGM/2019 (arquivo digital “CGM_OF525-TSID26.PDF”);
- Acórdão TCU nº 2.888/2018 – Plenário (arquivo digital “Acórdão 2888 de 2018 Plenário.pdf”);
- Manual do sistema de gerenciamento de documentos (arquivo digital “PROCNIT_MANUAL-USUARIO.docx”);
- Código fonte do sistema GED;
- Base de dados do sistema GED;
- Termo de Visita TRV.CTO.01.002 (arquivo digital “TRV02_SEPLAG.pdf”);
- Termo de Entrevista TER.CTO.01.025 (arquivo digital “TRE025_FISCAIS-LINKCON.PDF”);

Causas:

- Em que pese não ter sido identificado procedimento de controle, restou constatado dos trabalhos de campo como causas concorrentes, embora não exclusivas, da ocorrência do presente achado, as seguintes situações:
 - Inobservância da Legislação pertinente;
 - Disposição incontida em firmar contrato com determinada empresa;
 - Falta de maturidade institucional para a utilização da métrica ponto de função;
 - Falta de acompanhamento e fiscalização contratual;
 - Falta de estudo técnico preliminar (achado nº 03).

Efeitos:

- A inadequação na prestação do serviço lesa os cofres públicos, na medida em que a contraprestação pecuniária é paga devidamente e os serviços contratados não atendem ao que foi solicitado. No caso específico, os serviços prestados à administração municipal pelo fornecedor contratado não atendem à métrica estipulada (ponto de função), além de conter serviços incompatíveis e outros que sequer foram executados (simulação de desenvolvimento e utilização de software).

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS “EX-OFFÍCIO”

- **CONVERSÃO DO PRESENTE PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS “ex-officio”**, conforme dispõe o art. 52 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90 c/c o parágrafo único do artigo 12 do mesmo diploma legal, tendo em vista não ter havido a contraprestação efetiva por parte do credor, gerando dano ao erário e desrespeito ao contrato avençado.

CITAÇÃO

- Aos responsáveis (ordenadores, fiscais do contrato e empresa) indicados nas tabelas abaixo, de acordo com a Lei Complementar n.º 63/90, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa, juntando a documentação comprobatória, ou recolham, com recursos próprios, ao erário municipal de Niterói o montante equivalente a **R\$ 3.077.249,74** (três milhões, setenta e sete

mil, duzentos e quarenta e nove reais e setenta e quatro centavos), correspondente, na data da auditoria, a **865.611,74 vezes o valor da UFIR-RJ de 2020**, conforme Anexos I, I-A, I-B, I-C, I-D e I-E deste relatório, em decorrência de irregularidades na execução do contrato nº 03/2013 da SEPLAG:

Ordenadores de despesas:

NOME	CPF	Valor débito UFIR-RJ	Valor (R\$)*
Patrícia Souto Audi	457.864.021-34	78.702,10	279.785,97
Giovanna Guiotti Testa Victor	666.461.891-53	786.909,64	2.797.463,77
TOTAL		865.611,74	R\$3.077.249,74

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Empresa contratada (Responsável solidária):

Nome	CNPJ	Débito UFIR-RJ	Valor (R\$)*
LINKCON EIRELI	05.323.742/0001-71	865.611,74	R\$ 3.077.249,74

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Fiscais do contrato (Responsáveis solidários):

Fiscais do contrato	CPF	Valor débito UFIR-RJ	Valor (R\$)*
Fabrcio Fernandes da Silva Moça	076.755.067-66	571.358,60	2.031.179,82
Giovanna Guiotti Testa Victor	666.461.891-53	94.894,12	337.348,60
Andréa Mayer Gomes	019.299.087-09	192.156,53	683.116,46
Isabella Faria Rimoli da Silva	048.107.097-44	247.806,72	880.952,89
Gustavo de Almeida Muniz Coutinho	122.040.327-00	4.117,18	14.636,57
Luiz Cesar Almeida da Silva	100.962.837-26	165.149,77	587.107,43
Fernando José Cerqueira Gomes	092.403.757-16	197.499,52	702.110,79
Jennifer Bittencourt de Oliveira Andrade	125.472.277-70	144.083,78	512.217,84
Andréa Mayer Gomes**	019.299.087-09	32.384,05	115.125,30

Não foram computados da tabela, os valores referentes a processos não localizados/não informados à equipe de auditoria.

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

** Débito corresponde ao pagamento das notas fiscais nº 846 e nº 891, constantes do processo nº 190/000544/2014. As declarações dos fiscais foram assinadas pela servidora Iana Maria Oliveira da Costa e Fabrcio Fernandes da Silva Moça, todavia não houve ato formal designando a primeira servidora. De acordo com a Portaria nº 06/SEPLAG/14, atualizada pela Portaria nº 06/SEPLAG/15, na data de liquidação e pagamento dos serviços os fiscais formalmente responsáveis seriam Andréa Mayer Gomes e Fabrcio Fernandes da Silva Moça. Nesse contexto, consideramos que a servidora Iana Maria Oliveira da Costa não deve ser responsabilizada, mas sim a servidora que foi nomeada formalmente, na medida da sua omissão.

Obs.: A relação contendo os processos de pagamento atribuídos solidariamente a cada fiscal, de acordo com o período de atuação, pode ser observada mediante consulta aos **anexos I, I-B, I-C, I-D e I-E**.

Responsabilidade por processo de pagamento:

	Responsável	Processo de pagamento:
ORDENADORES	Patrícia Souto Audi:	190000202/2013; 190000038/2014; 190000037/2014; 190000082/2014; 190000136/2014; 190000154/2014; 190000188/2014; 190000499/2014
	Giovanna Guiotti Testa Victer	190000544/2014; 190000147/2015; 190000105/2015; 190000182/2015; 190000225/2015; 190000270/2015; 190000170/2015; 190000311/2015; 190000342/2015; 190000376/2015; 190000003/2016; 190000062/2016; 190000027/2016; 190000093/2016; 190000127/2016; 190000157/2016; 190000189/2016; 190000239/2016; 190000264/2016; Não informado (pgto. em 26.10.16); 190000401/2016; 190000448/2017; 190000352/2016; 190000008/2017; 190000033/2017; 190000076/2017; 190000103/2017; 190000141/2017; 190000161/2017; 190000157/2016; 190000189/2016; 190000230/2017; Não informado (pgto. em 24.08.17); 190000406/2017; 190000514/2017; 190000332/2017; 190000406/2017.
FISCAIS DO CONTRATO (Solidários)	Fabrcio Fernandes da Silva Moça	190000202/2013; 190000038/2014; 190000037/2014; 190000082/2014; 190000136/2014; 190000154/2014; 190000188/2014; 190000499/2014; 190000544/2014; 190000147/2015; 190000105/2015; 190000182/2015; 190000225/2015; 190000270/2015; 190000170/2015; 190000311/2015; 190000342/2015; 190000376/2015; 190000003/2016; 190000062/2016; 190000027/2016; 190000093/2016; 190000127/2016; 190000157/2016; 190000189/2016; 190000239/2016; 190000264/2016; 190000401/2016; 190000352/2016.
	Fernando José C. Gomes	190000448/2017; 190000008/2017; 190000033/2017; 190000076/2017; 190000103/2017; 190000141/2017; 190000161/2017; 190000406/2017; 190000514/2017; 190000406/2017.
	Jennifer Bittencourt de O. Andrade	190000192/2017; 190000230/2017; 190000448/2017; 190000406/2017; 190000514/2017; 190000332/2017; 190000406/2017.
	Luiz Cesar Almeida da Silva	190000332/2017; 190000008/2017; 190000033/2017; 190000076/2017; 190000103/2017; 190000141/2017; 190000161/2017; 190000192/2017; 190000230/2017.
	Andréa Mayer Gomes	190000544/2014; 190000147/2015; 190000105/2015; 190000182/2015; 190000225/2015; 190000270/2015; 190000170/2015; 190000311/2015; 190000342/2015; 190000376/2015.
	Giovanna Guiotti Testa Victer	190000202/2013; 190000038/2014; 190000037/2014; 190000082/2014; 190000136/2014; 190000154/2014; 190000188/2014; 190000499/2014; 190000544/2014.
	Gustavo de Almeida N. Coutinho	190000027/2016
	Isabella Faria Rímoli da Silva	190000003/2016; 190000062/2016; 190000027/2016; 190000093/2016; 190000127/2016; 190000157/2016; 190000189/2016; 190000239/2016; 190000264/2016; 190000401/2016; 190000352/2016.

INFORMAÇÕES MAIS DETALHADAS SOBRE OS PAGAMENTOS PODEM SER OBSERVADAS NOS ANEXOS DA AUDITORIA (Vide anexos I, I-B, I-C, I-D e I-E).

Obs.1: Um processo pode conter mais de um pagamento e, portanto, abranger mais de um ordenador;

Obs. 2: Os pagamentos eram atestados sempre por dois fiscais;

Obs. 3: Os pagamentos realizados em 26.10.16 e 24.08.17 foram identificados pela auditoria, porém não foram entregues os processos. Por esse motivo, a responsabilização, nesses casos, coube apenas ao ordenador, uma vez ser temerário atribuir consentimento aos fiscais.

CIÊNCIA

- Ao **Ministério Público Estadual (MPRJ)** em virtude do potencial risco de cometimento ato tipificado criminalmente, sobretudo em face graves irregularidades cometidas na execução contratual, o que envolveu, além de relevante dano ao erário municipal, uma simulação de desenvolvimento de software e uma consequente simulação de uso desse software.
- Ao **Departamento de Polícia Federal (DPF)**, em face dos fortes indícios de crimes associados às situações descritas neste achado de auditoria, especialmente porque envolveram a atuação articulada e interestadual de empresas.

Benefícios:

- Ressarcimento ao erário de débito de **865.611,74 UFIR-RJ**, referente a valores decorrentes de superfaturamento em função de execução contratual em desconformidade.
- Melhoria na forma de atuação pelo resguardo da Administração no tocante à execução dos serviços, bem como quanto ao fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado.

3.14. Achado 14 - Execução do contrato 06/2015 em total desacordo com o objeto planejado e descrito no Termo de Referência.

Situação encontrada:

O contrato 06/2015 tem como objeto a **implantação do sistema Eletrônico de Informações (SEI)**. Para tanto, o contrato e seus anexos especificaram serviços para gerenciar a infraestrutura de hardware necessária ao SEI, gerenciar serviço de banco de dados utilizado no SEI, integrar o SEI ao sistema e-Cidade, realizar manutenções evolutivas e corretivas no SEI, digitalizar os documentos para serem inseridos no SEI e gerenciar o projeto de implantação desse sistema. O contrato especificava que esses serviços seriam mensurados por UST e ponto de função e remunerados de acordo com o mensurado. Apesar de haver uma clara e inequívoca necessidade de implantação do SEI para a execução do contrato, a SMF realizou acordos informais para a realização de outros serviços sem haver a mensuração conforme especificadas na avença original.

A execução do contrato SMF nº 06/2015 em desconformidade com o objeto contratado faz parte de uma cadeia de irregularidades identificadas no ciclo de planejamento, contratação, execução, fiscalização e prorrogação desse contrato. Só no ciclo de contratação deste contrato, identificou-se que a SMF não realizou estudos técnicos preliminares à contratação, aderiu de forma ilegal a ata de registro de preços para fugir ao

procedimento licitatório, fiscalizou de maneira ineficiente e desidiosa a contratação, liquidou a despesa ilegalmente e simulou pesquisa de preços para justificar a contratação e as prorrogações do contrato. Essas irregularidades são tratadas nos **achados 03, 06, 09, 10, 04 e 05**, respectivamente.

De início percebe-se que a execução do objeto contratual (Contrato nº 06/2015 - SMF) está maculada por vício insanável, eis que o objetivo proposto era a implantação e customização do sistema SEI, o que resta comprovado nunca ter ocorrido. Isso adveio sobremaneira pelo fato de o município não ter celebrado o acordo de cooperação para obtenção desse sistema, que, embora gratuito, é um software de governo e requer essa formalização com o órgão público desenvolvedor - o Tribunal Regional Federal da quarta região (TRF 4).

Nessa vertente, o gestor executou um acordo informal entre empresa e município para implementar um software privado, em desacordo com o contratado, atendendo à vontade das partes, sem qualquer circunstância justificável e burlando o dever de licitar. Após as análises empreendidas pela equipe de auditoria, pode-se concluir que o objeto não foi executado na forma como delineava o contrato nº 06/2015 – SMF.

Recuperando a cronologia do ciclo dessa contratação, podemos enumerar da seguintes fatos:

- Em 03.11.2015, a SMF faz a adesão da ata de registro de preço da Assembleia Legislativa de Tocantins para subsidiar a contratação.
- Em 03.11.2015, a SMF assina contrato com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA para implantação e customização do SEI.
- Em 03.11.2015, o Prefeito Municipal, Sr. **Rodrigo Barreto Neves**, solicita ao TRF4 o uso do SEI (Ofício GAB nº 719/2015).
- Em 29.12.2015, a equipe do Projeto PEN/SEI, mediante e-mail, informa à Prefeitura de Niterói sobre a impossibilidade de o MPOG fornecer o sistema a outros órgãos não pertencentes à esfera federal.
- Em 26.02.2016, iniciaram se os pagamentos sem que qualquer sistema tenha sido implantado.
- Conforme declaração prestada pela SMF (Ofício nº 136/SMF/2019), o município de Niterói negociou diretamente com a empresa a implantação de outro sistema (apelidado de “ProcNit”) a ser colocado no lugar do SEI. Não foi informada a data desse acordo. Quanto à formalização, não foi entregue nenhum documento, sendo alegado à equipe de auditoria que o acordo foi informal (Ofício nº 181/SMF/2019). Também não foi disponibilizado, para efeitos de aferição de compatibilidade, o código fonte primário que serviu de base para a aludida substituição.
- Em 03.08.2019 (data final do contrato), a SMF havia remunerado em R\$14.569.288,60 milhões a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA pelo

sistema "ProcNit". Atualizado pela UFIR-RJ-2020, os valores pagos pelo sistema alcançam **R\$16.292.907,77**.

Vale destacar que a SMF só solicitou o uso do SEI no mesmo dia da celebração do contrato. Ou seja, a SMF não possuía permissão para o uso do sistema, mas já havia contratado uma empresa para implantá-lo e customizá-lo a um custo injustificado.

A situação encontrada abordada nesse achado está organizada da seguinte maneira: a **seção 3.14.1.** trata do objeto contratado; a **seção 3.14.2.** trata do real sistema implantado (sistema substituto); a **seção 3.14.3.** trata do custo do sistema substituto; a **seção 3.14.4.** trata da mensuração dos serviços remunerados por UST; a **seção 3.14.5.** trata da não execução dos serviços compreendidos em termo aditivo; e a **seção 3.14.6.** conclui os resultados desse achado.

4.14.1. Do objeto contratado e pago.

O processo administrativo nº 030/023108/15, que subsidiou a contratação, demonstra de forma **clara e inequívoca** em todo o seu conteúdo que o objeto único e preciso seria a implantação e customização do sistema SEI, desenvolvido pelo TRF 4. Como ilustram as reproduções de trechos da requisição, do termo de referência e do contrato:

Figura 88 - Termo de requisição (fls. 02 a 11 - proc. nº 030/023108/15):

TERMO DE REQUISIÇÃO	
1 - OBJETO	<p>Redefinição do modelo de trabalho promovendo a eficiência da gestão e economia para os cofres públicos. Este é objetivo da implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), na Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói.</p> <p>O SEI foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região, que compreende os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e foi concebido para cobrir a necessidade que existia de um sistema eletrônico que atuasse na execução de atividades administrativas dos órgãos públicos daquela região. O SEI é um software livre e distribuído apenas a órgãos públicos.</p> <p>O SEI é base do Processo Eletrônico Nacional (PEN), coordenado pelo Ministério do Planejamento e Gestão e estará, em breve, será implantado em toda a Administração Pública, não importando a esfera que esta pertence.</p>

Figura 89 - Termo de referência (fls. 12/22 - proc. nº 030/023108/15):

TERMO DE REFERÊNCIA DAS DESPESAS	
1 - OBJETO	
<p>Redefinição do modelo de trabalho promovendo a eficiência da gestão e economia para os cofres públicos. Este é objetivo da implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), na Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói.</p> <p>O SEI foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª região, que compreende os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e foi concebido para cobrir a necessidade que existia de um sistema eletrônico que atuasse na execução de atividades administrativas dos órgãos públicos daquela região. O SEI é um software livre e distribuído apenas a órgãos públicos.</p> <p>O SEI é base do Processo Eletrônico Nacional (PEN), coordenado pelo Ministério do Planejamento e Gestão e estará, em breve, será implantado em toda a Administração Pública, não importando a esfera que esta pertence.</p>	

Figura 90 - Termo de referência (fls. 226/237 - proc. nº 030/023108/15):

<u>CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO</u>	
<p>O presente CONTRATO tem por objeto a prestação de serviços de implantação do processo eletrônico para tramitação de documentos a partir da utilização do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), na forma do Termo de Referência e do instrumento convocatório.</p>	

Para atingimento do objeto do contrato foram especificados seis tipos de serviços diferentes, todos relacionados à implantação e à sustentação do SEI, como aponta a tabela a seguir. “O serviço de gestão documental” tem como entrega a digitalização de documentos para serem inseridos no SEI. O “Serviço de adequações corretivas e manutenções evolutivas – Análise de Sistemas” são atividades de manutenção evolutiva e corretiva no SEI. O Serviço de Administração de Banco de Dados é aplicável para suportar o serviço de gerenciamento de banco de dados utilizado pelo SEI. O “Serviço de Gerenciamento de Projetos” é aplicável para gerenciar o projeto de implantação do SEI. O “serviço de suporte técnico” é aplicável para suportar a infraestrutura de necessária ao SEI. A SMF pagou por **92.559 UST**, distribuídas conforme a tabela a seguir. Nas seções seguintes deste achado, restará comprovado que essa quantidade de UST não possui fundamento, já que não houve qualquer tipo de medição do serviço prestado.

Tabela 61 - Serviços especificados em contrato e as quantidades consumidas e valores pagos à contratada:

Item	Descrição	Qtde	Valor pago (R\$)
Serviços de Gestão Documental (UST 1)	Levantar e diagnosticar o Acervo Documental. Gerenciar, orientar e executar o tratamento dos documentos (higienização, análise, avaliação e seleção). Elaborar o Plano de Arquivo, Tabela de Temporalidade, Taxonomia e manutenção e vocabulário controlado. Atualizar e Modelar os Processos. Organizar os Acervos Bibliográficos e Especiais, utilizar tecnologia e padronização de materiais, equipamentos e serviços arquivísticos. Elaborar visão sistêmica dos processos e sub-processos da CONTRATANTE e indicar a relação dos Processos críticos a serem mapeados.	22.222	1.675.294,32
Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas – Análise de Sistemas (UST 2)	Implementar, planejar a instalação da solução nos ambientes de desenvolvimento, homologação, produção e treinamento, integrar o fluxo de atividades da CONTRATANTE, integrar sistemas legados, analisar, modelar e desenvolver sistemas, utilizando metodologia e procedimentos utilizando as melhores práticas do mercado, levantar requisitos com os usuários, especificar e orientar os desenvolvedores (programadores), auxiliar no desenvolvimento (codificação) dos sistemas, documentar, implementar e treinar usuários.	22.264	2.148.363,15
Serviços de Administração de Banco de Dados (UST 4)	Instalação, definição e atualização de Sistema Gerenciador de Banco de Dados, conforme requisitos necessários, suporte proativo para evitar gargalos de processamento, definição das áreas a serem locadas para a criação dos objetos (instâncias, tabelas, índices, clusters), revisão de modelo de dados e acompanhamento na definição e criação de objetos, avaliação de performance das aplicações, fragmentação de tabelas e objetos, aplicação de <i>patches</i> para correção de bugs, suporte reativo a problemas no banco de dados, com possibilidade de manutenção remota da base de dados, definição de estratégias de <i>backup</i> e <i>restore</i> , seja em tempo real ou em horários de menor Carga.	4.941	472.121,10
Serviços de Gerência de Projetos (UST 5)	Gerenciamento das atividades pertinentes ao projeto, com a elaboração de artefatos documentais.	18.209	2.048.969,40
Serviços de Suporte Técnico (UST 6)	Manutenção da infraestrutura de hardware e softwares instalados na solução implementada. Atendimento aos usuários: instalar, configurar e manter os Sistemas Operacionais e Sistemas de arquivos. Configurar hardware e software básicos.	24.923	1.253.290,15
TOTAL		92.559	7.142.138,95

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades para a gestão de processos e documentos eletrônicos. Tendo como principal característica a mudança do papel como suporte físico para documentos institucionais⁵⁸.

O SEI foi escolhido como a solução de processo eletrônico no âmbito do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN), iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos. Coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PEN proporciona a integração de diferentes esforços que já estavam em curso no âmbito do governo federal e objetiva a melhoria no desempenho dos processos da administração pública, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do público usuário e redução de custos⁵⁹.

⁵⁸Fonte: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei> ,visitada em 10/02/2020.

⁵⁹ Fonte: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei> ,visitada em 10/02/2020.

Devido às características inovadoras do SEI e do sucesso da prática de cessão da ferramenta sem ônus para outras instituições, o SEI transcendeu a classificação de sistema eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região, para galgar a posição de projeto estratégico para toda a administração pública, amparando-se em premissas altamente relevantes e atuais, tais como: a inovação, a economia do dinheiro público, a transparência administrativa, o compartilhamento do conhecimento produzido e a sustentabilidade. (Fonte: Artigo, TRF4)

Com a cessão gratuita do SEI, a economia do dinheiro público é incomensurável, uma vez que as instituições que o adotam deixam de gastar alguns milhões de dólares com a compra de soluções de mercado que, não raro, não solucionam as demandas para as quais são adquiridos. É a inovação advinda da implantação de uma cultura de socialização do conhecimento desenvolvido pela administração pública com os outros entes que a compõem. Se tal prática for mantida, será inegável que a gestão do orçamento público, a cada dia mais contingenciado, será sensivelmente mais racional. Não há mais espaço para aquisições milionárias quando há soluções gratuitas disponíveis. (Fonte: Artigo, TRF4)

O TRF4, órgão desenvolvedor e proprietário dos direitos do SEI, editou a Resolução nº 56, de 14.06.2011, que estabeleceu as regras de cessão de direito de uso e apresentação do SEI, sendo posteriormente atualizada pela Resolução nº 116, de 20.10.2017.

Nesse sentido, uma série de condições para a cessão e utilização do SEI foram definidas, destacando-se, dentre outras, as seguintes:

- Proibição de acesso ao código fonte por empresas terceirizadas:

Art. 1º, §4º - Empresas terceirizadas, contratadas para manter, prestar assistência técnica ou desenvolver sistemas informatizados para as Seções Judiciárias da 4ª Região ou para as instituições que vierem a utilizar o SEI, não terão acesso ao SEI, bem como aos códigos-fonte do sistema, ficando a eventual integração técnica a cargo da Diretoria de Tecnologia da Informação do Tribunal ou das instituições conveniadas.

- Necessidade de Termo de Cooperação:

Art. 2º - A cessão do direito de uso do SEI será realizada por termo de cooperação técnica, conforme modelo disponível no anexo I desta resolução.

Por sua vez, o modelo do Termo de Cooperação (Anexo da Resolução nº 116) impõe algumas restrições importantes acerca da utilização do SEI, a saber:

1.1. É vedada a transmissão parcial ou total dos códigos-fonte do SEI pelo CESSIONÁRIO a outra pessoa física ou jurídica, observadas as disposições de propriedade intelectual, conforme registro no INPI, bem como da Lei nº 8.666, de 1993, os aspectos relacionados à segurança da informação e demais dispositivos

que visem evitar o uso e a apropriação indevida do sistema por empresa contratada, a qual não poderá ter acesso aos códigos do SEI.

1.2. É vedada qualquer alteração, total ou parcial, que envolva modificação do núcleo do sistema (porção comum utilizada pelo TRF4 e por todas as instituições cessionárias), exceto as que estão disponíveis na camada de parametrização, o que inclui a utilização de desenvolvimento evolutivo por módulos, que serão pertencentes ao CESSIONÁRIO, não se constituindo em parte integrante do SEI.

1.5. É vedada a utilização do nome SEI em sistemas acessórios, funcionalidades e módulos desenvolvidos ou adquiridos pelo CESSIONÁRIO;

e.1) os códigos-fonte do programa somente serão disponibilizados após a comprovação da capacidade técnica do sistema do CESSIONÁRIO, com o seu pleno funcionamento.

Nesse raciocínio, a própria página oficial do Processo Eletrônico Nacional⁶⁰ compreende uma simulação de implantação que considera apenas os gastos com infraestrutura, uma vez que, repita-se, o sistema SEI é completo e customizável por si mesmo, abrangendo todas as possibilidades de otimizar os fluxos e as naturezas processuais. Dessa forma, conclui-se, de forma lógica, que, caso o Município de Niterói se dispusesse a realmente utilizá-lo, o seu custo seria basicamente com infraestrutura e treinamento, não se justificando exorbitantes valores para a implementação, manutenção corretiva e evolutiva. Repise-se que, nos termos do necessário Acordo de Cooperação para o uso do sistema (item 1.2.), **é vedada qualquer alteração, total ou parcial, que envolva modificação do núcleo do sistema.**

Não é ocioso lembrar (bem ao contrário, conveniente) que o sistema previsto contratualmente (SEI) permitiu a muitos órgãos implementá-lo **de forma não onerosa**, fato que esteve consignado no Acórdão TCU nº 2207/2018 – Plenário:

*[...]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/>.*

Em que pese haver a possibilidade de autorização do uso software SEI à SMF pelo TRF4, ela nunca aconteceu de fato. Causa espécie o município de Niterói ter contratado um serviço sem ter a garantia de que a execução fosse ser possível, haja vista a

⁶⁰ <http://www.processoeletronico.gov.br/index.php/formulario-de-custo-de-implantacao-do-sei>

imprescindibilidade de uma cooperação para o uso do SEI, que não foi firmado pelo município (vide achado de auditoria nº 06).

Num paralelo com o cotidiano, a avença na forma como realizada pelo município é como se contratasse uma empreiteira para realizar serviços de reparo e manutenção em um prédio inexistente.

4.14.2. Do real sistema implantado.

De plano, ao aplicar os primeiros procedimentos de auditoria, a equipe desnudou que o objeto executado passou ao largo da implantação do sistema SEI. No lugar do SEI foi utilizado um sistema de propriedade da própria empresa (sistema V-DOC), minimamente customizado para o município de Niterói e, posteriormente, apelidado de "PROCNIT". Todos os documentos fornecidos à equipe dão conta de tratar-se de um sistema de gerenciamento eletrônico de documentos (GED) já existente e que a empresa o possuía e o utilizou para substituir o SEI. Tem-se, então, que o objeto contratual foi deturpado, colocando-se em xeque o contrato e todo o procedimento que o lastreou.

Figura 91 - Print da tela do sistema PROCNIT, sistema substituto do SEI:



Diante de tal fato, a equipe solicitou que fossem explicitados os motivos pelos quais não foi implementado o sistema SEI e como ocorreu a substituição do objeto (TSID nº 03), obtendo-se as respostas por meio do Ofício nº 118/SMF/2019, subscrito pela Secretária Municipal de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, destacando-se, em síntese, o seguinte:

Pergunta: Informe, mediante declaração, os motivos pelos quais optou-se por não utilizar o sistema “SEI”, conforme previsto originalmente no projeto e no contrato.

Resposta do jurisdicionado:

*“[...] **buscou-se no mercado** uma ferramenta que tratasse do processo eletrônico, que fosse versátil e pudesse ser customizada às necessidades da Prefeitura de Niterói. A ferramenta deveria ter suporte à produção, edição, assinatura e trâmite de processos e documentos, proporcionando dessa forma, a virtualização destes. Também se buscava a redução do tempo de realização das atividades por permitir a atuação simultânea de várias unidades em um mesmo processo, ainda que distantes fisicamente.”*

Nota-se que as informações carecem de suporte documental e não merecem acolhida, uma vez que não há qualquer indício nos autos suficientemente capaz de demonstrar que a administração municipal estivesse procurando no mercado soluções disponíveis para a implantação do sistema de processo eletrônico, sejam elas em regime de locação, desenvolvimento ou aquisição de licenças (softwares de prateleiras). Também **não há demonstração de pesquisas realizadas em outros órgãos que tivessem implementado solução semelhante, especialmente o próprio sistema SEI.**

De forma irregular e ilegítima, o processo de contratação gira integralmente em torno do SEI, o que era sabidamente não ser exequível, dada a carência do acordo de cooperação técnica com o TRF 4. Ademais, **caso o município tivesse que buscar outra solução, deveria ter realizado um novo procedimento licitatório, obedecendo às nuances legais aplicáveis. Deturpou-se o objeto contratual num ato de franca violação à lei nº 8.666/93 e aos princípios constitucionais afetos à administração pública (dever de licitar, economicidade, competitividade, moralidade, impessoalidade, etc).**

Sobre a execução contratual, é oportuno lembrar que no direito administrativo o conteúdo - e a consequente execução - do contrato se circunscreve ao cravejado no correspondente instrumento escrito. Não fosse assim, qualquer contrato e qualquer licitação serviriam para qualquer coisa (de um alfinete a um foguete).

4.14.3. Do custo do sistema substituto.

Sobre a substituição do SEI por um sistema particular e a composição dos custos, assim foi justificado pela administração:

Pergunta da equipe (TSID nº 03 – item 02): Informe, mediante declaração, se o sistema “PROCNIT” foi desenvolvido originalmente e integralmente para o município de Niterói ou se houve o aproveitamento de algum código fonte, aplicação ou tecnologia. Caso tenha havido o aproveitamento, descreva como ocorreu a transmissão ao município, indicando, inclusive como foram tratados os custos desse procedimento.

Resposta (justificativa):

*“Foi considerado o código fonte de um sistema pronto de Gestão Eletrônica de Processos, proprietário da empresa, e foi desenvolvido para a SMF as funções necessárias para o processo eletrônico. **A empresa prontificou-se em doar o código fonte ao final do projeto.***

*A empresa negociou o custo do sistema em ponto de função, com um custo mensal para manter a fábrica de software a disposição para fazer as melhorias e integrações.” (Of. 136/SMF/2019, 03.05.2019, p.01, subscrito pela Secretária de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victer**)*

Embora tenha relatado uma negociação – deliberada e ilegal - do custo do sistema em ponto de função, não foi apresentada - e também não há nos autos processuais - a indicação acerca da composição desse custo. Ou seja, o custo desse produto que, em tese, havia substituído o SEI foi algo **inestimável**, podendo-se afirmar que **a empresa implementou a seu gosto um produto que não foi medido pela administração (pagou-se por gosto e vontade da empresa)**. Tal afirmação é reforçada pelos seguintes fatos narrados a seguir:

A equipe de auditoria, mediante TSID nº 16, solicitou a cópia do termo (ou ato congênere) de doação ou compromisso celebrado com a empresa SISTEMATECH Informática, obtendo-se a resposta, mediante Ofício nº 181/SMF/2019, de que **“O sistema base era uma plataforma de gestão de documentos que foi utilizada para construção do PROCNIT, não realizado à época uma formalização de entrega do código fonte que serviu de base”**.

No mesmo TSID nº 16, solicitou-se uma cópia do **código fonte objeto da doação** e obteve-se a seguinte resposta:

“Por não haver interesse do município em utilizar o sistema de gestão de documentos utilizado como base sem customização implementadas não se solicitou, até o momento o referido código fonte (Of. 181/SMF/2019).”

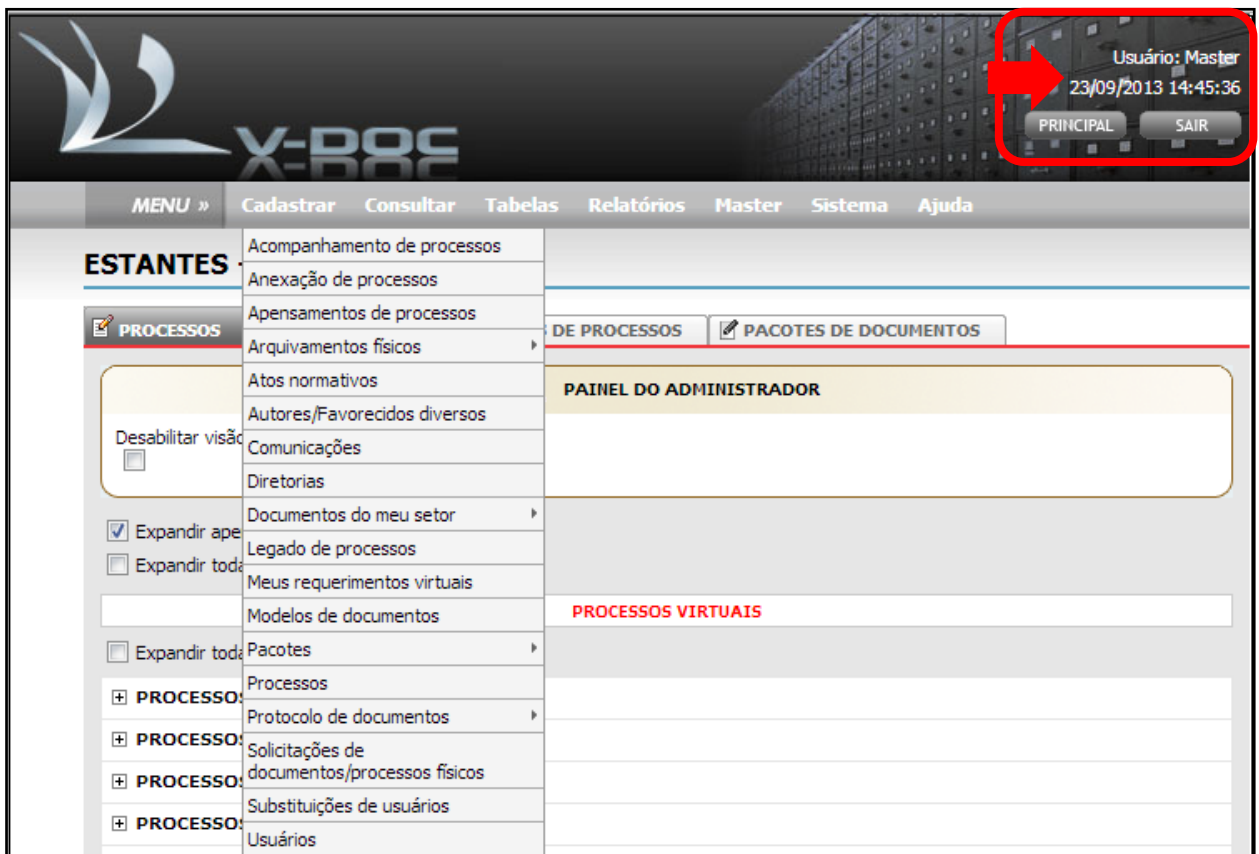
Diante das respostas, observa-se a total despreocupação do gestor com os recursos públicos empregados na contratação. Como se depreende das declarações prestadas, salta aos olhos a atitude de a administração municipal ter permitido que fosse utilizado um software de propriedade da empresa, ao arrepio do dever de licitar, sem a discriminação do tamanho do produto e do custo, e sem a necessária comprovação da compatibilidade com o que se pretendia – a instalação do SEI. Admitiu-se, ainda, a negociação dos valores de forma ilegal e arbitrária, ao bel prazer da relação “gestor x empresa” e à revelia de garantir o devido processo licitatório para o objeto que fora alterado.

É de se registrar que a omissão do código fonte originário (que serviu de base para substituir o SEI) é empecilho para que haja qualquer dimensionamento do serviço que realmente foi efetivado para atender especificamente ao município de Niterói. **A menção ao sistema SEI, possivelmente, ocorreu apenas para dar um falso ar de legitimidade à contratação irregular**, uma vez que aproveitou-se da situação de ser o SEI um software de governo, de notório conhecimento e que de forma nobre é cedido gratuitamente, mediante acordos, a diversos órgãos públicos, cujos benefícios de sua implantação são incontáveis, destacando-se a melhoria da eficiência na gestão documental, a melhoria e a agilidade no atendimento à sociedade e, principalmente, na economicidade, o que pode ser considerado um benefício duplo, ou melhor, triplo: **(i)** custo zero do software; **(ii)** a

economia de papel, (iii) a economia na manutenção, uma vez que o sistema é adaptável à qualquer realidade (parametrizável), intuitivo e dispõe de uma rede multiplicadora de conhecimento formada pelos inúmeros e heterogêneos órgãos que o utilizam. Pode-se afirmar de modo categórico que flagrantemente o cerne proposto no projeto SEI foi subvertido pelo município de Niterói por meio da contratação antieconômica, ilegal e ilegítima.

Outra evidência de que o município de Niterói possivelmente não buscava o sistema SEI, mas a contratação da determinada empresa, está no fato de não ter havido qualquer documento que comprovasse a compatibilidade da aplicação instalada em seu lugar e, além disso, de se destacar que todos os “casos de uso” do sistema apresentados à equipe de auditoria correspondem ao sistema “V-DOC”, de propriedade da SISTEMATECH EIRELI (Vide evidências contidas no arquivo “casos de uso do ProcNit”), demonstrando que o sistema já correspondia a um produto acabado da empresa.

Figura 92 - Print da tela apresentada em um dos casos de uso (evidencia de aproveitamento do sistema denominado "V-DOC"):



Fonte: Tela de um dos casos de uso apresentados.

Obs.: a tela apresentada demonstra que o sistema e **os casos de uso já existiam desde 2013.**

Repise-se que os serviços foram contratados sem que houvesse uma preocupação com a quantidade estimada, demonstrando que o ímpeto era realmente não utilizar o SEI, mas algo paralelo. Tanto é assim que se permitiu a troca do objeto sem aferir a compatibilidade

com o contratado originalmente (SEI). Tal fato também demonstra a total despreocupação tanto com o objeto quanto com a medição dos serviços que seriam executados. O processo administrativo que subsidiou a avença não demonstra qualquer memória de cálculo com embasamento técnico atinente à quantificação dos serviços que seriam necessários ao SEI. Assim o fizesse, teria o gestor percebido a desmedida e exagerada quantidade de serviços estimada. Essa situação evidencia que, potencialmente, desde o início, já vislumbrava usar outro software. Isso, inclusive, é motivo de apontamento em outro achado dessa auditoria (**Achado nº 06**).

Quanto à doação do código fonte original do sistema particular que substituiu o SEI, não há qualquer comprovação quanto a essa doação (não há documentação ou código fonte), o que pode ter configurado um mero subterfúgio para justificar a ilegalidade na execução contratual. Ao revés, pagou-se pela suposta doação e por muitos outros serviços que passam ao largo de terem sido executados, como será demonstrado à frente.

Em face da carência de lastro documental nos processos, a equipe de auditoria solicitou ao gerente de projetos um levantamento dos pontos de função (PF) utilizados no desenvolvimento do “ProcNit”. Como resposta, foi apresentada uma tabela denominada “Contagem estimada para o desenvolvimento do “ProcNit”, na qual é possível observar a cobrança de PF associados a itens básicos de qualquer sistema GED e que estão compreendidos no sistema SEI, tais como “Menu”, “Achar processo”, “Usuários”, etc. É de ser consignado que a planilha apresentada pelo gerente de projetos, Sr. Bruno Malheiros, não indica a data e nem quem foi o responsável pela elaboração ou revisão.

Figura 93 - Planilha de contagem de ponto de função elaborada pelo gerente de projetos - Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

Contagem estimadas para o desenvolvimento ProcNit																
Função	Tipo	Deflato r / INM	QTDE TD	ESCRITÓRIO	QTDE ARTR	ESCRITÓRIO AF	QTD INM	BSERVAÇÃO	ctf	CTL2	C	DF	TP	CP	PFB	PFL
Detailhar Arquivamento Físico de Processo	CE	I							CEA	CEI44	A	1	PC	Média	4	4
Detailhar Apensamentos de Processos	CE	I							CEA	CEI44	A	1	PC	Média	4	4
Detailhar Acompanhamento de Processos	CE	I							CEA	CEI44	A	1	PC	Média	4	4
Consulta Implícita de Menu	CE	I							CEA	CEI44	A	1	PC	Média	4	4
Excluir Menu	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Alterar Menu	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Inserir Menu	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Menu	AUJ	I							AUJL	AUJL7	L	1	PC	Baixa	7	7
Movimentar Processos Físicos	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Consulta Implícita de Volumes de Processos Físicos	CE	I							CEA	CEI44	A	1	PC	Média	4	4
Excluir Volumes de Processos Físicos	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Alterar Volumes de Processos Físicos	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Inserir Volumes de Processos Físicos	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Volumes de Processos Físicos	AUJ	I							AUJL	AUJL7	L	1	PC	Baixa	7	7
Consulta Implícita de Movimentações de Protocolo de Documentos - Físicos	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Excluir Movimentações de Protocolo de Documentos - Físicos	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4
Alterar Movimentações de Protocolo de Documentos - Físicos	EE	I							EEA	EI144	A	1	PC	Média	4	4

Fonte: trecho do documento “Contagem estimada para o desenvolvimento do ProcNit”

Portanto, a planilha acima é mais um documento que confirma não ter havido **doação alguma**, pagando-se por comandos básicos que estariam livremente disponíveis no sistema SEI. Outro fator que comprova ter ocorrido a cobrança exacerbada por todo o desenvolvimento é o que se pode depreender da tabela abaixo, haja vista o volume de PF cobrados nos processos de pagamento:

Tabela 62 - Quantitativo de Ponto de Função e UST pagos - Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

ITEM	Ponto Função	UST1	UST2	UST4	UST5	UST6
Qtde	11.483	22.222	22.264	4.941	18.209	24.923

Fonte: Anexo III - Exame da formalização dos pagamentos - Contrato nº 06/15 - SMF x SISTEMATECH

Foram pagos **11.483** PF exclusivamente para o desenvolvimento do “ProcNit”, o que correspondeu a **2.194.928,22 UFIR-RJ**. Atualizado pelo valor da UFIR-RJ 2020 esse montante chega a **R\$7.802.969,81 (sete milhões, oitocentos e dois mil, novecentos e sessenta e nove reais e oitenta e um centavos)**.

Embora não haja qualquer contagem técnica nos autos, bem como não tenha sido apresentada a base supostamente doada e utilizada para o desenvolvimento, a equipe de auditoria resolveu, à luz das técnicas e normas aplicáveis, efetuar a parcimoniosa contagem de PF de **todo o sistema “PROCNIT”**.

Procedeu-se, então, à análise de todo o sistema, oportunidade em que foi realizada a conferência de todas as telas e funcionalidades existentes, tendo como apoio todos os documentos entregues, tais como código fonte, *print* de telas, tabelas, diagramas hierárquicos, relatórios, etc. **Frise-se que foram analisadas todas as funcionalidades e relatórios do sistema PROCNIT**. Nesse contexto, elaborou-se o **“ANEXO IV-B - CONTAGEM DE PONTO DE FUNÇÃO DO SISTEMA PROCNIT”** deste relatório, cujo conteúdo apresenta a metodologia utilizada e toda a memória de cálculo correlata. Assim, a contagem realizada possui calços técnico e legal, todos explicitados no documento anexo, constituindo **272 páginas** que passam a fazer parte integrante deste relatório de auditoria. Referido documento expõe todas as funcionalidades existentes no sistema PROCNIT, bem como demonstra todos os cálculos realizados para estimar cada uma dessas funcionalidades.

De acordo com a contagem realizada pela equipe de auditoria, o tamanho do sistema substituto entregue à SMF é de **1.474 PF**. O esforço para customizar esse sistema é de cerca de no máximo **442,2 PF**. Logo, o sistema substituto mais o esforço para customizá-lo alcançaria no máximo **1916,2 PF**.

Como bem se percebe, o município dispendeu uma quantia referente a **11.483 PF**, enquanto a contagem técnica compreendeu apenas **1.916 PF**. Ou seja, pagou-se por muito mais do que o devido, **ainda que o sistema fosse adquirido na sua integralidade**. A diferença entre o que foi pago e o tamanho do produto é **gritante**, portanto, irrefutável sob a alegação de qualquer margem de ajuste.

A situação alegada de ter havido uma doação de código compatível com o SEI, torna esse prejuízo ainda maior, já que não poderia haver pagamento por todo o sistema, mas apenas por parte referente ao esforço de customização. Logo, além de um contrato ilegal, comprovadamente, a doação é uma falácia e os pagamentos efetuados fogem à realidade do produto entregue à municipalidade. E, frise-se novamente, fosse compatível com o SEI **não seria necessário qualquer gasto com desenvolvimento (algo até proibido pela legislação inerente)**. Enfim, essa simulada doação custou mais caro do que **qualquer outra solução**. Dado o exorbitante e despropositado custo empreendido no sistema, não há como consentir que tenha havido qualquer tipo de doação.

Dada a importância e considerada a gravidade da situação, **repetimos as considerações do TRF4 (órgão desenvolvedor do SEI)**, que foram obtidas pela equipe de auditoria mediante circularização de informações (vide arquivo digital “Circularização-TRF4.PDF”):

“A documentação que acompanha os códigos do sistema demonstra que um técnico ou analista minimamente habilitado consegue colocar o SEI em funcionamento em instituições que já possuam uma estrutura mínima de TI. Assim, não há que se falar em pontos de função ou desenvolvimento.”

“A parametrização do SEI não necessita de desenvolvimento, uma vez que é realizada pelos gestores de negócio por meio de interface simplificada, não sendo sequer necessário possuir conhecimentos técnicos em T.I.”

“É possível afirmar que o sistema não gera demandas técnicas e/ou negociais relevantes que possam justificar a contratação de empresas que, por certo, desconhecem, ou deveriam desconhecer, o funcionamento do sistema em sua totalidade, sendo correto afirmar que algumas demandas somente podem ser resolvidas pela equipe do TRF da 4ª Região.”

“O suporte técnico permanente é prestado gratuitamente pelo TRF da 4ª Região ou pelo órgão coordenador do segmento, sendo indevida a contratação de terceiros para esse fim.”

“Não é permitido que ninguém obtenha os códigos do SEI sem acordo de cooperação técnica, por meio do qual somente é cedido o direito de uso do SEI, motivo pelo qual o sistema não pode ser modificado. No que se refere a empresas, ressalta-se que, sejam elas públicas ou privadas, não há hipótese que as autorize a possuírem legalmente os códigos do sistema, sendo passível a tipificação de tal conduta.”

Tendo em vista a situação desvelada e as informações técnicas obtidas junto ao TRF4, todo o gasto com PF é plenamente passível de glosa, haja vista que o sistema previsto originalmente (SEI) prescinde de desenvolvimento. Não obstante isso, dado que algum software foi instalado, gerando algum proveito para a municipalidade, ainda que de forma ilegal e precária, para que não ocorra o enriquecimento sem causa, os valores desembolsados por essa aplicação, calculados na justa medida, podem ser deduzidos dos débitos apurados. Dessa forma, a contagem técnica realizada pela equipe de auditoria, ou

seja, **1.916 PF** devem ser descontados do débito apurado. Assim, considerando ter efetuado o pagamento de **11.483 PF**, descontados **1.916 PF**, **subsiste um débito de 9.567 PF.**

Para o cálculo do débito, o valor atribuído ao PF não será o previsto contratualmente, uma vez que o valor contido no contrato possui aparentes vícios. Conforme destacado nos **achados 04 e 06**, o procedimento licitatório do qual Niterói pegou carona mediante uma adesão está maculado e compreendeu uma restrita e simulada concorrência que envolveu empresas relacionadas entre si. Nesse passo, foi utilizado o valor de R\$105,00 (**30,69 UFIR-RJ**) por PF, que se encontra calçado no procedimento licitatório pregão presencial nº 056/2018 (proc. adm. nº 190/000502/2018) realizado pelo próprio município de Niterói, por intermédio da SEPLAG. Ou seja, caso o município de Niterói submetesse a contratação a um procedimento normal de licitação, em condições normais de concorrência, minimamente, obteria esse valor pelo PF. Portanto, esse será o valor de mercado considerado para efeitos de cálculo do débito.

1.916 PF mensurado X 30,69 UFIR-RJ 58.802,00 UFIR-RJ

Tendo em vista que o município de Niterói desembolsou um valor referente a 2.194.928,22 UFIR-RJ, **há um débito na ordem de 2.136.026,22 UFIR-RJ**, conforme distribuído no **Anexo III (Exame da formalização dos pagamentos - Contrato nº 06/15 - SMF x SISTEMATECH) deste relatório.**

Em razão das alegações prestadas pelos gestores quanto à suposta doação, bem como por ter ocorrido o uso ilegal e nocivo à imagem do reconhecido e nobre sistema SEI, sob o risco de criar falsas máculas ao projeto desenvolvido e coordenado pelo TRF4, abrindo precedentes para que outros órgãos públicos se utilizem do mesmo *modus operandi*, é fundamental, necessário e salutar que, além de ciência ao TRF4, seja dada ciência aos órgãos de persecução penal, especialmente ao Ministério Público Federal (MPF) e ao Ministério Público Estadual (MPRJ). A necessidade da ciência é elevada pelo fato de que o grupo familiar-empresarial que compreende as empresas LINKCON EIRELI e SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI, mediante fuga ao devido procedimento licitatório, tem gerado uma profusão de contratações ilegais e nefastas envolvendo o sistema SEI, o que poderá ser reprimido mediante uma atuação mais impetuosa contra essa prática reiterada. Essa situação será levada à conclusão do relatório como sugestão.

No caso de Niterói, além dos gastos com desenvolvimento, foram dispendidos outros valores relevantes para a implantação do sistema, o que foi executado mediante a métrica Unidade de Serviço Técnico (UST). Somam-se, então, ao gasto de ponto de função **92.559 UST**, o que em termos de valores correspondeu a **R\$ 7.598.038,12** (2.388.178,42 UFIR-RJ). Atualizado pela UFIR-RJ 2020, o gasto em UST chega a **R\$ 8.489.974,2831**.

Posto isso, conclui-se que para implementar o sistema de gestão documental "ProcNit" **apenas na Secretaria de Fazenda**, a municipalidade havia dispendido, até o momento da auditoria, a quantia de **R\$ 16.470.489,16** (4.633.048,99 UFIR-RJ) em valores atualizados.

O custo é ainda maior: acresce ser observado que **outros gastos relativos à integração com o sistema e-Cidade estão segregados e foram remunerados por outro contrato com a mesma empresa – contrato nº 07/2015** –, como afirmado pelos fiscais e pelo gerente de projetos mediante entrevistas. Esse fato pode ser comprovado mediante análise

dos processos de pagamento desse último contrato, porém não há como quantificá-lo, posto que não houve medição técnica dos serviços executados, bem como o contrato nº 07/2015 foi utilizado de forma genérica e deturpada, descaracterizando as métricas e evidenciando que o real uso era a alocação de postos de trabalho. Corroborando o afirmado pelos fiscais, em alguns casos, do controle de ponto dos funcionários contido nos processos extraem-se sucintas e genéricas informações de que eles laboraram na integração do sistema “ProcNit” com o sistema e-Cidade.

Registre-se novamente que, caso a SMF tivesse utilizado o SEI ou, na inexistente e ilegal hipótese que se alegou, colocado um sistema semelhante em seu lugar, jamais haveria todo esse gasto. Primeiro, porque o sistema SEI é completo por si próprio e atende a diversos órgãos públicos do Brasil de forma plena e satisfatória, demandando apenas parametrização/configuração e eventual integração com outros sistemas. Segundo, porque a própria legislação que o rege e o protege impede a alteração do seu código fonte (o que afasta a quantidade exacerbada de PF para o desenvolvimento).

Não é demais lembrar que uma das principais características do sistema SEI é a economia proporcionada aos órgãos públicos, sobremaneira por se tratar de um software gratuito. Esse aspecto está, inclusive, ressaltado na página oficial do SEI⁶¹:

*“Com a cessão gratuita do SEI, **a economia do dinheiro público é incomensurável**, uma vez que as instituições que o adotam **deixam de gastar alguns milhões de dólares com a compra de soluções de mercado** que, não raro, não solucionam as demandas para as quais são adquiridos. É a inovação advinda da implantação de uma cultura de socialização do conhecimento desenvolvido pela administração pública com os outros entes que a compõem. Se tal prática for mantida, será inegável que a gestão do orçamento público, a cada dia mais contingenciado, será sensivelmente mais racional. Não há mais espaço para aquisições milionárias quando há soluções gratuitas disponíveis. (Fonte: Artigo, TRF4)” (grifos nossos)*

Nessa mesma vertente, o antigo Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia) elencava diversos benefícios proporcionados pelo uso do referido sistema, chamando a atenção dois desses benefícios, quais sejam⁶²:

- Sistema intuitivo e estruturado, com boa navegabilidade e usabilidade;
- Sem ônus.
- Compõe a base do PEN (Processo Eletrônico Nacional)⁶³

Confirmando que o gasto do município de Niterói destoava exageradamente da realidade, a equipe de auditoria empreendeu buscas no Portal de Compras do Governo Federal e no sistema SIGFIS do TCE-RJ, não encontrando em nenhuma das duas plataformas gastos semelhantes voltados para a implantação do sistema SEI. Deveria o gestor, caso interessado em implementar o verdadeiro sistema SEI, ter consultado diversos outros órgãos que passaram por situação semelhante. Desse modo, teria comprovado o verdadeiro e necessário gasto à implantação, o que o levaria a comprovar a desproporcionalidade avençada pelo município de Niterói com a empresa SISTEMATECH

⁶¹ <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/sobre-o-sei>

⁶² <http://www.fazenda.gov.br/pmimf/frentes-de-atuacao/infraestrutura/noticias-da-frente-de-infraestrutura/implantacao-do-sistema-eletronico-de-informacoes-no-mf>

⁶³ <http://processoeletronico.gov.br/index.php/assuntos/pen>

INFORMÁTICA EIRELI. Não é tarefa árdua realizar tal pesquisa, uma vez que a própria página oficial do sistema SEI franqueia a lista de órgãos que fizeram a adesão para implantá-lo⁶⁴. A falta de uma pesquisa de preços ampla e diversificada, inclusive é motivo de outros achados dessa auditoria (**Achados nº 04 e nº 05**).

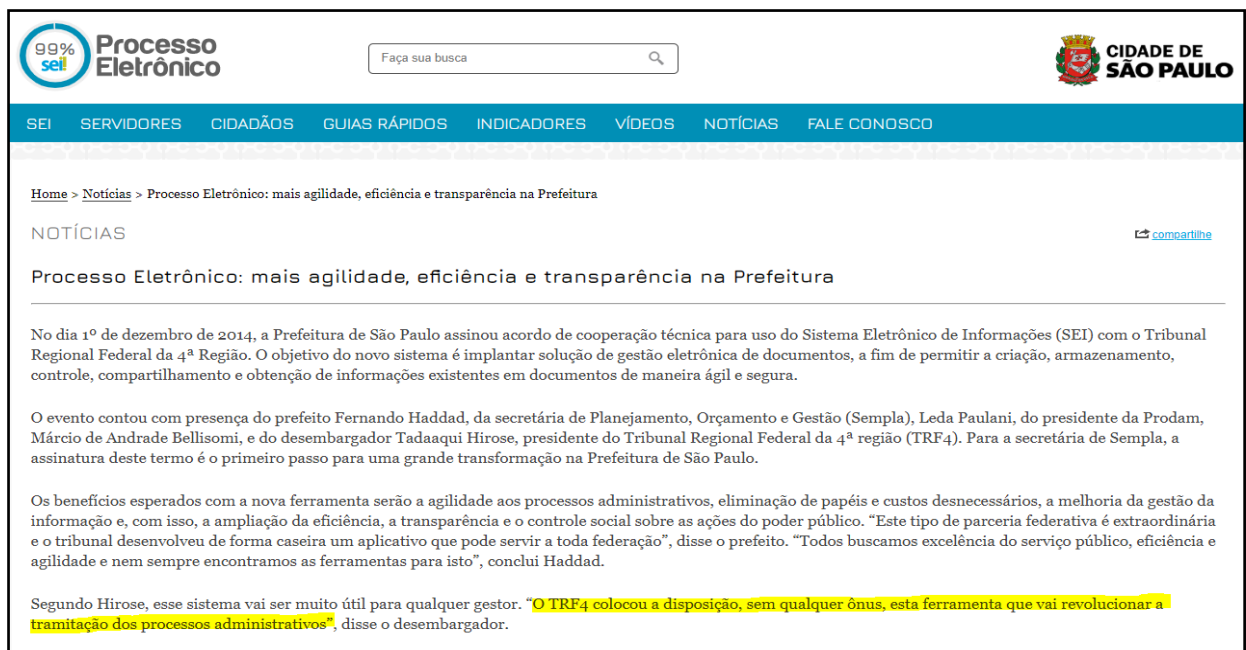
Não são poucos (e nem mesmo distantes) os órgãos que implementaram o SEI **sem qualquer custo de desenvolvimento**, o que aliás seria impraticável, uma vez que o órgão proprietário e cedente do SEI, o TRF4, proíbe de forma expressa a alteração do código fonte do sistema. Outrossim, repita-se à exaustão: o SEI é completo por si próprio e inclusive possui uma camada de parametrização para atender às peculiaridades de **qualquer órgão público**. Registre-se que existe uma miríade de órgãos públicos que já usam o sistema de forma plena e satisfatória.

O município de São Paulo, maior município do Brasil em termos de população e receita, utiliza de forma satisfatória o SEI desde o exercício de 2014. Notícias diversas que consagram o SEI como uma boa prática na administração daquele município podem ser encontradas na internet, inclusive em páginas próprias. Nessa mesma página, estão disponíveis diversos exemplos de uso, guias práticos e inclusive vídeos orientadores:

- <https://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/>.

Na página citada acima, destacam-se, dentre outras, notícias de ganho de eficiência, agilidade e transparência no órgão com a utilização SEI, bem como a sua **implantação sem qualquer ônus**.

Figura 94 - Notícia da Prefeitura de São Paulo sobre o uso do sistema SEI:



The screenshot shows the website of the City of São Paulo. At the top left, there is a logo for 'Processo Eletrônico' with a '99%' indicator. A search bar is located at the top center. The top right corner features the 'CIDADE DE SÃO PAULO' logo. A navigation menu includes links for 'SEI', 'SERVIDORES', 'CIDADÃOS', 'GUIAS RÁPIDOS', 'INDICADORES', 'VÍDEOS', 'NOTÍCIAS', and 'FALE CONOSCO'. The main content area is titled 'NOTÍCIAS' and contains a news article with the headline 'Processo Eletrônico: mais agilidade, eficiência e transparência na Prefeitura'. The article text describes the implementation of the SEI system in December 2014, highlighting its benefits for efficiency, transparency, and cost reduction. A quote from the city manager, Fernando Haddad, is included, stating that the system is implemented without any costs. A specific sentence is highlighted in yellow: 'O TRF4 colocou a disposição, sem qualquer ônus, esta ferramenta que vai revolucionar a tramitação dos processos administrativos'.

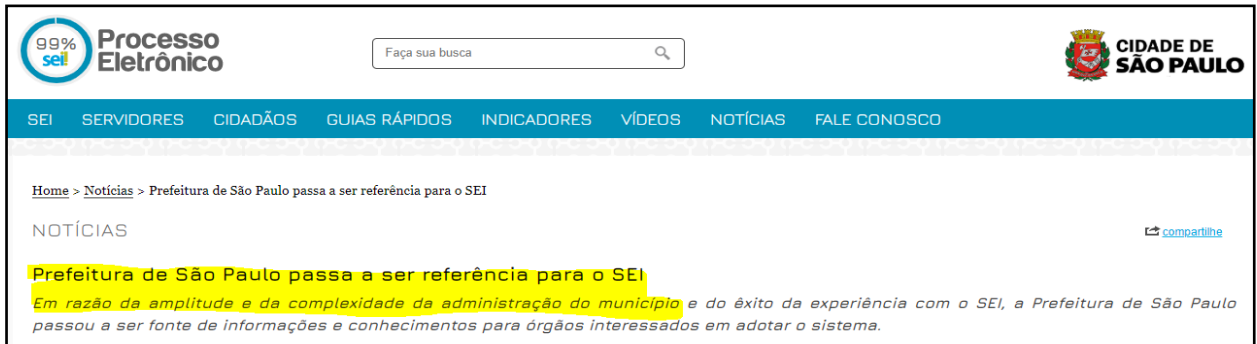
⁶⁴ <http://www.planejamento.gov.br/pensei/adesao-ao-processo-eletronico-nacional-pen>

Fonte: fragmento da notícia contida no seguinte endereço:

<https://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/noticias/melhorias-no-sei/>. Acesso em 16.01.2020.

Acrescente-se ainda que outras notícias ressaltam o fato de o município de São Paulo ter sido referência quanto ao uso do SEI (dada a amplitude e a complexidade desse ente):

Figura 95 - Notícia da Prefeitura de São Paulo sobre o uso do sistema SEI como referência nacional:



Fonte: fragmento da notícia contida no seguinte endereço:

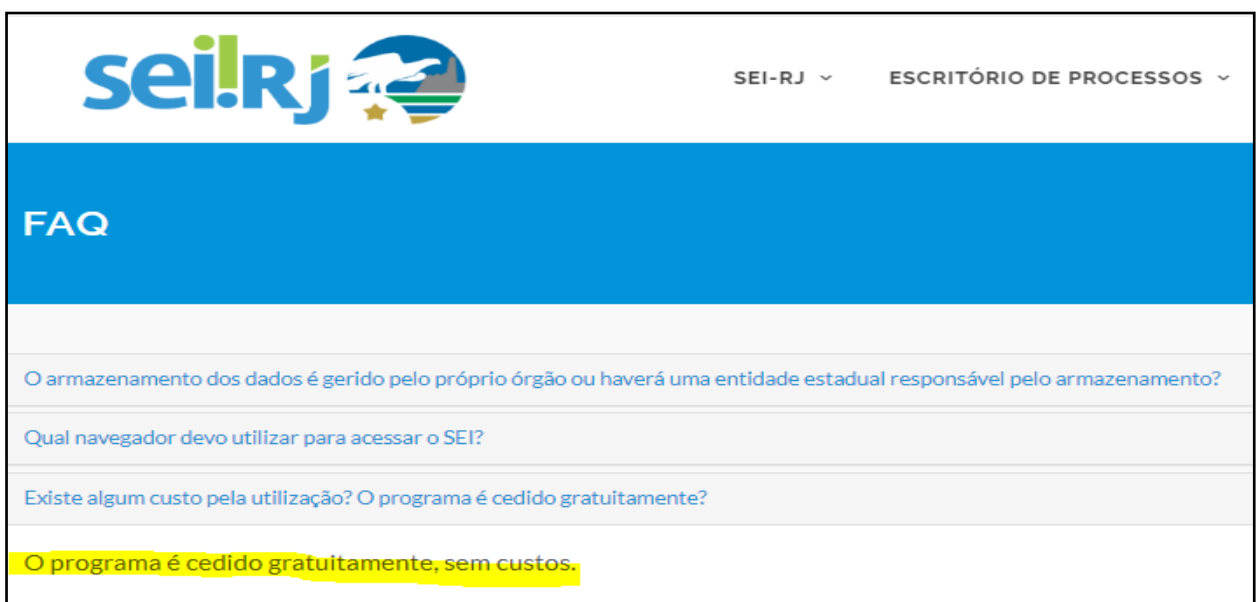
<https://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura-de-sao-paulo-passa-a-ser-referencia-para-o-sei/>. Acesso em 16.01.2020.

Outro exemplo de uso do SEI, sem qualquer custo para o ente, é o caso da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (SEFAZ-RJ). Esse órgão também possui uma página própria acerca do sistema, local onde é possível extrair a informação de não ter havido custos para implementá-lo:

- <http://www.fazenda.rj.gov.br/sei/>

Destaca-se na página a informação de que não houve custos:

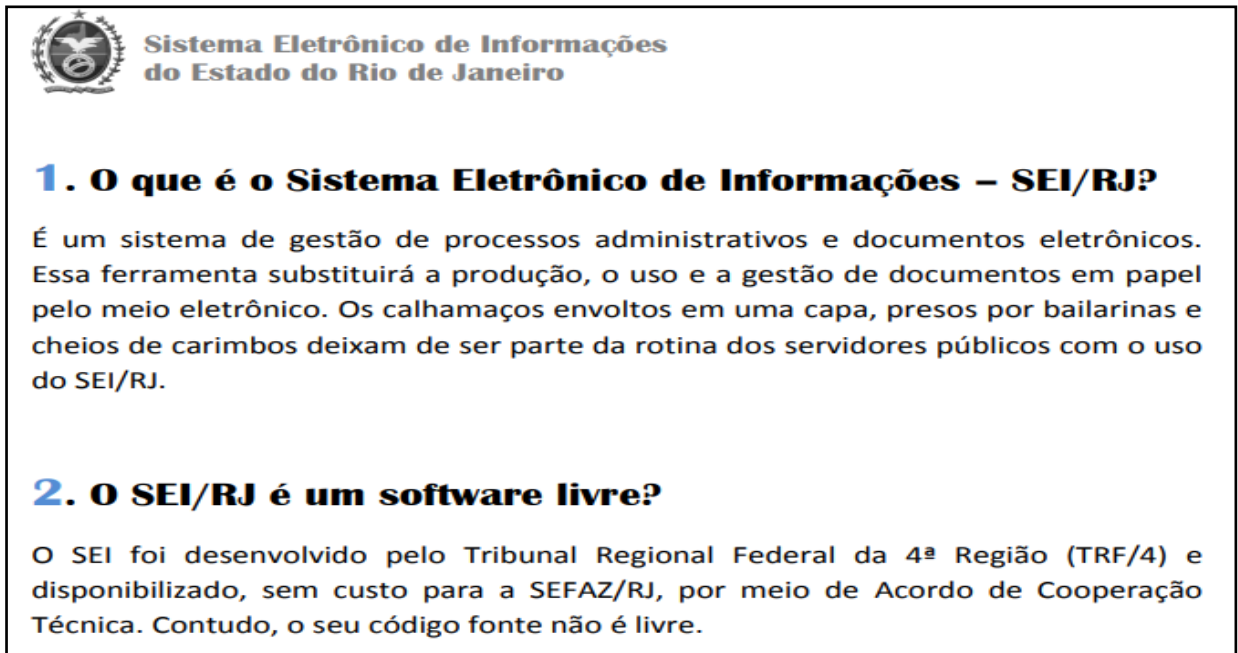
Figura 96 - Página da SEFAZ-RJ assinalando a implantação sem custos do SEI:




Fonte: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sei/informacoes>. Acesso em 16.01.2020.

Essa situação é corroborada pela cartilha elaborada pela Auditoria Geral Estado do Rio de Janeiro:

Figura 97 - Página da CGE-RJ assinalando a implantação sem custos do SEI:



 **Sistema Eletrônico de Informações do Estado do Rio de Janeiro**

1. O que é o Sistema Eletrônico de Informações – SEI/RJ?

É um sistema de gestão de processos administrativos e documentos eletrônicos. Essa ferramenta substituirá a produção, o uso e a gestão de documentos em papel pelo meio eletrônico. Os calhamaços envolvidos em uma capa, presos por bailarinas e cheios de carimbos deixam de ser parte da rotina dos servidores públicos com o uso do SEI/RJ.

2. O SEI/RJ é um software livre?

O SEI foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF/4) e disponibilizado, sem custo para a SEFAZ/RJ, por meio de Acordo de Cooperação Técnica. Contudo, o seu código fonte não é livre.

Fonte:

http://www.cge.rj.gov.br/age/wp-content/uploads/Publica%C3%A7%C3%B5es/Estudos_e_Cartilhas/Cartilha-SEI-RJ.pdf. Acesso em 16.01.2020.

Malgrado todas as vedações legais acerca de modificação do código fonte e todas as evidências dispostas na página da SEFAZ-RJ na internet, ainda assim, com o dever de zelo e prudência, a equipe de auditoria empreendeu buscas no SIGFIS ESTADUAL e no SIAFE-RJ, ocasião em que se comprovou realmente não ter havido qualquer gasto para implantação do SEI no âmbito estadual. Veja-se que a **Secretaria de Fazenda do Estado implementou a solução a um custo ZERO, enquanto a Secretaria de Fazenda de Niterói, órgão com dimensão e complexidade reduzida, gastou MAIS DE 16 MILHÕES DE REAIS.**

Para que não haja qualquer dúvida de que o gasto do município de Niterói foi despropositado e ilegítimo, repita-se à exaustão as informações do TRF4 conferidas à equipe de auditoria mediante circularização (vide arquivo digital “*Circularização-TRF4.PDF*”):

“O SEI é utilizado por centenas de órgãos públicos, dentre eles, inúmeras prefeituras (São Paulo, Porto Alegre, Joinville, Campinas, Londrina, dentre outras); contudo, para colocar o sistema em funcionamento, uma vez excluídos gastos com hardware e em uma prefeitura do porte da de Niterói, não se vislumbra a necessidade de aquisição de softwares para viabilizar a sua implantação, uma vez que, por certo, já possui estrutura robusta em funcionamento para viabilizar o uso

de seus sistemas atuais. O SEI foi, inclusive, homologado para uso com banco de dados gratuito (MySQL)."

Na referida circularização, os auditores perguntaram aos responsáveis pelo TRF4 se havia conhecimento acerca de órgãos públicos que teriam desembolsado relevantes valores para a implantação do SEI, obtendo-se a seguinte resposta:

"Sim. Contudo, por serem indevidas e totalmente descabidas, as providências cabíveis foram tomadas junto aos órgãos de controle."

Não obstante o município não ter utilizado o SEI e alegado, de forma deliberada, ter colocado um produto semelhante em seu lugar, percebe-se que o volume de gastos é totalmente incompatível com o SEI e com qualquer outra aplicação.

Noutro giro, ainda que tivesse o município realizado o devido procedimento licitatório e adquirido um software particular, à guisa de comparação e comprovação de que o gasto efetuado foge a qualquer padrão de proporcionalidade e razoabilidade, insta consignar a experiência da Receita Federal do Brasil (RFB)⁶⁵, que, num trabalho profícuo e exemplar, digno de premiações nacionais e internacionais, implantou o **e-processo** (processo administrativo digital) **em todo o Brasil**, o que contemplou todas as áreas de negócios de 700 unidades administrativas, com 33 mil servidores conectados nos três órgãos públicos federais: Receita Federal do Brasil (RFB), Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) e Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Para tanto, a RFB gastou cerca de **20 milhões**:

Figura 98 - Custo de desenvolvimento e implantação do e-Processo pela RFB:

Tabela 1: Custo de desenvolvimento			
Ordem	Módulo	Prazo (meses)	Valor (R\$)
0	Estudo preliminar	Inicial	R\$ 400.000,00
1	Operacional	24	R\$ 6.000.000,00
2	Cidadão	8	R\$ 2.000.000,00
3	Gercencial	16	R\$ 4.000.000,00
4	Birô de digitalização	8	R\$ 2.000.000,00
5	Emissor de documentos	8	R\$ 2.000.000,00
6	Julgamento	16	R\$ 4.000.000,00
Total			R\$ 20.400.000,00

Fonte: RFB.

Veja-se a imensa desproporcionalidade, quando, nesse comparativo, é possível identificar que Receita Federal do Brasil dispendeu a quantia de **R\$20,4 milhões** para implementação em todo o Brasil, enquanto o município de Niterói dispendeu o relevante valor de **MAIS DE 16 MILHÕES DE REAIS** para implementar o processo digital, grife-se, **apenas na Secretaria de Fazenda do município**.

Num comparativo mais próximo à realidade de Niterói, amolda-se com justeza o caso do município de Santos-SP, que implementando solução semelhante dispendeu a quantia de **R\$2.699.750,00** para a gestão integrada de informações, documentos e processos, modelagem, mapeamento, otimização, automatização e implantação de processos

⁶⁵ <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/377>. Acesso em 30.10.2019.

institucionais, conforme se depreende do contrato nº 595/2014⁶⁶, celebrado com a empresa LECOM TECNOLOGIA S/A, em decorrência da licitação concorrência nº 002/2014. Após seis termos aditivos, o valor avençado pela Prefeitura de Santos totalizou **R\$2.907.230,00**. Dessa forma, tem-se que aquele município gastou **17,65% do que foi gasto pelo município de Niterói**, para implementar soluções semelhantes e mais aprimoradas.

Figura 99 - Extrato do Contrato nº 595/2014 da Prefeitura de Santos (objeto: sistema eletrônico de gestão de processos):

EXTRATO DE CONTRATO

CONTRATO Nº 595/2014. PROCESSO Nº 31.554/2013-00. PARTES: MUNICÍPIO DE SANTOS e LECOM TECNOLOGIA S/A. OBJETO: Implantação de solução tecnológica que contemple gestão integrada de informações, documentos e processos, modelagem, mapeamento, otimização, automatização e implantação de 50 (cinquenta) processos institucionais, sendo 10 (dez) de baixa complexidade, 35 (trinta e cinco) de média e 05 (cinco) de alta complexidade compreendendo: serviços técnicos especializados de planejamento e execução da implantação da solução de TI, com orientação para modernização dos processos de trabalho; customização do software de acordo com as necessidades da contratante; integração da solução com as bases de dados corporativas do MUNICÍPIO; licenças definitivas de uso de software; treinamento técnico, gerencial e operacional da solução contratada, incluindo suporte técnico, atualização e personalização evolutiva da solução para o MUNICÍPIO de Santos. MODALIDADE: Concorrência n.º 002/2014. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA Nº (02771) 12.1 0.00.4.4.90.39.00.04.122.0098.2290. Nota de Empenho nº 13021/2014. VALOR TOTAL: R\$ 2.699.750,00 (dois milhões, seiscentos e noventa e nove mil, setecentos e cinquenta reais). VIGÊNCIA: 30 (trinta) meses, a contar da data da sua assinatura. UNIDADE: SEGES. ASSINATURAS: Pelo MUNICÍPIO DE SANTOS, o Secretário Municipal de Gestão, Sr. FÁBIO ALEXANDRE FERNANDES FERRAZ, e pela CONTRATADA, AIRTON CAETANO, em 12/09/2014.

ANA PAULA PRADO CARREIRA
Chefe do DERAT

Fonte: <https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/inicio/download/2014-09-16#page=14>

Acresce anotar que, no caso do município de Santos, o contrato nº 595/2014 previa a integração da solução com as bases corporativas do município, o que, no caso de Niterói, não foi suportado pelo contrato nº 06/2015 com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA. Para esse fim, foi firmado outro contrato com a mesma empresa (Contrato nº 07/2015), mediante uma nova adesão à ata da Assembleia Legislativa de Tocantins.

Frise-se ainda que a implementação do sistema pela Prefeitura de Santos foi considerada boa prática e premiada em 2015 como Excelência em Gerenciamento de Processos de Negócios e Fluxos de Trabalho (Global Awards for Excellence in BPM & Workflow)⁶⁷.

Portanto, não houve a substituição do SEI por sistema similar. A SMF contratou a instalação de um sistema reconhecido nacionalmente na promoção da eficiência administrativa com custo baixo de adoção e implantação para a administração pública e

⁶⁶ Mediante acesso ao portal da transparência da Prefeitura de Santos, a equipe de auditoria identificou que o contrato em epígrafe sofreu 6 aditivos, porém apenas os últimos 3 compreenderam aumento de valor, o que correspondeu ao seguinte: 4º Aditivo: R\$79.800,00; 5º Aditivo: R\$79.800,00; e 6º Aditivo: 47.880,00. A publicação do contrato e dos respectivos aditivos encontram-se encarteados como evidências da auditoria, especialmente para efeitos de parâmetros comparativos de valor.

⁶⁷<https://www.santos.sp.gov.br/?q=content/processos-digitais-economizam-dinheiro-tempo-e-recursos-naturais>. Acesso em 19.12.2019.

recebeu um outro sistema sem o mesmo reconhecimento nacional a um custo exacerbadamente superior.

4.14.4. Da mensuração dos serviços pagos por UST.

Como já referenciado, parte dos serviços contratados para a implantação do SEI na SMF de Niterói previa a mensuração e pagamento por UST. Da análise dos processos de pagamento, não é possível identificar qualquer tipo de aferição, uma vez os serviços foram pagos apenas para cumprir um cronograma financeiro, conforme declarado pelos fiscais do contrato, pela administração e pela gerência do projeto. Ademais, ainda segundo a SMF, não havia no âmbito da secretaria profissional capacitado (especializado) para esse fim e, na forma como executado, não havia condições de associação da quantidade de UST necessária a cada serviço/artefato entregue à administração. A ausência de medição do contrato analisado é especificamente tratada nos **achados 09 e 10** deste relatório.

Não bastasse a administração ter permitido à empresa empreender um objeto diverso do contratado, outra mácula que contamina **toda** a execução contratual é **não** ter havido a contagem (memória de cálculo) dos PF e UST utilizados no sistema. A SMF não foi capaz de demonstrar e aferir a quantidade de PF e UST pagos, uma vez que não evidenciou analiticamente e justificadamente a quantidade contratada, bem como não apresentou a correlação de cada produto entregue com a correspondente quantidade de UST e/ou ponto de função utilizada. Em suma, não foram realizadas contagens e conferências a cada pagamento efetuado. Dessa forma, tem-se como certo que a Secretaria de Fazenda não possuía a maturidade suficiente para a utilização da métrica avençada, conferindo integralmente o domínio contratual e a atribuição de valores à empresa. É o que se pode, além das análises documentais, confirmar pelas informações prestadas pelos gestores, pelos fiscais do contrato e pelo gerente de projetos, mediante declarações, entrevistas, questionários submetidos à equipe de auditoria e relacionadas a seguir.

a) Declarações prestadas pela Secretária de Fazenda, Sra. GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER, mediante Ofício nº 155/SMF/2019:

1. Que não há na SMF profissional especializado na avaliação de UST e Ponto de Função;
2. que não há nenhum terceirizado assistindo ou mesmo dando subsídios à fiscalização desse contrato.

b) Informações prestadas pelos fiscais do Contrato nº 06/2015, Sr. TIAGO LUIS BONACINA e Sra. FABIANA MARINS DE SOUZA, mediante entrevista (TER.CTO.01.001):

1. Que não existe contagem mensal, pagando-se um valor fixo para seguir o cronograma financeiro;
2. que o processo de homologação não é documentado formalmente;
3. que não é possível associar as unidades de serviço executadas por mês (não é realizada medida mensal das unidades executadas), exceto os serviços de rotina, por exemplo, digitalização e suporte técnico;

4. que o serviço de digitalização não é acompanhado mensalmente, fazendo uma média anual e pagando-se mensalmente, independentemente da quantidade de páginas digitalizadas;
5. que não existe documentação paralela aos processos administrativos;
6. que no momento da auditoria não seria possível precisar quantos PF restavam a serem executados, dependendo de um levantamento a ser feito;
7. que as UST são diversificadas por tipo de serviço, mas não há especificação do quanto é consumido para cada tipo de trabalho;
8. que as UST são provenientes da ata originária, não havendo uma relação de serviços própria da SMF;
9. que não existe uma rotina formal de acompanhamento por parte do município, ficando o registro a cargo da empresa (não há uma contagem própria do município);
10. que boa parte dos aditivos foi realizada para realizar pilotos em outros órgãos do município, mas o sistema não foi efetivamente implantado;
11. que havia planos de a SMF expandir o projeto para todo o município;
12. que não há rotina formal de registro das ocorrências;
13. que rotinas de integração com o sistema e-Cidade são desenvolvidas no âmbito do **contrato nº 07/2015** (outro contrato com a mesma empresa e proveniente de outra adesão à mesma ata da Assembleia Legislativa de Tocantins);
14. que só possuem conhecimento do projeto que está no processo administrativo, que é bem macro, não contendo a especificação detalhada, com levantamento detalhado dos requisitos. Acreditam que tenha sido definido um projeto piloto, mas não sabem sobre a existência desse documento;
15. que acreditam ter havido o aproveitamento de parte do código fonte de outro projeto da empresa desenvolvedora, não tendo o sistema PROCNIT sido desenvolvido originalmente e integralmente para atender às demandas do município de Niterói (aproveitou-se código já pertencente à empresa contratada);
16. que a Prefeitura de Niterói nunca possuiu uma equipe técnica capaz de realizar um acompanhamento de definição do projeto;
17. que a Prefeitura não possuía equipe técnica capaz de acompanhar o desenvolvimento do sistema;
18. que a Prefeitura não possuía a documentação do sistema, mas somente o manual. Como o projeto não havia acabado, não tinha sido realizada a transferência de tecnologia e, dessa maneira, a Prefeitura não possuía qualquer documentação, como código fonte, dicionário de dados ou organização da arquitetura do sistema;
19. que a entrega da documentação e/ou código fonte seria mera formalidade, pois a Prefeitura não possuía equipe capaz de analisar esses documentos;
20. que registros de ordens de serviços são eventuais;
21. que não existia um documento específico de solicitação de demanda.

c) Informações prestadas pelo gerente do projeto, Sr. Bruno Sérgio Malheiros Lopes, mediante entrevista (TER.CTO.01.002):

1. Confirma que os pagamentos ocorrem em valores fixos mensais e que não há um faturamento relacionado ao quantitativo de UST;
2. que a UST está relacionada à quantidade de horas executadas por cada funcionário.
3. que os serviços são executados de forma rotineira, **não havendo ordem de serviço prévia**. Uma ordem de serviço padrão é juntada ao processo no final do mês; que a ordem de serviços é fixa, acompanhando as demandas que foram definidas no projeto inicial.
4. que a manutenção corretiva e evolutiva é realizada de forma mensal, não havendo conferências de UST, o que ocorre apenas de forma anual;
5. que os comparativos dos serviços prestados com as quantidades de UST utilizadas são realizados anualmente, geralmente 3 meses antes de encerrar o exercício;
6. que eventual integração com o e-Cidade é realizado no âmbito de outro contrato, diverso do PROCNIT;
7. que o código fonte inicial foi aproveitado de uma aplicação de propriedade e desenvolvida pela empresa SISTEMATECH (*Software* GED V-DOC). Posteriormente procurou-se customizar esse sistema para que se aproximasse do sistema SEI e do sistema utilizado pela Receita Federal, havendo um acordo de doação do código fonte.
8. que o sistema GED da SISTEMATECH já havia sido implantado em outros órgãos e, dessa forma, a empresa já possuía expertise na área;
9. que **os serviços de gerência do projeto são terceirizados**, bem como parte dos serviços de suporte técnico, mediante a contratação de outras pessoas jurídicas;
10. que o sistema é utilizado apenas na SMF. O projeto seria implantar em toda a prefeitura e ocorreram pilotos em outros órgãos;
11. que o sistema começou a operar (entrou em produção parcial) no início do ano de 2017.

Portanto, com base nas informações obtidas nas entrevistas, bem como na análise de todos os processos de pagamento, é imperioso afirmar que a formalização dos pagamentos se resume a meras peças de ficção contratual, efetivadas para remunerar a empresa, independentemente da execução dos serviços na forma como prevista contratualmente. Não há qualquer tipo de medição capaz de associar a quantidade de UST utilizada com os produtos entregues. Isso é algo imensurável, até mesmo pela forma como se deu a contratação:

1. inexistiu de um estudo técnico preliminar;
2. não houve uma mensuração do quantitativo tecnicamente justificável;
3. não houve a utilização de um catálogo de serviços próprio do órgão;
4. usou-se de forma incorreta e distorcida a métrica UST;
5. não houve a correta fiscalização contratual;

6. não houve a necessária maturidade do órgão para utilizar as métricas UST e ponto de função;
7. não houve a celebração do necessário acordo de cooperação técnica para utilizar o sistema SEI;
8. inexistiu qualquer documento capaz de comprovar a compatibilidade, seja em termos qualitativos, seja em termos quantitativos do sistema que foi usado para substituir o SEI (*Software* GED v-DOC);
9. inexistiu a formalização de um termo de doação do sistema que substituiu o SEI e o seu respectivo custo.

Cabe destacar ainda, conforme **achado 06**, que a despeito do que exige a métrica UST, em todos os casos, inexistiu um catálogo de serviços do órgão, baseado no histórico de atividades próprias.

Não obstante a cobrança ilegal e sem mensuração dos PF, o pagamento adicional de Unidades de Serviços Técnicos (UST) para a implantação do “Procnit”, após as devidas análises, apresentou os seguintes aspectos de irregularidade:

4.14.4.1. Dos Serviços de gestão documental.

Quanto à **UST 1 - Serviços de gestão documental**, não há nenhum cálculo realizado de modo que possa associar a quantidade de UST utilizada por cada produto entregue. Na prática, de acordo com as entrevistas e com as visitas realizadas pela equipe de auditoria comprova-se que majoritariamente os serviços compreendidos nessa UST são meramente digitalizações de processos, que ocorrem mediante o uso de ilhas de trabalho. Tendo em vista que não houve a medição dos serviços dentro da escoreita técnica aplicável à métrica UST, outros serviços que não sejam as digitalizações são imensuráveis, caso tenham existido. Nessa senda, tem-se como quantificável e aproveitável pela municipalidade apenas o volume de páginas digitalizadas, o que pode ser legitimamente calculado com os preços praticados no mercado, eis que é um serviço comum e que, inclusive, poderia ter sido contratado de forma segregada, em observância ao dever de dividir o objeto, quando presentes a sua viabilidade técnica e econômica, conforme insculpido na Lei nº 8.666/93: “§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

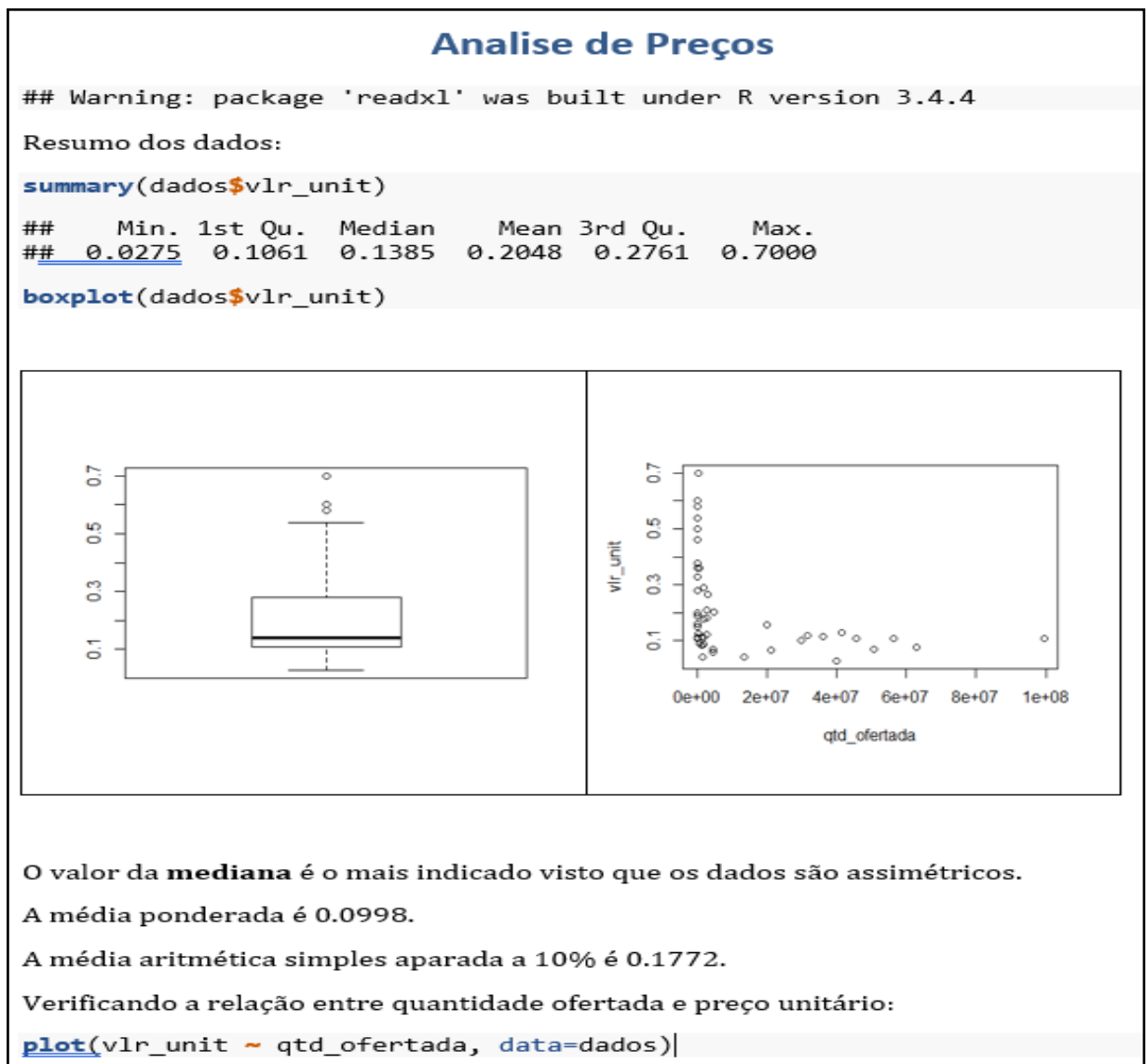
Diante da total falta de medição dos serviços pagos, bem como a irregular e indiscriminada utilização da métrica UST, todo o gasto é passível de glosa e devolução aos cofres públicos. Todavia, numa atitude conservadora e tendo em conta que os serviços de digitalização são aproveitáveis e mensuráveis por outras métricas disponíveis e comumente aplicadas no mercado, para que não ocorra o enriquecimento sem causa por serviços prestados pelo contratado, consideramos que, após o cálculo de um justo valor que seria devido pelas páginas digitalizadas, por meio de técnicas estatísticas, possa esse valor ser ressalvado do débito total apurado com essa UST de gestão documental.

O justo valor por página digitalizada levou em conta uma pesquisa realizada no Portal de Compras do Governo Federal, de onde se pode extrair diversas contratações de órgãos públicos para serviços semelhantes de digitalização (vide arquivo digital “Painel-de-preços-Serviços-de-Digitalização.pdf”).

Foram observados os preços praticados por 29 empresas em 29 órgãos. Após esse levantamento, foi possível evidenciar que o preço pago por página digitalizada varia entre R\$0,0275, que é o valor mínimo, e R\$0,70, que é o valor máximo.

Nesse contexto, utilizamos o valor da mediana para calcular o valor máximo aceitável, pois os dados são assimétricos. Assim, tem-se o valor máximo aceitável de **R\$0,1385 por página**, conforme análise abaixo:

Figura 100 - Análise de preços de serviços de digitalização:



Cálculos estatísticos realizados mediante dados obtidos no Portal de Compras do Governo Federal. Acessado em 08.07.2019. (vide arquivo digital “Painel-de-preços-Serviços-de-Digitalização.pdf”)

A quantidade de páginas digitalizadas, um dos poucos controles evidenciados, foi fornecida à equipe de auditoria mediante planilhas anuais.

Diante dessas informações, conforme **planilhas de contagem fornecidas pela própria SMF** (arquivo "RELATORIOS_DE_DIGITALIZACAO.pdf"), chega-se ao número de **2.057.619** páginas digitalizadas no período auditado, que a um custo unitário de **R\$0,1385** totalizam **R\$284.980,23**.

Tabela 63 - Quantidade de páginas digitalizadas por ano - Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

Ano	Nº de páginas	Valor total (R\$)
2015	166.801	23.101,94
2016	638.359	88.412,72
2017	562.516	77.908,47
2018	592.071	82.001,83
2019	97.872	13.555,27
TOTAL	2.057.619	R\$ 284.980,23

Fonte: planilhas fornecidas pela SMF.

Contudo, mediante análise dos processos, observa-se que SMF pagou **R\$1.675.294,32** pelos serviços. Em cotejo com o valor justo, subsiste um valor de **R\$1.390.314,09**, que, inequivocamente, deve ser considerado débito e ressarcido aos cofres públicos.

Ao atualizarmos esses valores de acordo com a UFIR-RJ, concluímos que foram pagas 526.579,59 UFIR-RJ, enquanto o aceitável corresponde a 89.600,30 UFIR-RJ. Dessa forma, subsiste um débito atual de **436.979,29 UFIR-RJ**, que convertidos pelo valor da UFIR-RJ 2020 totaliza **R\$1.553.461,39**.

O cálculo pormenorizado do débito, associado aos respectivos responsáveis, encontram-se demonstrados no **Anexo III** desse relatório.

4.14.4.2. Dos Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas.

Quanto à **UST 2 - Serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas**, é de ser assinalado que a maior parte dos serviços enumerados pelo gestor para justificar a remuneração por UST já são **atividades intrínsecas e indissociáveis ao desenvolvimento do software (incluídas na remuneração por ponto de função)**. As atividades de implementar, planejar a instalação da solução, integrar sistemas legados, analisar, modelar, desenvolver, levantar requisitos, especificar e orientar os desenvolvedores (programadores), auxiliar no desenvolvimento (codificação) dos sistemas, documentar e implementar já são previstas no desenvolvimento de qualquer software e por isso **incluídas no valor ponto de função**. Portanto, houve um pagamento em duplicidade

pelo mesmo serviço prestado. A única exceção é o treinamento que é uma atividade não remunerável por ponto de função;

Não bastasse isso, mediante Ofício nº 136/SMF/2019, a Secretária de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victer**, informa que o sistema “PROCNIT” entrou em produção de forma parcial no mês de janeiro do ano de 2017. Todavia, pagamentos diversos a título de “adequações corretivas e manutenções evolutivas” foram realizadas anteriormente a essa data. Ou seja, pagou-se por correção e evolução antes mesmo de o sistema entrar em produção, o que pode ser considerado algo inimaginável e totalmente fora de lógica dentro das técnicas aplicáveis.

A norma ABNT ISO/IEC 12207:2008⁶⁸ considera a manutenção como uma das principais fases no Ciclo de Vida de um *Software*, descrevendo-a como o processo de um produto de *software* sendo submetido a "modificações de código e documentação associada, devido a um problema ou a necessidade de melhoria, preservando sua integridade".

Ainda segundo esta norma, a **manutenção** inicia-se após a **entrega do software** e se estende durante todo o ciclo de vida do mesmo, embora algumas atividades a ela relacionadas (como a definição de um *plano de manutenção* e de procedimentos que serão utilizados durante o processo de manutenção) tenham início ainda durante a fase de desenvolvimento.

Outras referências^{69,70} importantes consideram explicitamente tais atividades, ainda que realizadas antes da entrega efetiva do sistema, como parte das atividades de *manutenção de software*.

Numa classificação bastante difundida^{71,72,73}, são apontados os seguintes tipos de manutenção:

- **Manutenção corretiva:** trata de problemas decorrentes de defeitos. À medida que falhas ocorrem, elas são relatadas à equipe de manutenção, que se encarrega de corrigi-los.
- **Manutenção evolutiva** (ou perfectiva): modificações não previstas no documento de requisitos original do software. Tem por intuito melhorar a qualidade do software, acrescentando novas funcionalidades ou melhorando seu desempenho.

⁶⁸ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO/IEC 12207:2008. Engenharia de sistemas e software - Processos de ciclo de vida de software. Rio de Janeiro, 2009.

⁶⁹ Bourque, Pierre, and Richard E. Fairley. Guide to the software engineering body of knowledge (SWEBOK ®): Version 3.0. IEEE Computer Society Press, 2014.

⁷⁰ ISO/IEC 14764 IEEE Std 14764-2006 Software Engineering — Software Life Cycle Processes — Maintenance. 2006. ISBN 0-7381-4960-8.

⁷¹ ISO/IEC 14764 IEEE Std 14764-2006 Software Engineering — Software Life Cycle Processes — Maintenance. 2006. ISBN 0-7381-4960-8.

⁷² S.L. Pfleeger, Engenharia de Software: Teoria e Prática, São Paulo: Prentice Hall, 2ª edição, 2004.

⁷³ Pressman.R.S., Engenharia de Software: Uma Abordagem Profissional, São Paulo: Mc Graw Hill, 7ª Edição, 2009.

Conclui-se que a **manutenções corretivas e evolutivas se iniciam após a entrega do produto**. Sendo, portanto, descabido e ilegal e fora da lógica todos os pagamentos realizados pelo município de Niterói antes do mês de janeiro de 2017. Conforme demonstrado na tabela abaixo, foram dispendidos R\$737.088,00 de forma irregular, antes mesmo da entrada em produção do sistema. Esse valor corresponde a 244.479,04 UFIR-RJ, que atualizado para o exercício de 2020, totaliza **R\$869.122,99**.

Tabela 64 - Serviços de manutenção corretiva pagos antes da entrada em produção do sistema Procnit:

Processo nº	Ordem de Serviço	Data Ordem de Serviço	Dt. Pgto.	Doc. fiscal	UST2	R\$	UFIR-RJ
030003732/2016	1	Não há	26/02/2016	29	630	60.480,00	20.144,56
030003734/2016	2	Não há	29/02/2016	30	1260	120.960,00	40.289,11
030007360/2016	3	Não há	22/03/2016	50	1274	122.304,00	40.736,77
030007360/2016	4	Não há	22/03/2016	51	1274	122.304,00	40.736,77
030010315/2016	5	18/04/2016	28/04/2016	62	127	12.192,00	4.060,89
030013389/2016	Não há	Não há	20/06/2016	66	131	12.576,00	4.188,79
030015185/2016	Não há	Não há	07/07/2016	78	131	12.576,00	4.188,79
030018113/2016	7	Não há	10/08/2016	86	131	12.576,00	4.188,79
030018917/2016	8	03/08/2016	06/09/2016	101	115	11.040,00	3.677,18
030021755/2016	5	08/09/2016	13/10/2016	4	521	50.016,00	16.659,23
030023642/2016	10	Não há	26/10/2016	7	521	50.016,00	16.659,23
030025839/2016	11	Não há	02/12/2016	9	521	50.016,00	16.659,23
030028247/2016	12	Não há	22/12/2016	10	521	50.016,00	16.659,23
030000615/2018	Não há	Não há	22/01/2017	2	521	50.016,00	15.630,49
						R\$ 737.088,00	244.479,04

Considerando que os pagamentos pela UST2 eram realizados **sem conter qualquer critério**, dissociado de um catálogo de serviços, impossível de serem mensurados e que inclusive ocorreram antes da entrada em produção do sistema, o que demonstra uma simulação de desenvolvimento de software, **todo o dispêndio realizado deve ser ressarcido aos cofres públicos**. Esse entendimento possui amplo calço técnico e legal, uma vez que o sistema SEI não demandaria esse tipo de gasto, que nem sequer seria possível em virtude das condições exigidas no Termo de Cooperação quanto à alteração do Código Fonte. **O total dispendido pelo município, conforme demonstrado no Anexo III deste relatório foi de R\$2.148.363,15, correspondentes a 675.390,87 UFIR-RJ.**

4.14.4.3. Dos Serviços de Administração de Banco de Dados.

Pelos **serviços de Administração de Banco de Dados (UST 4)**, assim como no caso anterior, foram pagos valores antes da entrada em produção do sistema. Dessa forma,

eventual serviço executado na fase de desenvolvimento estaria abrangido pelo pagamento em ponto de função.

Como está destacado no **Anexo IV-B “Contagem de ponto de função do sistema PROCNIT”** deste relatório: “É importante ressaltar que as atividades de banco de dados associadas ao projeto de desenvolvimento ou de manutenção, por exemplo, preparação de ambiente (testes, homologação, implantação), desempenhadas pelos DBAs da equipe de desenvolvimento, **já estão consideradas dentro do projeto de software, não cabendo cobrança adicional.**”

Outrossim, também não há qualquer meio de mensuração desses serviços, uma vez que inexistiu um catálogo e uma aferição que atribuísse o produto entregue com a quantidade de UST utilizada. Como se vê, a quantidade que foi evidenciada nos processos pela administração é uma aparente simulação, distante de qualquer embasamento técnico. Portanto, reforça essa última hipótese o pagamento de relevantes quantias antes da entrada em produção do sistema. No mais, não é comum a contratação desse tipo de serviço (DBA) para um único tipo de aplicação. A prática de mercado ocorre por banco de dados e não por um único sistema.

Tabela 65 – Serviços de administração de banco de dados pagos antes da entrada em produção do sistema ProcNit:

Processo nº	Ordem de Serviço	Data Ordem de Serviço	Dt. Pqto.	Doc. fiscal	UST4	R\$	UFIR-RJ
030003732/2016	1	Não há	26/02/2016	29	0	-	0,00
030003734/2016	2	Não há	29/02/2016	30	0	-	0,00
030007360/2016	3	Não há	22/03/2016	50	0	-	0,00
030007360/2016	4	Não há	22/03/2016	51	0	-	0,00
030010315/2016	5	18/04/2016	28/04/2016	62	130	12.350,00	4.113,51
030013389/2016	Não há	Não há	20/06/2016	66	132	12.540,00	4.176,80
030015185/2016	Não há	Não há	07/07/2016	78	132	12.540,00	4.176,80
030018113/2016	7	Não há	10/08/2016	86	132	12.540,00	4.176,80
030018917/2016	8	03/08/2016	06/09/2016	101	125	11.875,00	3.955,30
030021755/2016	5	08/09/2016	13/10/2016	4	130	12.350,00	4.113,51
030023642/2016	10	Não há	26/10/2016	7	130	12.350,00	4.113,51
030025839/2016	11	Não há	02/12/2016	9	130	12.350,00	4.113,51
030028247/2016	12	Não há	22/12/2016	10	130	12.350,00	4.113,51
030000615/2018	Não há	Não há	22/01/2017	2	130	12.350,00	3.859,50

R\$ 123.595,00

40.912,75

Diante da falta de mensuração técnica, bem como o pagamento por serviços antes da entrada em produção do sistema, sugere-se que sejam **ressarcidos ao erário todos os valores vinculados a esse tipo de serviço**, conforme discriminados **ANEXO III** (Exame

da formalização dos pagamentos - Contrato nº 06/15 - SMF x SISTEMATECH) e **ANEXO III-E (SUPERFATURAMENTO - Contrato nº 06/2015 - SMF x SISTEMATECH)** deste relatório. Somados, os valores dispendidos com esse tipo de serviço correspondem a **147.329,88 UFIR-RJ**.

4.14.4.4. Dos Serviços de Gerência de Projetos.

Embora não haja nos autos a mensuração técnica dos serviços pagos pela gerência de projetos, de modo que os processos identifiquem os artefatos/produtos entregues e as respectivas quantidades de UST consumidas, por meio das diversas entrevistas realizadas e documentos colhidos no decorrer dos trabalhos, tais como declarações, atas, processos administrativos, etc., pode-se concluir que algum serviço foi prestado, ainda que de forma precariamente mensurável.

Não houve nenhuma comprovação de atividade quantificável acerca da gerência de projetos. No entanto, tomando por base a postura conservadora, mais uma vez afastando o enriquecimento ilícito por parte do erário público, pode-se afirmar que **houve alguma atividade laboral prestada, o que ocorreu não pela métrica UST, mas pela alocação de posto de trabalho⁷⁴ de um único gerente de projetos**, especificamente o Sr. Bruno Sérgio Malheiro Lopes. Esse fato, inclusive, já era previsto e estava evidenciado no “Plano de Implantação do SEI”, documento produzido antes mesmo da contratação e que faz parte de apontamento consubstanciado no **achado de auditoria 06**.

Realmente fosse utilizado o sistema “SEI”, a gerência de projetos seria um produto palatável e, possivelmente, necessário à implantação da aplicação, caso não houvesse no quadro de funcionários do município profissional capacitado para esse fim.

Não há, contudo, como admitir a alocação de mais de um gerente de projetos, pois, ainda que não utilizado o SEI, os documentos acerca da gerência apresentados à equipe de auditoria não demonstram qualquer atividade extraordinária, ao contrário, evidenciam ter sido um projeto simples, plenamente executável por um único gerente. Demais disso, considere-se que, na hipótese de ter utilizado o SEI, o município teria todo o apoio do TRF4, que inclusive disponibiliza alguns modelos de documentos e rotinas de implantação.

Nesse contexto, para se chegar ao justo valor de **um posto de trabalho de gerência** utilizou-se como parâmetros as disposições contidas na Instrução Normativa nº 05, de 05.05.2017 (IN05) do MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPOG)⁷⁵, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal. Novamente, ressalta-se que citada norma possui reconhecido

⁷⁴ Conforme os achados dessa auditoria (Achado nº 13, 14 e 15), os contratos celebrados pela municipalidade com as empresas SISTEMATECH INFORMÁTICA e LINKCON EIRELI não passavam por medições técnicas e tinham como objetivo a alocação de postos de trabalho.

⁷⁵ <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>. Acesso em 19.11.19.

embasamento técnico e constitui referência nacional, amplamente utilizada pelos mais diversos órgãos públicos.

A base salarial utilizada levou em conta o maior valor contido para a função de “gerente de projetos” compreendido na RAIS das empresas **SISTEMATECH INFORMÁTICA e LINKCON EIRELI**. A base da RAIS das empresas demonstra **26 funcionários distintos** contratados sob a ocupação de gerente de projetos de tecnologia da informação entre os exercícios de 2010 e 2017.

Tabela 66 - Consulta RAIS - Ocupação Gerente de Projetos de TI.

Ano RAIS	CNPJ/Estab.	CPF	Nome Participante	Dt Nascimento	Dt Admissão	Grau Instrução	Ocupação	Dt Desligamento	Valor SalárioCont
2017	05.323.742/0001-71	xxx.449.578-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ ᄁ ᄁ	15/03/1978	03/07/2017	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 7.721,94
2017	10.981.677/0001-01	xxx.546.508-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ	04/10/1985	01/08/2016	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	29/05/2017	R\$ 6.047,40
2017	10.981.677/0001-01	xxx.337.167-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	12/12/1978	01/06/2017	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 6.073,25
2017	10.981.677/0001-01	xxx.786.187-xx	ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	24/04/1981	05/05/2015	Educação Superior incompleta	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 2.373,17
2016	10.981.677/0001-01	xxx.546.508-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ	04/10/1985	01/08/2016	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 6.000,00
2016	10.981.677/0001-01	xxx.786.187-xx	ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	24/04/1981	05/05/2015	Educação Superior incompleta	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 2.201,20
2015	10.981.677/0001-01	xxx.550.924-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	07/04/1965	01/12/2014	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	10/06/2015	R\$ 5.000,00
2015	10.981.677/0001-01	xxx.786.187-xx	ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	24/04/1981	05/05/2015	Educação Superior incompleta	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 2.201,20
2014	05.323.742/0001-71	xxx.271.102-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	10/05/1987	09/07/2011	5º ano do Ensino Fundamental	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	28/11/2014	R\$ 3.573,04
2014	10.981.677/0001-01	xxx.550.924-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	07/04/1965	01/12/2014	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 5.000,00
2013	05.323.742/0001-71	xxx.701.707-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	19/12/1984	02/01/2013	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	05/07/2013	R\$ 3.000,00
2013	05.323.742/0001-71	xxx.271.102-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	10/05/1987	09/07/2011	Ensino Médio completo	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 3.364,44
2012	05.323.742/0001-71	xxx.271.102-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	10/05/1987	09/07/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 3.174,00
2012	05.323.742/0001-71	xxx.505.420-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	30/09/1974	02/05/2012	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	15/06/2012	R\$ 3.000,00
2012	05.323.742/0001-71	xxx.294.323-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	08/04/1986	01/08/2012	Ensino Médio completo	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/11/2012	R\$ 1.782,58
2011	05.323.742/0001-71	xxx.065.543-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	13/02/1967	17/06/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2011	05.323.742/0001-71	xxx.417.843-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	01/03/1980	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 6.001,48
2011	05.323.742/0001-71	xxx.516.853-xx	ᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	21/02/1979	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 4.287,65
2011	05.323.742/0001-71	xxx.995.513-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	08/01/1982	15/06/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 6.001,48
2011	05.323.742/0001-71	xxx.254.203-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	19/05/1973	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2011	05.323.742/0001-71	xxx.155.693-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	19/09/1974	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 5.196,64
2011	05.323.742/0001-71	xxx.586.173-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	17/09/1969	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2011	05.323.742/0001-71	xxx.801.363-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	06/10/1983	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2011	05.323.742/0001-71	xxx.483.835-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	30/09/1963	01/08/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 3.130,00
2011	05.323.742/0001-71	xxx.497.113-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	22/03/1986	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2011	05.323.742/0001-71	xxx.271.102-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	10/05/1987	09/07/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	-	R\$ 3.000,00
2011	05.323.742/0001-71	xxx.623.703-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	06/05/1982	01/07/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 4.805,00
2011	05.323.742/0001-71	xxx.325.563-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	24/07/1980	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2011	05.323.742/0001-71	xxx.109.835-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁ	02/08/1977	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2011	05.323.742/0001-71	xxx.847.113-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	03/12/1977	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2011	05.323.742/0001-71	xxx.986.523-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	04/08/1959	12/05/2011	Educação Superior completa	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	30/09/2011	R\$ 7.306,15
2010	05.323.742/0001-71	xxx.417.003-xx	ᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁᄁ ᄁᄁᄁᄁᄁᄁ	29/08/1978	03/05/2010	Educação Superior incompleta	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO	10/08/2010	R\$ 1.400,00

Fonte: Base de dados da RAIS. Acesso em 19.06.2019. Com o fito de proteger a imagem dos funcionários, as colunas nome e CPF foram mascaradas.

Assim, utilizando-se para o cálculo do salário de contribuição o maior valor encontrado, qual seja: **R\$7.721,94** (ano-base 2017), e considerando todos os encargos e uma margem de lucro generosa para o mercado de TI (vide explicações do **achado 13 deste relatório**), o justo valor mensal a ser remunerado pela gerência de projetos à empresa seria de **R\$16.994,06**, o que corresponde a **5.310,81 UFIR-RJ**.

Continuando por esse raciocínio, tem-se, de acordo com os processos de pagamento, que os serviços de gerência de projetos começaram a ocorrer a partir do mês **11/2015** e seguiram até o momento da auditoria. Nesse período, foram identificados **38 meses** em que ocorreram pagamentos por esse tipo de serviço. Logo, pela prestação desse labor, seria devido, no máximo, a seguinte quantia:

38 meses X 5.310,81 UFIR-RJ..... 201.810,78

Contudo, o município de Niterói pagou por 647.344,03 UFIR-RJ (**R\$2.048.969,40**), conforme o **anexo III e III-E deste relatório**, o que perfaz um superfaturamento da ordem de **445.533,25 UFIR-RJ**, equivalente no exercício de 2020 a **R\$1.583.870,70** (A Resolução SEFAZ-RJ nº 101/19 atribuiu o valor de R\$3,555 à UFIR).

3.14.4.5. Dos Serviços de Suporte Técnico.

Quanto à **UST 6 - Serviços de Suporte Técnico**, também não há nenhum cálculo realizado de modo que possa ser associada a quantidade de UST utilizada por cada produto entregue.

Mediante informação consignada no Ofício nº 136/SMF/2019, de 03.05.2019, subscrito pela Secretária de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, parte dos serviços de suporte é feita mediante a contratação de pessoa jurídica subcontratada para esse fim.

De acordo com o citado Ofício, a parcela de serviços feita por equipe local da SISTEMATECH INFORMÁTICA, compreende 3 funcionários:

- Ricardo José Soares;
- Uranio Aparecido de Carvalho;
- Safira Elicolene Melo.

Novamente, utilizando como parâmetro técnico a IN05 do antigo MPOG e o salário-base dos funcionários contidos na RAIS da empresa, pode-se concluir que o valor máximo da prestação dos serviços por eles prestados é de **R\$19.089,42⁷⁶**. Registre-se que foi **considerado o valor do posto de trabalho**, uma vez que, na prática, foi o que ocorreu na execução contratual, haja vista a falta de mensuração sob a métrica UST (algo até mesmo impossível, dada a inexistência de catálogo de serviços e a descaracterização da métrica).

No que tange à parcela que foi subcontratada, essa informação é confirmada pelo gerente de projetos, Sr. **Bruno Sérgio Malheiro Lopes**, por meio da entrevista materializada no termo TER.CTO.01.002, na qual ele informa que é contratado pela empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA para prestar serviços de gerência de projetos e suporte técnico. Esses serviços são prestados por uma empresa de sua propriedade, a BSM LOPES TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (CNPJ.: 27.902.692/0001-10). Na entrevista, Bruno consignou que, por sua vez, também terceiriza os serviços de suporte mediante a contratação do Sr. Clayton de Jesus Vianna, que também se utiliza da seguinte pessoa jurídica constituída para esse fim: CLAYTON DE JESUS VIANA – CNPJ.: 27.358.770/0001-67.

⁷⁶ Para a confecção do cálculo, numa atitude prudente, mesmo não havendo comprovação de desembolso, foi considerado um custo de auxílio alimentação no valor diário de R\$34,14 por funcionário e um valor de R\$17,10 por funcionário a título de auxílio-transporte.

O Auxílio-transporte está calcado no Bilhete Único Intermunicipal (x2) – Decreto Estadual nº 46.246, de 19.02.2018.

No caso do auxílio alimentação, a base de valor foi arbitrada tendo em vista as informações dispostas no seguinte endereço: <https://www.alelo.com.br/assessoria/alelo-precomedio2018>.

O Sr. Clayton acompanhou a entrevista e, no intuito de comprovar a prestação dos serviços, apresentou à equipe de auditoria uma nota fiscal emitida no mês de março/2019, na qual indica que os serviços de suporte são vendidos a um valor de **R\$5.000,00** mensais. Nesse passo, considerando a margem de lucro razoavelmente praticada pelo mercado e aplicável aos serviços de TI (20%)⁷⁷, tem-se que a municipalidade poderia ter pago à SISTEMATECH INFORMÁTICA no máximo **R\$6.000,00** mensais por esses serviços. Nesse caso, não há que se falar em encargos e demais tributos incidentes sobre folha de pagamento de pessoal, dado que o serviço é prestado e faturado por pessoa jurídica.

Logo, somando-se o justo valor a ser remunerado pelos serviços prestados por funcionários da própria empresa com o justo valor dos serviços terceirizados, chega-se a um total mensal de **R\$25.089,42**, o que equivale a **7.333,73 UFIR-RJ** (ano-base 2019).

Foram pagos pelo município, no entanto, para a prestação desse serviço 24.923 UST, o que equivaleu a 391.534,04 UFIR-RJ, e que confrontando com os valores devidos (278.861,74 UFIR-RJ) resulta em um superfaturamento dos serviços de suporte (UST6) na ordem de **112.672,30 UFIR-RJ**, que convertidos para valores atuais (UFIR-RJ 2020) chegam a **R\$400.550,03**.

Os cálculos pormenorizados estão dispostos nos **anexos III e III-E** deste relatório de auditoria.

Uma vez que o contrato **não** foi executado na forma como devida, deturpando-se o objeto e utilizando-se da métrica UST de forma descaracterizada e sem qualquer tipo de mensuração e aferição, repita-se que **todo o gasto correspondente a esse tipo de serviço (Suporte Técnico) é passível de responsabilização e devolução aos cofres públicos**. Todavia, usando uma atitude conservadora, presumindo-se que os postos de trabalho realmente foram ocupados e que os serviços foram prestados pelos funcionários, em homenagem ao princípio do enriquecimento sem causa do estado, pode-se utilizar para efeitos de glosa o cálculo disposto acima, ao invés de imputar todo o dano. Ressalta-se ainda que o cálculo dos postos de trabalho foi realizado num cenário favorável aos gestores responsáveis, uma vez que utilizado como salário-base a última competência do exercício de 2018 (dezembro), estendendo-a a meses pretéritos e que certamente compreenderam bases menores. Raciocínio semelhante foi utilizado para os valores arbitrados quanto ao auxílio alimentação e quanto ao auxílio transporte.

4.14.5. Não execução dos serviços compreendidos em termo aditivo (1º Termo Aditivo).

Vale assinalar que, não obstante toda a mácula do processo de contratação, sobretudo por não ter havido uma estimativa real, baseada num criterioso estudo de levantamento das necessidades do órgão, o que já seria irregular o bastante tornou-se ainda pior quando, em 03.08.2016, foi firmado o 1º termo aditivo (fls. 520/522 do processo 030/023108/15),

⁷⁷ <https://www.totvs.com/blog/margem-de-lucro-ideal/> e <https://blog.deskmanager.com.br/precificacao-de-servicos-de-ti/>. Acessos em 19.06.2019.

acrescentando-se **25%** ao valor inicial do contrato nº 06/2015 a pretexto de que o sistema seria **estendido a outros órgãos e Secretarias do município**.

Mediante entrevista (TRE.CTO.01.005 – item 14) a responsável pela homologação do sistema, **Fabiana de Almeida Chianello**, faz menção sobre a realização de pilotos do sistema em outros órgãos do município, entretanto indica que só há funcionamento na SMF.

Figura 101 - Fragmento da entrevista TRE.CTO.01.005 (Responsável pela homologação do sistema):

14	Há conhecimento sobre projeto piloto realizado de forma que o sistema PROCNIT venha a atender outras secretarias municipais? O sistema PROCNIT recebeu algum ajuste em decorrência da utilização por outras secretarias do município?
Resposta:	Sim, na Secretaria de Administração, NITPREV, Procuradoria, SEPLAG, como se recorda. Atualmente, no entanto, só funciona na SMF.

Fonte: trecho da entrevista realizada com a responsável pela homologação, Fabiana de Almeida Chianello, materializada no termo TRE.CTO.01.005.

Sobre esse aditivo, a equipe de auditoria realizou entrevistas nos órgãos que supostamente seriam atendidos, conforme materializado nos termos a seguir indicados, constatando que, embora remunerada para tal fim, a empresa **NÃO efetuou nenhuma intervenção** (instalação, levantamento de requisitos, etc.) voltada ao sistema PROCNIT (ou SEI) em unidades administrativas diversas da Secretaria de Fazenda.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (Termo de entrevista TRE.CTO.01.021, de 13.06.2019):

Tabela 67 - Termo de entrevista TRE.CTO.01.021, de 13.06.2019:

Entrevistado: Adallia Evangelista Abou Kamel – Diretor de TI	Servidor que acompanhou a entrevista: Frederico Marciano- Assessor
Pergunta: O entrevistado conhece alguma atuação da empresa SISTEMATECH no âmbito da Procuradoria Geral?	
Resposta: Até o momento ocorreu o contato de um servidor da SEPLAG, Eduardo Ibassahy, o que aconteceu na semana anterior à entrevista (dia 05.06.2019). Esse contato foi realizado com o intuito de levantar as demandas da procuradoria no que se refere ao processo digital, especialmente ao PROCNIT. Não houve nenhum contato da empresa. Anteriormente a esse contato não há conhecimento de nenhuma outra intervenção, levantamento de informações ou execução de projeto piloto do Procnit na procuradoria.	

Na procuradoria, chamou a atenção o fato de o entrevistado ter declarado que um funcionário da SEPLAG havia entrado em contato para apresentar o sistema “ProcNit”, coincidentemente, no momento em que a equipe visitava os órgãos para verificar a

execução do aditivo. Essa visita, segundo o entrevistado, teria ocorrido para levantar as demandas acerca do processo digital, atividade prevista e pela qual a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA estava sendo remunerada. A atitude descrita acerca do funcionário da SEPLAG causa estranheza, haja vista a temporalidade dos fatos (concomitante à auditoria) e a forma como ocorrida - a própria SEPLAG tentando fazer as vezes da empresa.

SEC. ADMINISTRAÇÃO (Termo de entrevista TRE.CTO.01.020, de 13.06.2019):

Tabela 68 – Trechos do termo de entrevista TRE.CTO.01.020, de 13.06.2019:

Entrevistado: Fabiano Gonçalves – Secretário de Administração.	Servidor que acompanhou a entrevista: Luiz Guilherme Cortês de F. Guedes-Subsecretário de Tecnologia
Pergunta (item 01): O entrevistado conhece alguma atuação da empresa SISTEMATECH no âmbito da Secretaria de Administração?	
Resposta: <u>Não houve atuação da empresa na SMA.</u> Ocorreu apenas a apresentação do sistema. Não houve a definição de regras de negócio, tipologias processuais ou <i>workflow</i> .	

NITPREV (Termo de entrevista TRE.CTO.01.018, de 05.06.2019):

Tabela 69 – Trechos do termo de entrevista TRE.CTO.01.018, de 05.06.2019:

Entrevistado: Moacir Linhares Soutinho da Cruz – Presidente do NITPREV.	Servidor que acompanhou a entrevista: Guilherme Francisco Gonçalves- Diretor Administrativo
Pergunta (item 01): O entrevistado conhece alguma atuação da empresa SISTEMATECH no âmbito do NITPREV?	
Resposta: <u>Não houve atuação da empresa no período da gestão (2017 até a presente data).</u>	
Não foi realizada consulta ou reunião com o objetivo de subsidiar projetos ou atividades voltadas à implementação do PROCNIT ou semelhante no órgão NITPREV.	

SEPLAG - (Termo de entrevista TRE.CTO.01.016, de 28.05.2019):

Tabela 70 - Trechos do Termo de entrevista TRE.CTO.01.016, de 28.05.2019:

Entrevistado: Marília Sorrini Perez Ortiz – Subsecretária de Planejamento.	Servidor que acompanhou a entrevista: Elenice Gonçalves da Cunha – Subsecretária de Modernização da Gestão
Pergunta (item 03): 3.1. O sistema PROCNIT foi implementado para a utilização na SEPLAG? 3.2. Foi realizado algum procedimento piloto para que a SEPLAG definisse os requisitos do sistema, necessários a atender às peculiaridades da secretaria? 3.3. Em qual medida o sistema é utilizado? Há processos da SEPLAG cadastrados no sistema PROCNIT?	
Resposta: 3.1. Não há conhecimento; 3.2. Não há conhecimento; 3.3. Não há conhecimento.	
Pergunta (item 04): As naturezas processuais e o workflow contidos no sistema atendem de forma satisfatória à SEPLAG?	
Resposta: Não há conhecimento	

Na SEPLAG, destaca-se um fato inusitado: a equipe de auditoria selecionou para a entrevista a servidora **Marília Sorrini Perez Ortiz**, atual Subsecretária de Planejamento, vez que o seu nome figurou na listagem da RAIS e relatório do NICE como sendo um dos casos em que houve uma pequena sobreposição de vínculos, ou seja, funcionária da empresa e do município de Niterói ao mesmo tempo:

Tabela 71 - Vínculos empregatícios de Marília Sorrini Peres Ortiz:

CPF	NOME	CNPJ Estab.	RAZÃO	Data de Admissão	Data Desligamento	Ocupação (descrição completa)
xxx.xxx.508-67	MARILIA SORRINI PERES ORTIZ	28.521.748/001-59	MUNICIPIO DE NITEROI	23/05/2017		SUPERVISOR ADMINISTRATIVO
xxx.xxx.508-67	MARILIA SORRINI PERES ORTIZ	10.981.677/001-01	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA	01/08/2016	29/05/2017	GERENTE DE PROJETOS DE TECNOLOGIA DA INFORMACAO

Fonte: base de dados da RAIS

Nesse sentido, em 28.05.2019, realizou-se a entrevista, o que foi materializado pelo termo descrito acima. Vislumbrou-se a oportunidade de obter maiores informações da execução contratual mediante respostas franqueadas por uma servidora que tivesse participado diretamente no objeto da contratação (a mesma foi gerente de projetos). Entretanto, as informações apresentadas pela entrevistada dão conta de que o contrato, além de não ter sido executado na forma avençada, serviu para remunerar pessoas que exerciam atividades diversas do objeto que ora se pretendia – a implantação do “SEI”.

A entrevistada, Marília Sorrini Perez Ortiz, indicou à equipe que trabalha na SEPLAG desde setembro de 2015 e que realmente foi funcionária da empresa SISTEMATECH no período de 01.08.2016 a 29.05.2017, contratada como **gerente de projetos** para atuar na SEPLAG. Anteriormente, no período de 18.09.2015 a 18.07.2016, atuou na SEPLAG como consultora⁷⁸. A entrevistada também informou que já havia trabalhado na EMUSA como funcionária de uma empresa privada que prestava serviços ao órgão. Em consulta à base de dados da RAIS, a equipe de auditoria comprovou que a mesma havia pertencido ao quadro da empresa ARKITEC BRASIL SERV. DE MANUTENÇÃO PREDIAL⁷⁹, admitida em 01.07.2014 e desligada em 05.10.2015⁸⁰.

Perquirida sobre o sistema PROCNIT/SEI, objeto único e inconfundível da empresa, a entrevistada mostrou-se surpresa e alegou **total desconhecimento** à equipe. Sobre a eventual participação no levantamento dos requisitos/regras do sistema, a entrevistada também alegou desconhecer.

A entrevistada, no momento da auditoria, não soube precisar quais as atividades exercera no período em que trabalhou para a empresa na SEPLAG (item 08 do TRE.CTO.01.016). Nesse passo, a equipe de auditoria solicitou que as atividades desenvolvidas por ela fossem entregues por escrito ou encaminhadas mediante e-mail, o que ocorreu 3 dias depois⁸¹.

Nesse contexto, não é admissível que alguém tenha trabalhado como gerente de projetos na execução de um relevante contrato sem ter conhecimento sobre o seu **único e singular objeto**, um sistema de gestão documental (SEI/PROCNIT). Tal fato foge à lógica e **indica uma forma de contratação de pessoal oblíqua aos meios legalmente permitidos para que se exerça uma atividade pública**. Outrossim, apenas um contrato

⁷⁸ Contrato nº 06/2015 – SEPLAG cujo objeto compreendeu serviços de consultoria individual para a execução da Ação nº 03 Programa de Transparência do PMAT, pelo período de 10 meses, contados de 18.09.2015, no valor total de R\$71.000,00.

⁷⁹ Sobre a ARKITEC BRASIL SERV. DE MANUTENÇÃO PREDIAL (CNPJ 02.906.213/0002-93), em consulta ao SIGFIS, é localizado apenas um contrato da empresa com a EMUSA, vigente no exercício de 2015, qual seja: Contrato nº 003/2014, no valor de R\$30.049.507,38, cujo objeto é “Prestação de serviços Gerais: Engenharia e Manutenções Elétrica, Hidráulica e Telefônica, Pequenos Serviços de Pintura, Carpintaria, Serralheria e afins.”

⁸⁰ Note-se que há uma pequena sobreposição de exercício da entrevistada entre as atividades exercidas como funcionária da ARKITEC (desligamento ocorreu em 05.10.15) e como consultora (iniciou as atividades em 18.09.15).

⁸¹ De forma complementar, a equipe de auditoria acessou a plataforma LINKEDIN (rede social de negócios) e observou que a entrevistada possuía um currículo detalhado, porém sem qualquer menção laboral quanto ao desenvolvimento do PROCNIT ou SEI no âmbito da Prefeitura de Niterói.

superfaturado concederia margem para que houvesse esse tipo de remuneração, ou seja, um funcionário alocado em atividade diversa da qual ocorreu a contratação.

Corroborando a situação de que a Subsecretária **não** tenha atuado como gerente de projetos na implementação do sistema de gestão eletrônica de documentos (PROCNIT) o fato de tanto os fiscais do contrato quanto o gerente do projeto, representante da empresa, não relatarem mediante entrevistas a sua atuação (TRE.CTO.01.001 e TRE.CTO.01.002) quando perquiridos sobre a gerência do projeto. Tendo em vista que a contratação compreendia o pagamento de UST voltadas exclusivamente à gerência de projetos, a equipe de auditoria convencionou elaborar questões acerca desse tipo de serviço para serem aplicadas em entrevistas e solicitações de documentos.

Mediante o TSID 02, solicitou-se a “*Relação nominal, contendo CPF, de todos os gerentes de projeto que atuaram em toda a execução do contrato nº 06/2015, delimitando os respectivos períodos de atuação*”. Em atendimento, foi apresentada uma relação de funcionários que exerciam atividades pela empresa, não se limitando à gerência do projeto, mas na qual não consta a presença da servidora entrevistada.

Outrossim, da análise de todos os documentos apresentados à equipe, sejam eles processos administrativos, processos de pagamento ou documentos diversos (inclusive atas), atinentes à execução contratual, não se observa a realização de atividades pela funcionária entrevistada, Marília Ortiz.

Quanto ao fato de exercício simultâneo como funcionária da empresa e cargo comissionado na SEPLAG, a entrevistada aduziu, mediante e-mail, ter a sua posse ocorrido em momento posterior (20.06.17). Todavia, consultas ao sistema de RH do município, à ficha cadastral, à relação de contribuições previdenciárias e à ficha financeira da servidora indicam a percepção de remuneração referente ao mesmo período em que fazia parte do quadro de funcionários da empresa, ou seja, diferentemente do que afirmara a entrevistada, houve o recebimento integral pelo mês de junho e mais alguns dias de diferença que, a princípio, referem-se ao mês de maio, período em que era funcionária da SISTEMATECH INFORMÁTICA.

Diante desses fatos, as alegações da entrevistada não merecem fé, uma vez que não foi possível comprovar a verossimilhança com os documentos analisados.

Ainda sobre a gerência do projeto, outra evidência que descaracteriza o exercício da servidora em atividades voltadas à implementação do sistema é a declaração prestada pela Secretaria de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, mediante Ofício nº 136/SMF/2019, de 03.05.2019, indicando que “*Há uma subcontratação parcial. A gerência do projeto e parte do serviço de suporte são feitos mediante contratação de pessoa jurídica*”. Essa situação é corroborada na entrevista com o gerente Bruno Sérgio Malheiro Lopes (TRE.CTO.01.002), uma vez que o mesmo aduziu prestar os serviços por meio de pessoa jurídica constituída para esse fim, a empresa BSM LOPES TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – CNPJ 27.902.692/0001-10. O gerente de projetos afirmou de forma categórica que a gerência de projetos é terceirizada, mediante a contratação de outra empresa.

Cumpra, ainda, chamar a atenção para a declaração prestada pelos gestores da SEPLAG, na qual encontra-se evidenciada a **não realização de atividades de desenvolvimento de software para aquela secretaria** (não houve a definição de requisitos/regras de negócio). Alega-se, ao final, que o único serviço prestado é a digitalização de processos, **cujo objetivo é o de prover a rede interna:**

Figura 102 - Resposta ao TSID nº 14 - Não definição de regras de negócio (requisitos) pela SEPLAG (Contrato nº 06/2015 - SISTEMATECH):

Ofício nº 314/2019
Ref. TSID nº 14

Proc. nº 206776-5/20 Data: 23/7/20
Fls. 06 Subst. Matr. SEPLAG Matr.: 1242.158-2

Declaração

Declaro para os devidos fins que a SEPLAG não utiliza o sistema PROCNIT para controle de seus processos, tampouco encontra-se disponível para a utilização desta Secretaria.

Cumpra informar que à época da implantação do sistema na Secretaria de Fazenda, houve teste de conformidade tão somente para avaliação de aderência do sistema para eventual implantação posterior, a qual não foi realizada.

Assim, ressaltamos que não foram definidas regras de negócio ou tipologias processuais para atendimento à SEPLAG, uma vez que o sistema não foi implantado.

Atualmente 2 (dois) funcionários da SISTEMATECH tem a função de digitalizar os processos para serem inseridos na rede interna desta Secretaria.

Iana Maria Oliveira da Costa
Iana Maria Oliveira da Costa
Mat. 240.709-8
Fiscal do Contrato

Elenice Gonçalves da Cunha
Elenice Gonçalves da Cunha
Mat. 1243.690-0
Fiscal do Contrato

Marlene Thomsten
Marlene Thomsten
Secretária de Gabinete
SEPLAG - Mat. 1242.158-2

AXEL SCHMIDT GRAEL
Secretário de Planejamento, Orçamento e
Modernização da Gestão.
SEPLAG. Mat. 1242.158-2

Diante de todos os fatos expostos, é bem verdade – não há dúvida – que os serviços aludidos no aditivo contratual (25%) não foram realizados nas secretarias e órgãos que eventualmente seriam atendidos pelo sistema “PROCNIT”. Portanto, é líquida e certa a concepção de que todos os valores dispendidos em razão desse aditivo devem ser ressarcidos aos cofres públicos.

Junto a tudo isso, não há memória de cálculo, tecnicamente justificável e mensurável, que comprove a execução dos serviços nesses órgãos que seriam agraciados com o aditivo contratual.

Em decorrência dessa inexecução, um cálculo rápido e rasteiro já seria o suficiente para dimensionar e imputar o débito de serviços não prestados. Bastaria à equipe apurar todos os pagamentos realizados a partir do 1º aditivo e aplicar 25%. Mas esse não foi o caminho

escolhido pela equipe, uma vez que os pagamentos irregulares transcendem o aludido aditivo. Dessa forma, optou-se por realizar um cálculo parcimonioso acerca da execução de todo o contrato, situação em que já estão compreendidos os valores pagos em decorrência do aditivo (vide os cálculos realizados nos **itens 3.14.3 e 3.14.4**, acima).

Apenas para efeitos de conhecimento, utilizando-se somente o aditivo como forma de configurar pagamentos irregulares por serviços não prestados, chega-se ao dano de **870.572,05 UFIR-RJ**, correspondentes no exercício de 2020 a **R\$3.094.883,64**, distribuídos da seguinte forma:

Tabela 72 - Pagamentos e dano apurado em decorrência do 1º aditivo ao Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

Processo nº	Data Ordem de Serviço	Documento fiscal	Data do Documento Fiscal	Dt. Pgto.	Valor (R\$)	Valor em (UFIR - RJ)	Aditivo 25% (UFIR-RJ)	Valores em R\$ (Atualizado UFIR-RJ 2020)
030021755/2016	08/09/2016	4	13/09/2016	13/10/2016	344.238,33	114.658,21	28.664,55	R\$ 101.902,48
030023642/2016	Não há	7	07/10/2016	26/10/2016	344.219,00	114.651,77	28.662,94	R\$ 101.896,76
030025839/2016	Não há	9	08/11/2016	02/12/2016	344.219,00	114.651,77	28.662,94	R\$ 101.896,76
030028247/2016	Não há	10	09/12/2016	22/12/2016	344.219,00	114.651,77	28.662,94	R\$ 101.896,76
030000615/2018	Não há	2	02/01/2017	22/01/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030006114/2016	Não há	3	09/02/2017	21/03/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030001527/2017*	Não informado	Não informado	Não informado	22/03/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030008167/2017	Não há	5	14/03/2017	31/03/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030010120/2017	Não há	8	13/04/2017	25/04/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030012072/2017	Não há	9	08/05/2017	12/06/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030014600/2017	Não há	12	08/06/2017	27/06/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030017163/2017	Não há	13	14/07/2017	25/07/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030019178/2017	Não há	16	11/08/2017	22/08/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030021378/2017	Não há	18	11/09/2017	27/09/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030024097/2017	Não há	19	10/10/2017	06/11/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030026951/2017	Não há	22	08/11/2017	23/11/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
030030064/2017	Não há	23	11/12/2017	18/12/2017	344.219,00	107.571,80	26.892,95	R\$ 95.604,44
039004294/2018	Não há	3_5	23/02/2018	13/03/2018	344.219,00	104.501,96	26.125,49	R\$ 92.876,12
030006384/2018	Não há	8	12/03/2018	21/03/2018	344.219,00	104.501,96	26.125,49	R\$ 92.876,12
030008493/2018	Não há	10	10/04/2018	04/05/2018	344.219,00	104.501,96	26.125,49	R\$ 92.876,12
030012759/2018	Não há	13_14	15/05/2018	21/05/2018	344.219,00	104.501,96	26.125,49	R\$ 92.876,12
030012759/2018	Não há	17	11/06/2018	21/06/2018	344.219,00	104.501,96	26.125,49	R\$ 92.876,12
030014382/2018	Não há	18	09/07/2018	19/07/2018	344.219,00	104.501,96	26.125,49	R\$ 92.876,12
030017017/2018	Não há	21	17/08/2018	23/08/2018	344.252,25	104.512,05	26.128,01	R\$ 92.885,09
0300019246/2018	Não há	22_23	13/09/2018	17/09/2018	352.653,48	107.062,59	26.765,65	R\$ 95.151,88
0300021382/2018	Não há	25	08/10/2018	30/10/2018	352.653,48	107.062,59	26.765,65	R\$ 95.151,88
0300024308/2018	Não há	26	12/11/2018	29/11/2018	352.653,48	107.062,59	26.765,65	R\$ 95.151,88
030026695/2018	Não há	29	07/12/2018	19/12/2018	352.653,48	107.062,59	26.765,65	R\$ 95.151,88
030026695/2018	Não há	2	29/01/2019	04/02/2019	352.653,48	103.081,90	25.770,47	R\$ 91.614,04

030026695/2018	Não há	4	05/02/2019	22/02/2019	352.653,48	103.081,90	25.770,47	R\$ 91.614,04
030026695/2018	Não há	9	07/03/2019	18/03/2019	352.653,48	103.081,90	25.770,47	R\$ 91.614,04
030026695/2018	Não há	11	08/04/2019	13/05/2019	352.653,48	103.081,90	25.770,47	R\$ 91.614,04
030026695/2018	Não há	14	05/07/2019	05/07/2019	181.795,68	53.139,54	13.284,88	R\$ 47.227,77
					11.264.332,10	3.482.288,20	870.572,05	R\$ 3.094.883,64

Por último, é de ser registrado que o fato de o aditivo ter contemplado a SEPLAG gera profunda estranheza, haja vista que a LINKCON EIRELI, empresa relacionada com a SISTEMATECH INFORMÁTICA, mediante o contrato nº 03/2013 daquela Secretaria, teria sido remunerada para implementar o sistema de gestão documental "**GED WORKFLOW**". Conforme disposto no **achado nº 13 deste relatório**, houve uma potencial simulação, que envolveu um software gratuito. Nesse cenário, é possível observar que ambas as empresas, além de estarem relacionadas, utilizam-se de um *modus operandi* semelhante, sempre envolvendo um sistema de gestão documental não implementado ou implementado de forma precária, ilegítima e antieconômica.

4.14.6. Conclusão.

Em razão das situações colocadas, é de se concluir que a diferença compreendida entre o valor dispendido em decorrência de desenvolvimento (PF) e a contagem realizada pela equipe de auditoria deve ser ressarcida aos cofres públicos. Quanto aos serviços executados sob a métrica UST, ressalvados os casos em que foi possível haver mensuração, todo o valor restante deve ser ressarcido também.

Tabela 73 - Dano apurado (UFIR-RJ) no Contrato nº 06/2015 (SMF x SISTEMATECH):

UST/PF	Valor pago	Valor mensurável	Débito apurado
Ponto de Função	2.194.928,22	58.802,04	2.136.126,18
UST1	526.579,59	89.600,30	436.979,29
UST2	675.390,87	0,00	675.390,87
UST4	147.329,88	0,00	147.329,88
UST5	647.334,03	201.810,78	445.533,25
UST6	391.534,04	278.861,74	112.852,30
TOTAL	4.583.096,63	629.074,86	3.954.211,77

De acordo com o quadro acima, o total de débito apurado na contratação corresponde a **3.954.211,77 UFIR-RJ**. Atualizado pela UFIR-RJ 2020, esse valor equivale a **R\$14.057.222,84**.

O cálculo dos débitos por processo de pagamento e respectivos responsáveis, sejam eles ordenadores, fiscais (responsáveis solidários) e empresas, pode ser observado nos anexos III e III-E deste relatório.

Responsabilização solidária dos fiscais:

Malgrado a execução contratual tenha ocorrido de forma flagrantemente irregular, provocando relevante dano aos cofres públicos, os fiscais do contrato avalizaram/endossaram toda a despesa por meio de atestações e figurativas declarações/pareceres de regularidade, constituídos apenas para atender formalidades, pois configuraram padrões, preenchidos sem qualquer critério de aferição compatível com as métricas avençadas. À guisa de exemplo, confira-se o caso abaixo (Proc. de pgto. 190/019178/17, fls. 31 – **Contrato 06/15 - SMF**):

Rua da Conceição, 100 - Centro - Niterói Rio de Janeiro - Brasil - CEP 24.020-084			SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA
PROCESSO 030/019178/17	DATA 17 AGO 2017	RUBRICA Gabriel Faria Maia Mat. 212.402-2 <i>ef</i>	FOLHA 31

DECLARAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

Declarámos que o fornecimento de **SISTEMA ELETRONICO DE INFORMAÇÃO** pela empresa **SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI - ME**, por meio da Nota Fiscal nº 0016 de 11/08/2017, referente ao período de **JULHO/2017**, com vencimento em _____, **estão de acordo** com as condições estabelecidas no contrato de nº 06/2015 do processo 030/023108/2015, fundamentada pelo art. 63, § 2º, III da Lei Federal 4.320/1964; art. 27, §2º, III da Lei Municipal nº 44/1975 e recomendações do TCE.

Para constar, lavramos o presente termo devidamente assinado para que possa produzir seus efeitos legais.

Niterói, 17 de agosto de 2017.

Assinatura do Fiscal
Matricula nº: 242.349-0
Tiago Luis Bonacino
Fiscal de Tributos
Mat. 242.349-0

Assinatura do Fiscal
Matricula nº: 038.090-1
Fabiana Martins de Deus
Mat. 238.092-1

Diante dessas ocorrências, é razoável afirmar que os fiscais do contrato devem ser responsabilizados de forma solidária, uma vez que atuaram de forma desidiosa e deficiente, contribuindo para o dano ao erário e atraindo para si a responsabilidade dos fatos. É nesse sentido que a jurisprudência firmada por diversas Cortes de Contas, há de muito, corrobora esse raciocínio.

Acórdão TCU nº 859/2006 – Plenário:

A **negligência de fiscal** da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato **atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados**, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n 8.443/92. (grifamos)

Acórdão nº 380/2008-TCU-1ª Câmara:

1. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:

1.1. fiscalize a execução do contrato com a empresa [...], principalmente com relação aos itens “2”, “6”, “10” e “12” da minuta do contrato, relativos a “obrigações da contratada”, “pagamento”, “penalidades” e “rescisão”, **lembrando que o fiscal do contrato tem responsabilidade solidária com a empresa por possíveis danos causados pela execução irregular do contrato**, conforme art. 16, § 2º, da Lei n.º 8.443/1992; (). (grifos nossos) (ocultamos propositalmente o nome da empresa)

Acórdão TCU nº 5848/2013 – Primeira Câmara:

A **atestação é condição prévia essencial ao pagamento do serviço, pois representa a confirmação, pelo contratante, de que o objeto foi integralmente atendido nos termos acordados, sendo irregular o pagamento de serviço medido por parâmetro dissonante daquele estipulado no contrato.** (grifamos)

Critérios:

- Contrato nº 06/2015 da SMF;
- Artigos 66, 76 e 77 da Lei nº 8.666/93;
- Norma ISO/IEC 20926:2009 - *Software and systems engineering — Software measurement — IFPUG functional size measurement method 2009*;
- Roteiro de Métricas de Software do SISP (versão 2.2 / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. – Brasília : MP, 2016);
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO/IEC 12207;
- ISO/IEC 14764 IEEE Std 14764-2006 *Software Engineering — Software Life Cycle Processes — Maintenance. 2006. ISBN 0-7381-4960-8*;
- ISO/IEC 14764 IEEE Std 14764-2006 *Software Engineering — Software Life Cycle Processes — Maintenance. 2006. ISBN 0-7381-4960-8*;
- Artigo 25 da Deliberação TCE nº 204/96;
- Artigo 9º, II, da Deliberação nº 279/17;
- § 1º do art. 809 do Código de Processo Civil;

- Instrução Normativa nº 05/2017 do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Evidências:

- Contrato nº 06/2015 da SMF (fl. 230 do arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);
- Processo nº 030/023108/15 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030023108-contrato-06.pdf”);
- Processos de pagamento do contrato nº 06/2015 – SMF (arquivos digitais “pagamentos-contrato-06-2015-parte#.pdf”, partes 1 a 4);
- Ofício nº 118/SMF/2019 (arquivo digital “SMF_OF118_CGM_OF229_SEI.pdf”);
- Ofício nº 136/SMF/2019 (arquivo digital “SMF_OF136_CGM_OF240_TSID-03.PDF”);
- Ofício nº 181/SMF/2019 (arquivo digital “SMF_OF181_TSID-16.pdf”);
- Ofício nº 155/SMF/2019 (arquivo digital “SMF_OF155.pdf”);
- Termo de Entrevista TER.CTO.01.001 (arquivo digital “TRE001_FISCAL-SISTEMATECH-06.PDF”);
- Termo de Entrevista TER.CTO.01.002 (arquivo digital “TRE002_GERENTE-SISTEMATECH-06.PDF”);
- Termo de Entrevista TRE.CTO.01.005 (arquivo digital “TRE005_HOMOLOGACAO_PROCNIT.PDF”);
- Termo de entrevista TRE.CTO.01.021 (arquivo digital “TRE021_PGM.PDF”);
- Termo de entrevista TRE.CTO.01.020 (arquivo digital “TRE020_SMA.PDF”);
- Termo de entrevista TRE.CTO.01.018 (arquivo digital “TRE018_NITPREV.PDF”);
- Termo de entrevista TRE.CTO.01.016 (arquivo digital “TRE016_SERVIDOR-SEPLAG.pdf”);
- Termo de visita TRV.CTO.01.001 (arquivo digital “TRV01_SMF-PROTOCOLO.pdf”);
- Casos de uso do sistema PROCNIT (arquivo digital “Casos de Uso.zip”);
- Código fonte do sistema PROCNIT;
- Contrato nº 07/2015 (fl. 163 do arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030028706-contrato-07.pdf”);
- Planilhas de digitalizações (arquivo digital “RELATORIOS_DE_DIGITALIZACAO.pdf”);
- Pesquisa de preços de serviços de digitalização (arquivo digital “Painel-de-preços-Serviços-de-Digitalização.pdf”);

- Base de dados da RAIS da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA;
- Relação nominal, contendo CPF, de todos os gerentes de projeto que atuaram em toda a execução do contrato nº 06/2015 (arquivo digital "RELACAO-FUNCIONARIOS-SISTEMATECH.pdf");
- Atas de reunião do PROCNIT (arquivo digital "ATAS-DE-REUNIAO.pdf");
- Ficha cadastral da servidora Marília Sorrini Perez Ortiz (arquivo digital "FICHA-CADASTRAL-MARILIA-ORTIZ.pdf");
- Relação de contribuições previdenciárias da servidora Marília Sorrini Perez Ortiz (arquivo digital "EXTRATO-CONTRIBUICOES-PREVIDENCIARIAS.pdf");
- Ficha financeira da servidora Marília Sorrini Perez Ortiz (arquivo digital "FICHA-FINANCEIRA-MARILIA.pdf");
- Declaração da SEPLAG referente ao TSID nº 14 acerca dos serviços prestados pela empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI (arquivo digital "SEPLAG_RESPOSTA-TSID-14-DECLARACOES.PDF");
- Curriculum Vitae da servidora Marília Sorrini Perez Ortiz (arquivo digital "Curriculum-Marilia.pdf");
- Relatório de empenhos (arquivos digitais: "Relatório de empenhos SISTEMATECH.PDF").
- Contagem estimada para o desenvolvimento do sistema ProcNit, elaborada pela empresa Sistematech (arquivo digital "contagem_ProcNit_SISTEMATECH.pdf");
- Circularização com o TRF 4ª Região (arquivo digital "Circularizacao-TRF4.PDF").

Causas:

- Em que pese não ter sido identificado procedimento de controle, restou constatado dos trabalhos de campo como causas concorrentes, embora não exclusivas, da ocorrência do presente achado, as seguintes situações:
 - Inobservância da Legislação pertinente;
 - Falta de acompanhamento e fiscalização contratual (achado nº 09);
 - Falta de maturidade institucional para a utilização das métricas UST e ponto de função;
 - Adesão ilegal a registro de preços, mediante fuga ao devido procedimento licitatório (achado 06);
 - Ausência de estudo técnico preliminar (achado 03);
 - Governança de TI deficiente pela ausência do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (achado 01).

Efeitos:

- A inadequação na prestação do serviço lesa os cofres públicos, na medida em que a contraprestação pecuniária é paga devidamente e os serviços contratados

não atendem ao que foi solicitado. No caso específico, os serviços prestados à administração municipal pelo fornecedor contratado não atendem à métrica estipulada (UST e ponto de função). Outrossim, a contratação envolveu de forma irregular o sistema SEI, desenvolvido e coordenado pelo TRF4, criando máculas ao projeto e subvertendo o verdadeiro objetivo proposto: a melhoria na eficiência administrativa e economicidade de recursos.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexos de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS “EX-OFFÍCIO”

- **CONVERSÃO DO PRESENTE PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS “ex-officio”**, conforme dispõe o art. 52 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90 c/c o parágrafo único do artigo 12 do mesmo diploma legal, tendo em vista não ter havido a contraprestação efetiva pelo que foi dispendido pelos cofres públicos do município de Niterói.

CITAÇÃO

- Aos responsáveis (ordenadores, fiscais do contrato e empresa) indicados nas tabelas abaixo, de acordo com a Lei Complementar n.º 63/90, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa, juntando a documentação comprobatória necessária, ou recolham, com recursos próprios, ao erário municipal de Niterói, o montante equivalente a **R\$14.057.222,84**, correspondente, na data da auditoria, a **3.954.211,77** vezes o valor da UFIR-RJ de 2020, conforme Anexos III, III-A, III-B, III-C, III-D e III-E deste relatório, em decorrência de irregularidades na execução do contrato nº 06/2015 da Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói:

Ordenadores de despesas:

Nome	CPF	Valor do débito UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Cesar Augusto Barbiero	977.125.409-10	1.853.193,96	R\$ 6.588.104,53
Giovanna Guiotti Testa Victor	666.461.891-53	125.605,51	R\$ 446.527,59
Pablo Villarim Gonçalves	079.107.597-46	1.975.412,30	R\$ 7.022.590,73
TOTAL		3.954.211,77	R\$ 14.057.222,84

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Fiscais do contrato (Responsáveis solidários):

Nome	CPF	Valor do débito UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Bruno Villa Éboli	069.324.587-56	728.547,08	R\$2.589.984,87
João Marcos Teixeira	771.318.517-87	728.547,08	R\$2.589.984,87
Tiago Luis Bonacina	013.355.620-44	3.225.664,69	R\$11.467.237,97
Fabiana Marins de Souza	084.135.677-77	3.225.664,69	R\$11.467.237,97

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Empresa contratada (Responsável solidária):

Nome	CNPJ	UFIR	R\$ (UFIR-2020)
SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI	10.981.677/0001-01	3.954.211,77	R\$ 14.057.222,84

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Responsabilidade por processo de pagamento:

	Responsável	Processo de pagamento:
ORDENADORES	Cesar Augusto Barbiero	030003732/2016; 030003734/2016; 030007360/2016; 030010315/2016; 030013389/2016; 030015185/2016; 030018113/2016; 030018917/2016; 030021755/2016; 030023642/2016; 030025839/2016; 030028247/2016; 03000615/2018; 030006114/2016; 030001527/2017; 030008167/2017; 030010120/2017.
	Pablo Villarim Gonçalves	030012072/2017; 030014600/2017; 030017163/2017; 030019178/2017; 030021378/2017; 030024097/2017; 030026951/2017; 030030064/2017; 039004294/2018; 030006384/2018; 030008493/2018; 030012759/2018; 030012759/2018; 030014382/2018; 030017017/2018; 0300019246/2018; 0300021382/2018; 0300024308/2018; 030026695/2018; 030026695/2018; 030026695/2018; 030026695/2018.
	Giovanna Guiotti Testa Victor	030026695/2018
FISCAIS DO CONTRATO (Solidários)	Bruno Villa Éboli	030003732/2016; 030003734/2016; 030007360/2016; 030010315/2016; 030013389/2016; 030015185/2016.
	João Marcos Teixeira	030003732/2016; 030003734/2016; 030007360/2016; 030010315/2016; 030013389/2016; 030015185/2016.
	Tiago Luis Bonacina	030018113/2016; 030018917/2016; 030021755/2016; 030023642/2016; 030025839/2016; 030028247/2016; 03000615/2018; 030006114/2016; 030001527/2017; 030008167/2017; 030010120/2017; 030012072/2017; 030014600/2017; 030017163/2017; 030019178/2017; 030021378/2017; 030024097/2017; 030026951/2017; 030030064/2017; 039004294/2018; 030006384/2018; 030008493/2018; 030012759/2018; 030014382/2018; 030017017/2018; 0300019246/2018; 0300021382/2018; 0300024308/2018; 030026695/2018.
	Fabiana Marins de Souza	030018113/2016; 030018917/2016; 030021755/2016; 030023642/2016; 030025839/2016; 030028247/2016; 03000615/2018; 030006114/2016; 030001527/2017; 030008167/2017; 030010120/2017; 030012072/2017; 030014600/2017; 030017163/2017; 030019178/2017; 030021378/2017; 030024097/2017; 030026951/2017; 030030064/2017; 039004294/2018; 030006384/2018; 030008493/2018; 030012759/2018; 030014382/2018; 030017017/2018; 0300019246/2018; 0300021382/2018; 0300024308/2018; 030026695/2018.

INFORMAÇÕES MAIS DETALHADAS SOBRE OS PAGAMENTOS PODEM SER OBSERVADAS NOS ANEXOS DA AUDITORIA (Vide anexos III, III-B, III-C, III-D e III-E).

Obs.1: Um processo pode conter mais de um pagamento e, portanto, abranger mais de um ordenador;

Obs. 2: Os pagamentos eram atestados sempre por dois fiscais;

CIÊNCIA

- Ao **Tribunal Regional da 4ª Região (TRF4)**, uma vez que o Município de Niterói utilizou indevidamente o nome SEI em todo o processo de contratação. Destaca-se que a comunicação é de fundamental importância para que o órgão gestor do SEI avalie possíveis providências quanto ao uso indevido do nome, o que, conseqüentemente, pode ter provocado uma mancha no profícuo trabalho de implantação desse software de governo, colocando-o de forma reversa para a sociedade e para outros órgãos como custoso e inacessível.
- Ao **Ministério Público Estadual (MPRJ)**, em virtude dos indícios eloquentes que apontam para a prática de ações tipificadas criminalmente, decorrentes de uma possível ação articulada entre empresas e gestores públicos para frustrar o devido procedimento licitatório e a execução contratual, gerando relevantes prejuízos ao erário municipal.
- Ao **Ministério Público Federal (MPF)**, em razão das situações encontradas conter indícios eloquentes que apontam para a prática de ações tipificadas criminalmente, uma vez que potencialmente envolvidas empresas que possuem articulação interestadual em atuação com gestores públicos para frustrar, além do procedimento licitatório, a execução contratual, gerando relevantes prejuízos aos cofres públicos. Em adição, as ações perpetradas envolveram um sistema produzido pelo TRF4 (sistema SEI) e patrocinado tanto por aquele órgão quanto pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), atual Ministério da Economia.
- Ao **Departamento de Polícia Federal (DPF)**, em face dos fortes indícios de crimes associados às situações descritas neste achado de auditoria, especialmente porque envolveram a atuação articulada e interestadual de empresas, afastando o devido certame licitatório.

Benefícios:

- Ressarcimento ao erário de débito do valor de **3.954.211,77 UFIR-RJ**, correspondente no exercício de 2020 a **R\$ 14.057.222,84**, referente aos pagamentos efetuados sem a devida contraprestação dos serviços que envolveram, de forma simulada, o desenvolvimento de software e o uso do sistema SEI.
- Melhoria na forma de atuação pelo resguardo da Administração no tocante à execução dos serviços, bem como quanto ao fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado.

3.15. Achado 15 - Execução do contrato nº 07/2015 em total desacordo com o objeto planejado e descrito no Termo de Referência.

Situação encontrada:

O contrato nº 07/2015, celebrado pelo município de Niterói, por intermédio da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) com a empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI, compreendeu a execução de **1.200 pontos de função e 9.585 Unidades de Serviço Técnico (UST)** para atender às demandas de construção de novas soluções de TI (Tecnologia da Informação) para a SMF.

O termo de referência (fls. 20/29 do processo nº 030/028706/15), parte integrante do contrato, destacou em seu item 6.1. que os serviços seriam solicitados, contratados e medidos utilizando-se a técnica de análise em ponto de função (*Functions Points Analysis*) e UST conforme as especificações contidas no guia de contagem, de forma a se alinhar com o **Roteiro de Contagens Métricas de Software do SISP** (Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)⁸². O item 7 do termo de referência cuidou dos acordos de nível de serviços, destacando, dentre outras coisas, a **necessidade da emissão de ordens de serviços calcadas em avaliações técnicas**. Nessa linha, em complemento, o termo de referência traz em seu anexo II um guia de contagem.

Conquanto tenha havido toda essa disposição contratual acerca da medição dos serviços executados, a equipe de auditoria, após exaustivos pedidos de informações, **não encontrou nenhuma evidência que pudesse comprovar a medição dos serviços pagos à empresa**. Todos os processos de pagamento são lacônicos e não apresentam nenhuma memória de cálculo capaz de associar os produtos entregues à quantidade de pontos de função e/ou UST utilizados.

Destaca-se ainda que nenhum dos processos analisados compreende as necessárias e previstas “Ordem de Serviços”.

Algumas situações encontradas pela equipe de auditoria configuram evidências eloquentes de que na prática não havia medição dos serviços, importando à municipalidade apenas a disponibilização pela empresa de funcionários nas dependências da SMF:

- No Termo de Entrevista TER.CTO.01.022, os funcionários Jalcyr Gomes Sader Filho e Marcos Felipe Galves Ferreira declararam que os serviços são executados sob demanda, **não havendo a abertura de ordens de serviços** e que apenas no final do mês é realizado um resumo que acompanha o processo de pagamento.
- No Termo de Entrevista TER.CTO.01.023, o funcionário Carlos André do Amor Divino afirma **desconhecimento sobre a emissão de ordens de serviços**. Informa, ainda, que não possui conhecimento se, por parte da empresa, é

⁸² Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. Roteiro de Métricas de Software do SISP: versão 2.2 / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. – Brasília : MP, 2016.

realizada a contagem de pontos de função sobre o que foi desenvolvido. Por sua vez, o funcionário Julian de Souza Gutierrez também afirma **desconhecer a contagem de pontos de função** sobre o que foi desenvolvido.

- Em resposta ao questionário QST.CTE.01.001, os fiscais do contrato, Sr. **Tiago Luis Bonacina** e Sra. **Fabiana Marins de Souza**, afirmam que **NÃO** são feitas **contagens de pontos de função**, havendo apenas o acompanhamento das entregas (item 02). No item 01 do mesmo questionário, os fiscais alegam não possuir conhecimento suficiente para aferir com precisão as entregas.
- Mediante Ofício nº 155/SMF/2019, de 13.05.19, em resposta ao TSID nº 09, a Secretária de Fazenda, Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**, reafirma as graves irregularidades quanto à execução do contrato nº 07/2015, quando aduz que: **(i)** que não há na SMF profissional especializado na avaliação de UST e Ponto de Função e que não há nenhum profissional assistindo a secretaria; **(ii)** que não há catálogo de serviços próprio da SMF, sendo utilizado o catálogo de serviços da ata que foi aderida, ou seja, o catálogo da Assembleia Legislativa de Tocantins; **(iii)** que as UST são contabilizadas por meio das planilhas que constam dos processos de pagamento e os pontos de função, por sua complexidade, são acompanhados por reuniões e ferramentas de gestão e códigos “(GitHub)” [situação que inexistiu aos olhos da auditoria]; **(iv)** que não há projeto detalhado, pois trata-se de atividades diversas (não houve estudo técnico preliminar).

Sobre as declarações da Secretária, dada a gravidade dos fatos, a equipe de auditoria destaca o seguinte:

- A alegação de que não há profissional especializado na contagem de pontos de função e UST evidencia a total falta de maturidade da SMF para esse tipo de contratação, colocando integralmente o domínio da execução nas mãos da empresa, pagando-se por algo que não há a possibilidade de aferir. A falta desse profissional coloca em xeque a forma pela qual foi realizada a confecção do termo de referência, especialmente no quesito quantificação dos serviços. **Foge à lógica, ante à falta de conhecimento técnico, entender como chegou-se à demanda da SMF e o seu respectivo quantitativo.**

- O fato de inexistir catálogo de serviços próprio do órgão é outro item que desconstitui a forma de prestação dos serviços mediante a métrica UST, haja vista que é a partir do catálogo, exclusivamente baseado no histórico de serviços do órgão, que se determinam a complexidade e a quantidade de UST necessárias para a entrega de cada artefato. Ou seja, a UST é algo personalíssimo, que leva em conta, além do histórico e do amplo conhecimento do esforço necessário para a entrega de cada produto, o parque tecnológico do órgão. Não há nos processos analisados qualquer documento que evidencie a estrita compatibilidade dos serviços e produtos da Assembleia Legislativa de Tocantins com a Secretaria de Fazenda de Niterói, algo que na prática seria impossível

(Sobre a métrica UST remeta-se às disposições colocadas no **achado de auditoria nº 06**).

- Acerca da alegação de que as UST são contabilizadas por meio de planilhas contidas nos processos de pagamento, a equipe de auditoria, após exaustivas análises, **comprovou não haver qualquer tipo de contagem, ao contrário, os processos de pagamento compreendem o controle de horas dos funcionários da empresa**, acrescidos em alguns casos de sucintas relações de atividades, não havendo quantificação, passando longe de qualquer aferição técnica sobre UST (associada da quantidade consumida a cada artefato entregue).

- No que tange à falta de um estudo técnico preliminar que compreendesse, dentre outras coisas, as melhores alternativas de contratação e o quantitativo necessário à SMF, associada à falta de um projeto detalhado, esses fatos, sem equivocidade, corroboram que a contratação foi realizada de forma açodada, ao arrepio do dever legal de planejar e licitar as compras públicas.

Com efeito, mediante todo esse conjunto probatório, pode-se afirmar de forma peremptória que a SMF se utilizou de métricas tecnicamente impraticáveis, e, além disso, a falta de controle ocorreu de forma patente e consciente.

Prosseguindo a análise dos processos de pagamento, confirma-se que o contrato, na prática, foi utilizado para a alocação de postos de trabalho, uma vez que no lugar da contagem de serviços (memória de cálculo contendo o cotejo da quantidade de UST/Ponto de Função com os produtos entregues) foram apresentadas apenas relações, cujo conteúdo limita-se ao registro de horas dos funcionários envolvidos na execução mensal, o que equivale a uma contratação de pessoal terceirizado por posto de trabalho. Situação essa, amplamente condenada tanto pelas instâncias de controle quanto pela instância judicial, haja vista o paradigma “lucro x incompetência”⁸³ e a impossibilidade de verificação dos resultados por métricas tangíveis e tecnicamente justificáveis.

Do encaminhamento:

Considerando a falta elementar das ordens de serviços, bem como a não apresentação da medição, acompanhada de uma memória de cálculo tecnicamente aceitável, **todo o valor pago pela execução contratual é passível de glosa e devolução aos cofres públicos. Mantida essa linha, a rigor das cláusulas contratuais, devem ser devolvidos aos cofres públicos a quantia levantada até o momento da auditoria, que totaliza em 1.637.104,43 UFIR-RJ, equivalente, no exercício de 2020, a R\$5.819.906,25.**

Contudo, de sorte que seja relevada uma atitude conservadora, à luz do princípio do enriquecimento sem causa do estado, tendo em vista o aproveitamento pelo município de produtos oriundos da mão de obra alocada no contrato (postos de trabalhos colocados à disposição), pode-se traçar uma verificação paralela e, mediante arbitramento fundamentado tecnicamente, realizar uma análise de economicidade, cujo resultado é decorrente do cotejo do valor pago mensalmente à empresa com o justo valor que seria

⁸³ Destacado pelo Acórdão TCU nº Acórdão 786//2006-Plenário.

devido pela quantidade de funcionários colocados à disposição da Secretaria de Fazenda no período de execução.

O valor devido pelo posto de trabalho foi arbitrado⁸⁴ pela equipe de auditoria levando-se em conta as disposições contidas na Instrução Normativa nº 05/17 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja aceitabilidade é unânime nacionalmente – constitui normativo padrão amplamente utilizado pelos órgãos públicos federais. O salário base dos funcionários foi adquirido mediante consulta à base de dados da RAIS, portanto estreitamente envolto à realidade praticada na relação “empresa x município de Niterói”.

Foram analisados 46 processos de pagamento, dos quais apenas 9 não apresentavam a relação de funcionários que trabalharam na execução dos serviços. Dessa forma, além de constituir uma amostragem robusta, esse cenário em que são juntados apenas os controles de ponto dos funcionários reforça a tese de que o real objetivo foi a alocação de postos de trabalho, sobretudo, repita-se, por não ter ocorrido a contagem técnica dos serviços e/ou produtos entregues à municipalidade.

A equipe de auditoria utilizou 7 processos de pagamento, todos do exercício de 2016, para calcular o valor devido pelos postos de trabalho, isso com base nas remunerações contidas na RAIS e nas técnicas de mensuração da Instrução Normativa nº 05 do MPOG. Para os exercícios de 2017 e 2018 não foi possível encontrar valores na RAIS da empresa voltados à remuneração dos funcionários relacionados nos processos de pagamento. Portanto, replicou-se para esses exercícios o percentual de superfaturamento encontrado em 2016. Esse cenário de omissão na RAIS evidencia que possivelmente os funcionários passaram a ser remunerados por meio de outras empresas (terceirização/quarteirização), o que diminui significativamente o custo da contratada pelo município e conseqüentemente aumenta o seu lucro, haja vista a redução dos encargos sociais e trabalhistas (esse fato aumenta o superfaturamento). Em consulta à base da Receita Federal, observou-se que a maioria dos funcionários relacionados nos processos de pagamento são sócios de empresas de prestação de serviços de informática. Sobre esse aspecto, é válido assinalar que muitos profissionais de TI migraram para a prestação de serviços por meio de Pessoa Jurídica (conhecidas como “PJs”)⁸⁵. No intuito de verificar o valor dessas possíveis terceirizações, a equipe de auditoria solicitou à SMF, mediante TSID nº 25, as notas fiscais de serviços sujeitos ao ISSQN que porventura tivessem sido emitidas no âmbito municipal em favor da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA. Contudo, mediante resposta subscrita pela Secretária de Fazenda, Sr. **Giovanna Guiotti Testa Victor** (Ofício nº 313/SMF/2019), foi negada a disponibilização sob a alegação de sigilo fiscal (sob esse pretexto, foi sonegada a informação ao TCE-RJ).

⁸⁴ Sobre a técnica de arbitramento, verificar a fundamentação contida no Achado nº 13 deste relatório de auditoria.

⁸⁵ Uma simples pesquisa na plataforma de pesquisa “Google” expõe diversos artigos sobre essa migração para a prestação de serviços de TI por meio de pessoas jurídicas.

A equipe de auditoria considera que nem mesmo de forma remota o referido pedido pode ser considerado infringência ao sigilo fiscal⁸⁶, uma vez que compreendeu um universo muito restrito, no qual estriam alcançadas apenas as notas fiscais emitidas no âmbito da SMF, ou seja, possíveis prestadores de serviços estabelecidos apenas no município de Niterói e somente as notas emitidas em favor da empresa contratada. Outrossim, não foram solicitadas todas as notas emitidas (saídas) pela empresa contratada, SISTEMATECH INFORMÁTICA. Vale dizer, a equipe de auditoria, em hipótese alguma, teria acesso a todas as entradas e a todas as saídas de qualquer contribuinte, estando mitigado, dessa forma, o poder de inferir margens de ganho ou revelar especificidades do ramo empresarial em que atua a contratada, tal como a carteira de clientes e fornecedores. Mais uma vez, não há que se falar em quebra de sigilo, posto que as informações fiscais seriam genéricas e limitadas no que diz respeito à situação econômica e/ou financeira dos contribuintes, bem como não haveria exposição específica acerca das empresas na seara tributária/fiscal. Adiciona-se a isso, que todos os pedidos possuem esteio num processo administrativo do TCE-RJ, legalmente constituído e materializado por meio de uma auditoria, cujo objeto compreende a prestação de serviços contratados pelo próprio município. Nesse contexto, desvelada a precariedade da contratação e a irregular execução do objeto, é possível considerar que o não atendimento pela secretária municipal ocasionou atrasos na execução e alterações no planejamento da auditoria, uma vez que outros procedimentos de averiguação tiveram que ser realizados para apurar o dano encontrado na execução contratual.

Sobre o sigilo, destaca-se de forma análoga o informativo nº 815 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual nenhuma garantia fundamental é absoluta, dentre elas o sigilo fiscal, podendo ser relativizado quando comparado a outros direitos e garantias.

De bom alvitre, vale destacar que a possibilidade de troca de informações entre órgãos de fiscalização⁸⁷ também encontra amparo quando invocado que o sigilo, enquanto necessário, é transferido ao órgão receptor das informações (transferência de sigilo).

O entendimento sobre troca de informações entre órgãos de fiscalização no desígnio do interesse público já foi também agasalhado pela melhor e recente jurisprudência, conforme se depreende do julgado abaixo transcrito:

STJ - AgRg no RHC 106945 / PR:

REQUISIÇÃO DE NOTAS FISCAIS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO À RECEITA ESTADUAL. DOCUMENTOS NÃO PROTEGIDOS PELO SIGILO FISCAL. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO JUDICIAL. ILICITUDE NÃO CONFIGURADA.

⁸⁶ Sobre o assunto, destaca-se também de forma análoga o informativo nº 815 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual nenhuma garantia fundamental é absoluta, dentre ela o sigilo fiscal, podendo ser relativizados quando comparado a outros direitos e garantias.

⁸⁷ É necessário, de forma análoga, não perder de vista a posição que a jurisprudência pátria vem assumindo diante da matéria "sub examine", conforme se depreende da seguinte ementa: Mandado de Segurança nº 33.340 do Supremo Tribunal Federal (STF). EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE LEGISLATIVO FINANCEIRO. CONTROLE EXTERNO. REQUISIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELAS IMPETRANTES. RECUSA INJUSTIFICADA. DADOS NÃO ACOBERTADOS PELO SIGILO BANCÁRIO E EMPRESARIAL.

1. Nos termos dos artigos 1º e 2º, inciso V, da Portaria 1384/2016 da Receita Federal do Brasil, as informações constantes da base de Nota Fiscal Eletrônica - NFe não são sigilosas, podendo, assim, ser disponibilizadas a órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. 2. Na espécie, o Ministério Público requisitou à Receita Estadual os valores dos combustíveis praticados por todos os postos situados na cidade de Londrina no período de 15.9.2015 a 2.10.2015, bem como os valores pagos pelos mencionados estabelecimentos às distribuidoras durante o referido lapso temporal, devidamente acompanhados das respectivas notas fiscais. 3. Tratando-se de documentos não protegidos pelo sigilo fiscal, notadamente porque deles não constam informações sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros, inexistente qualquer ilegalidade no fato de terem sido requisitados pelo Ministério Público e fornecidos pelo Fisco sem prévia autorização judicial. Precedente. 4. Agravo regimental desprovido.

Nesse mesmo sentido é o Parecer nº 053/2019/CONSUNIAO/CGU/AGU, exarado no bojo do Processo nº 00400.000843/2019-11, de cuja dicção depreende-se a indubitável aplicabilidade do acesso à informação pretendida pelo TCE-RJ, sendo ilustrativo transcrever o clarividente excerto:

Informações protegidas por sigilo fiscal, sob custódia de órgãos da Administração Tributária Federal, podem ser compartilhadas com os órgãos administrativos federais de controle, sendo o TCU e a CGU. (Grifamos)

Posto isso, diante da precariedade de informações contidas nos processos e da recusa da administração em fornecer dados de notas fiscais alusivos à empresa contratada, os valores atribuídos aos postos de trabalho consideraram exclusivamente a base de dados da RAIS – 2016 (ajustada pela metodologia da IN nº 05 do MPOG) para efeitos de cálculo de economicidade, conforme **anexos V e VI deste relatório**. Comparando-se o valor pago mensalmente à empresa com os valores devidos por esses postos colocados à disposição da SMF, chega-se a um superfaturamento da ordem de **18,46%**. Assim, de acordo com os pagamentos efetuados até o momento da auditoria, há um débito proveniente de superfaturamento no valor de **298.520,31 UFIR-RJ** (Correspondente a **R\$1.061,239,70**, se convertidos no exercício de 2020), na seguinte disposição:

Tabela 74 - Pagamentos efetuados e débito apurado na execução do Contrato nº 07/2015 (SMF x SISTEMATECH):

Processo nº	Dt. Pgto.	Valor (R\$)	Valor (UFIR-RJ)	Empenho	Ordenador	Superfaturamento - UFIR Diferença (Pago - Custo) GERAL 18,46%
030030397/2015	09/12/2015	R\$ 165.187,00	60.911,91	3274/2015	Cesar Augusto Barbiero	11244,33799
030032396/2015	22/12/2015	R\$ 165.187,00	60.911,91	3274/2015	Cesar Augusto Barbiero	11244,33799
030002186/2016	29/02/2016	R\$ 118.320,00	39.409,79	471/2016	Cesar Augusto Barbiero	7275,046464
030004514/2016	29/02/2016	R\$ 118.320,00	39.409,79	496/2016	Cesar Augusto Barbiero	7275,046464
030006066/2016	18/03/2016	R\$ 118.320,00	39.409,79	613/2016	Cesar Augusto Barbiero	7275,046464
030009781/2016	26/04/2016	R\$ 118.320,00	39.409,79	754/2016	Cesar Augusto Barbiero	7275,046464
030011556/2016	20/05/2016	R\$ 114.288,00	38.066,82	1003/2016	Cesar Augusto Barbiero	7027,13413
030011867/2016	20/06/2016	R\$ 140.600,00	46.830,76	1193/2016	Cesar Augusto Barbiero	8644,958865
030016075/2016	15/07/2016	R\$ 117.343,00	39.084,37	1193/2016	Cesar Augusto Barbiero	7214,974453



030017510/2016	05/08/2016	R\$ 117.324,50	39.078,21	1404/2016	Cesar Augusto Barbiero	7213,836958
030019741/2016	06/09/2016	R\$ 117.325,00	39.078,37	1702/2016	Cesar Augusto Barbiero	7213,867701
030024043/2016	23/11/2016	R\$ 106.952,25	35.623,44	2184/2016	Cesar Augusto Barbiero	6576,086783
030025838/2016	25/11/2016	R\$ 106.952,25	35.623,44	2184/2016	Cesar Augusto Barbiero	6576,086783
030021756/2016	22/12/2016	R\$ 106.952,25	35.623,44	2183/2016	Cesar Augusto Barbiero	6576,086783
030028319/2016	10/01/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	2185/2016	Cesar Augusto Barbiero	6448,510266
030005760/2017	14/03/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	469/207	Cesar Augusto Barbiero	6448,510266
030007528/2017	31/03/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	694/2017	Cesar Augusto Barbiero	6448,510266
030012073/2017	25/05/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	1264/2017	Pablo Villarim Gonçalves	6448,510266
030014601/2017	26/06/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	1501/2017	Pablo Villarim Gonçalves	6448,510266
030001526/2017	27/07/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	202/2017	Pablo Villarim Gonçalves	6448,510266
030017161/2017	08/08/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	1757/2017	Pablo Villarim Gonçalves	6448,510266
030019180/2017	04/09/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	2092/2017	Pablo Villarim Gonçalves	6448,510266
030021383/2017	29/09/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	2220/2017	Pablo Villarim Gonçalves	6448,510266
030024231/2017	06/11/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	2504/2017	Pablo Villarim Gonçalves	6448,510266
030026950/2017	05/12/2017	R\$ 63.342,00	19.794,99	2816/2017	Pablo Villarim Gonçalves	3654,155817
030026950/2017	05/12/2017	R\$ 48.438,00	15.137,35	2857/2017	Pablo Villarim Gonçalves	2794,354449
030030063/2017	28/12/2017	R\$ 111.780,00	34.932,34	2857/2017	Pablo Villarim Gonçalves	6448,510266
030000614/2018	16/02/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030004293/2018	05/03/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030006385/2018	26/03/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030008492/2018	04/05/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030010426/2018	21/05/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030012760/2018	21/06/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030014384/2018	19/07/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030017016/2018	23/08/2018	R\$ 117.780,00	35.757,01	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6600,743192
030019244/2018	24/09/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030021381/2018	25/10/2018	R\$ 111.780,00	33.935,46	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6264,485261
030024309/2018	13/12/2018	R\$ 67.068,00	20.361,27	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	3758,691156
030024309/2018	13/12/2018	R\$ 44.712,00	13.574,18	462/2018	Pablo Villarim Gonçalves	2505,794104
030026694/2018	07/01/2019	R\$ 114.532,70	33.478,33	3269/2018	Pablo Villarim Gonçalves	6180,098921
030026694/2018	14/02/2019	R\$ 114.532,70	33.478,33	257/2019	Pablo Villarim Gonçalves	6180,098921
030026694/2018	18/03/2019	R\$ 114.532,70	33.478,33	257/2019	Pablo Villarim Gonçalves	6180,098921
030026694/2018	01/04/2019	R\$ 114.532,70	33.478,33	257/2019	Giovanna Guiotti Testa Victor	6180,098921
030026694/2018	13/05/2019	R\$ 114.532,70	33.478,33	257/2019	Giovanna Guiotti Testa Victor	6180,098921
030026694/2018	12/06/2019	R\$ 114.532,70	33.478,33	257/2019	Giovanna Guiotti Testa Victor	6180,098921
030026694/2018	05/07/2019	R\$ 114.532,70	33.478,33	257/2019	Giovanna Guiotti Testa Victor	6180,098921
TOTAL		R\$ 5.110.060,15	1.617.119,75			298.520,3057

Responsabilização solidária dos fiscais:

Malgrado a execução contratual tenha ocorrido de forma flagrantemente irregular, provocando relevante dano aos cofres públicos, os fiscais do contrato avalizaram/endossaram toda a despesa por meio de atestações e declarações/pareceres de regularidade, constituídos essencialmente para atender formalidades, pois configuraram padrões, preenchidos sem qualquer critério de aferição compatível com as métricas avançadas. À guisa de exemplo, confira-se o caso abaixo (Proc. de pgto. 190/004293/18, fls. 39 – **Contrato 07/15 - SMF**):

Rua da Conceição, 100 - Centro - Niterói Rio de Janeiro - Brasil - CEP 24.020-084				SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA	
PROCESSO	DATA	RUBRICA	FOLHA		
0307884293/18	20 FEV. 2018	Bancos Juntos Niterói	39		

DECLARAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

Declaramos que o fornecimento de

PONTO DE FUNÇÃO :

pela empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI - ME , por meio da
Nota Fiscal nº 004 de 16/02/2018 , referente ao período
de Fevereiro/2018 , com vencimento em , estão de acordo
com as condições estabelecidas no contrato de nº 07/2015 do processo
030/028706/2015 , fundamentada pelo art. 63, § 2º, III da Lei
Federal 4.320/1964; art. 27, §2º, III da Lei Municipal nº 44/1975 e recomendações
do TCE.

Para constar, lavramos o presente
termo devidamente assinado para que possa produzir seus efeitos legais.

Niterói, 21 de fevereiro de 2018


 Assinatura do Fiscal
 Matrícula nº. 040.349.0


 Assinatura do Fiscal
 Matrícula nº. 236.092.1

Diante dessas ocorrências, é razoável afirmar que os fiscais do contrato devem ser responsabilizados de forma solidária, uma vez que atuaram de forma desidiosa e deficiente, contribuindo para o dano ao erário e atraindo para si a responsabilidade dos fatos. É nesse sentido que a jurisprudência firmada por diversas Cortes de Contas há de muito corrobora esse raciocínio.

Acórdão TCU nº 859/2006 – Plenário:

A **negligência de fiscal** da Administração na fiscalização de obra ou acompanhamento de contrato **atrai para si a responsabilidade por eventuais danos que poderiam ter sido evitados**, bem como às penas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei n 8.443/92. (grifamos)

Acórdão nº 380/2008-TCU-1ª Câmara:

1. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:

1.1. fiscalize a execução do contrato com a empresa [...], principalmente com relação aos itens “2”, “6”, “10” e “12” da minuta do contrato, relativos a “obrigações da contratada”, “pagamento”, “penalidades” e “rescisão”, **lembrando que o fiscal do contrato tem responsabilidade solidária com a empresa por possíveis danos causados pela**

execução irregular do contrato, conforme art. 16, § 2º, da Lei n.º 8.443/1992; (). (grifos nossos) (ocultamos propositalmente o nome da empresa)

Acórdão TCU nº 5848/2013 – Primeira Câmara:

A atestação é condição prévia essencial ao pagamento do serviço, pois representa a confirmação, pelo contratante, de que o objeto foi integralmente atendido nos termos acordados, sendo irregular o pagamento de serviço medido por parâmetro dissonante daquele estipulado no contrato. (grifamos)

Critério

- Contrato nº 07/2015 da SMF;
- Artigos 66, 76 e 77 da Lei nº 8.666/93;
- Norma ISO ISO/IEC 20926:2009 - Software and systems engineering — Software measurement — IFPUG functional size measurement method 2009;
- ISO/IEC 14764 IEEE Std 14764-2006 Software Engineering — Software Life Cycle Processes — Maintenance. 2006. ISBN 0-7381-4960-8;
- ISO/IEC 14764 IEEE Std 14764-2006 Software Engineering — Software Life Cycle Processes — Maintenance. 2006. ISBN 0-7381-4960-8;
- Roteiro de Métricas de Software do SISP (versão 2.2 / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. – Brasília : MP, 2016);
- Artigo 25 da Deliberação TCE nº 204/96;
- Artigo 9º, II, da Deliberação nº 279/17;
- § 1º do art. 809 do Código de Processo Civil;
- Instrução Normativa nº 05/2017 do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Evidência

- Contrato nº 07/2015 da SMF (fl. 163 do arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030028706-contrato-07.pdf”);
- Processo administrativo nº 030028706/2015 (arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030028706-contrato-07.pdf”);
- Processos de pagamento do Contrato nº 07/2015 da SMF (arquivos digitais “pagamentos-contrato-07-2015-parte#.pdf”, partes 1 a 3);
- Relatório de empenhos (arquivos digitais: “Relatório de empenhos SISTEMATECH.PDF”);
- Ata de Registro de Preços (ARP) nº 008/2014 da Assembleia Legislativa de Tocantins, proveniente do Pregão Presencial nº 010/2014 (fl. 35 do arquivo digital “SISTEMATECH-2015-030028706-contrato-07.pdf”);
- Ofício nº 313/SMF/2019 (arquivo digital “Resposta_SMF_TSID-25.PDF”);

- Termo de Entrevista TER.CTO.01.022 (arquivo digital “TRE022-SISTEMATECH-07.PDF”);
- Termo de Entrevista TER.CTO.01.023 (arquivo digital “TRE023-SISTEMATECH-07.PDF”);
- Questionário QST.CTE.01.001 (arquivo digital “QST.CTE.01.001.pdf”);
- Ofício nº 155/SMF/2019, de 13.05.19, em resposta ao TSID nº 09 (arquivo digital “SMF_OF155.pdf”);
- Ofício 138/SMF/2019, 06.05.2019 (arquivo digital “SMF_OF138_CGM_OF241.pdf”).

Causas:

- Em que pese não ter sido identificado procedimento de controle, restou constatado dos trabalhos de campo como causas concorrentes, embora não exclusivas, da ocorrência do presente achado, as seguintes situações:
 - Inobservância da Legislação pertinente;
 - Falta de maturidade institucional para a utilização das métricas UST e ponto de função;
 - Falta de acompanhamento e fiscalização contratual (**Achado nº 09**);
 - Ausência de estudo técnico preliminar (**Achado nº 03**).

Efeitos:

- A inadequação na prestação do serviço lesa os cofres públicos, na medida em que a contraprestação pecuniária é paga devidamente e os serviços contratados não atendem ao que foi solicitado. No caso específico, os serviços prestados à administração municipal pelo fornecedor contratado não atendem à métrica estipulada (UST e ponto de função).

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexos de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS “EX-OFFÍCIO”

- **CONVERSÃO DO PRESENTE PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS “ex-officio”**, conforme dispõe o art. 52 da Lei Complementar Estadual n.º 63/90 c/c o parágrafo único do artigo 12 do mesmo diploma legal, tendo em vista não ter havido a contraprestação efetiva por parte do credor, gerando dano ao erário e desrespeito ao contrato avençado.

CITAÇÃO

- Aos responsáveis (ordenadores, fiscais do contrato e empresa) indicados nas tabelas abaixo, de acordo com a Lei Complementar n.º 63/90, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa, juntando a documentação comprobatória necessária, ou recolham, com recursos próprios, ao erário municipal de Niterói, o montante equivalente a **R\$ 1.061.239,70** (um milhão, sessenta e um mil, duzentos e trinta e nove reais e setenta centavos), equivalente, na data da auditoria, a **298.520,31 vezes o valor da UFIR-RJ de 2020**, conforme **V, V-B, V-C, V-D e V-E**, deste relatório, em decorrência de irregularidades na execução do contrato nº 07/2015 da Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói:

Ordenadores de despesas:

Ordenador de despesa/pgto	CPF	Valor do débito UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Cesar Augusto Barbiero	977.125.409-10	127.977,4251	454.959,75
Giovanna Guiotti Testa Victor	666.461.891-53	24.720,3956	87.881,01
Pablo Villarim Gonçalves	079.107.597-46	145.822,4850	518.398,93
TOTAL		298.520,30	1.061.239,67

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Fiscais do contrato (Responsáveis solidários):

Fiscais do contrato	CPF	Valor do débito UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Bruno Villa Eboli	069.324.587-56	81.689,7662	290.407,12
João Marcos Teixeira	771.318.517-87	81.689,7662	290.407,12
Tiago Luis Bonaccina	013.355.620-44	216.830,5395	770.832,57
Fabiana Marins de Souza	084.135.677-77	216.830,5395	770.832,57

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Empresa contratada (Responsável solidária):

Nome	CNPJ	UFIR	R\$ (UFIR-2020)
SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI	10.981.677/0001-01	298.520,30	R\$1.061.239,67

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Responsabilidade por processo de pagamento:

	Responsável	Processo de pagamento:
ORDENADORES	Cesar Augusto Barbiero	030030397/2015; 030032396/2015; 030002186/2016; 030004514/2016; 030006066/2016; 030009781/2016; 030011556/2016; 030011867/2016; 030016075/2016; 030017510/2016; 030019741/2016; 030024043/2016; 030025838/2016; 030021756/2016; 030028319/2016; 030005760/2017; 030007528/2017.
	Pablo Villarim Gonçalves	030012073/2017; 030014601/2017; 030001526/2017; 030017161/2017; 030019180/2017; 030021383/2017; 030024231/2017; 030026950/2017; 030030063/2017; 030000614/2018; 030004293/2018; 030006385/2018; 030008492/2018; 030010426/2018; 030012760/2018; 030014384/2018; 030017016/2018; 030019244/2018; 030021381/2018; 030024309/2018; 030026694/2018.
	Giovanna Guiotti Testa Victor	030026694/2018.
FISCAIS DO CONTRATO (Solidários)	Bruno Villa Éboli	030030397/2015; 030032396/2015; 030002186/2016; 030004514/2016; 030006066/2016; 030009781/2016; 030011556/2016; 030011867/2016; 030016075/2016; 030017510/2016.
	João Marcos Teixeira	030030397/2015; 030032396/2015; 030002186/2016; 030004514/2016; 030006066/2016; 030009781/2016; 030011556/2016; 030011867/2016; 030016075/2016; 030017510/2016.
	Tiago Luis Bonacina	030019741/2016; 030024043/2016; 030025838/2016; 030021756/2016; 030028319/2016; 030005760/2017; 030007528/2017; 030012073/2017; 030014601/2017; 030001526/2017; 030017161/2017; 030019180/2017; 030021383/2017; 030024231/2017; 030026950/2017; 030030063/2017; 030000614/2018; 030004293/2018; 030006385/2018; 030008492/2018; 030010426/2018; 030012760/2018; 030014384/2018; 030017016/2018; 030019244/2018; 030021381/2018; 030024309/2018; 030026694/2018.
	Fabiana Marins de Souza	030019741/2016; 030024043/2016; 030025838/2016; 030021756/2016; 030028319/2016; 030005760/2017; 030007528/2017; 030012073/2017; 030014601/2017; 030001526/2017; 030017161/2017; 030019180/2017; 030021383/2017; 030024231/2017; 030026950/2017; 030030063/2017; 030000614/2018; 030004293/2018; 030006385/2018; 030008492/2018; 030010426/2018; 030012760/2018; 030014384/2018; 030017016/2018; 030019244/2018; 030021381/2018; 030024309/2018; 030026694/2018.

INFORMAÇÕES MAIS DETALHADAS SOBRE OS PAGAMENTOS PODEM SER OBSERVADAS NOS ANEXOS DA AUDITORIA (Vide anexos V, V-B, V-C, V-D e V-E).

Obs.1: Um processo pode conter mais de um pagamento e, portanto, abranger mais de um ordenador;

Obs. 2: Os pagamentos eram atestados sempre por dois fiscais;

CIÊNCIA

- Ao **Ministério Público Estadual (MPRJ)**, em virtude dos indícios eloquentes que apontam para a prática de ações tipificadas criminalmente, decorrentes de potencial ação articulada entre empresas e gestores públicos para frustrar o devido procedimento licitatório e a execução contratual, gerando relevantes prejuízos ao erário municipal.
- Ao **Ministério Público Federal (MPF)**, em razão das situações encontradas conter indícios eloquentes que apontam para a prática de ações tipificadas criminalmente, uma vez que potencialmente envolvidas empresas que possuem

articulação interestadual e que atuaram com gestores públicos para frustrar, além do procedimento licitatório, a execução contratual, gerando relevantes prejuízos aos cofres públicos.

- Ao **Departamento de Polícia Federal (DPF)**, em face dos fortes indícios de crimes associados às situações descritas neste achado de auditoria, especialmente porque envolveram a atuação articulada e interestadual de empresas, afastando o devido certame licitatório e provocando relevante dano ao erário público na execução distorcida do objeto contratual.

Benefícios:

- Ressarcimento ao erário de débito do valor de **298.520,31 UFIR-RJ**, correspondente no exercício de 2020 a **R\$ 1.061.239,67** (um milhão, sessenta e um mil, duzentos e trinta e nove reais e sessenta e sete centavos) referente a superfaturamento decorrido de execução contratual em desconformidade.
- Melhoria na forma de atuação pelo resguardo da Administração no tocante à execução dos serviços, bem como quanto ao fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo contratado.

3.16. Achado 16 - Envio incompleto de informações eletrônicas necessárias à base de dados do SIGFIS.

Situação encontrada:

O município de Niterói alimentou a base de dados do SIGFIS – Sistema Integrado de Gestão Fiscal -, entretanto, conforme demonstrado abaixo, as informações acerca de diversos empenhos que fazem parte do escopo da auditoria foram encaminhadas ao TCE-RJ sem conter a informação essencial do número do CNPJ do credor, em inobservância ao dever de prestar informações com base na integridade e autenticidade.

Da análise da base de dados do SIGFIS, constata-se que a **SEPLAG** deixou de encaminhar informações sobre o CNPJ de **18 empenhos** relacionados ao Contrato nº 03/2013 da empresa **LINKCON EIRELI**. Somados, esses empenhos totalizam **R\$6.371.864,31**.

Tabela 75 - Empenhos da empresa LINKCON encaminhados ao TCE-RJ sem conter CNPJ:

EMPENHO	DT_EMPENHO	NM_CREDOR	VL_EMPENHO	CNPJ	ORDENADOR
455	2014-02-26	LINKCON CONSULTORIA LTDA-EPP.	R\$ 800.415,00	NULL	Patricia Souto Audi
1862	2014-11-28	LINKCON CONSULTORIA LTDA-EPP.	R\$ 90.585,00	NULL	Patricia Souto Audi
1903	2014-12-03	LINKCON CONSULTORIA LTDA-EPP.	R\$ 98.450,89	NULL	Patricia Souto Audi
3	2015-01-15	LINKCON CONSULTORIA LTDA-EPP.	R\$1.082.959,70	NULL	Patricia Souto Audi
757	2015-03-13	LINKCON CONSULTORIA LTDA-EPP.	R\$1.082.959,70	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
2047	2015-07-31	LINKCON CONSULTORIA LTDA-EPP.	R\$ 72.765,00	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
2160	2015-08-14	LINKCON CONSULTORIA LTDA-EPP.	R\$ 72.765,00	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
3394	2015-12-04	LINKCON CONSULTORIA LTDA-EPP.	R\$ 110.811,99	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
477	2016-02-25	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 221.623,98	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
541	2016-03-04	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 110.811,99	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
902	2016-04-19	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 110.811,99	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
1214	2016-05-02	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 110.811,99	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
1147	2016-05-25	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 110.811,99	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
1217	2016-06-06	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 110.811,99	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
1520	2016-07-20	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 554.059,95	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
2335	2016-12-02	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 125.416,01	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
2556	2016-12-23	LINKCON LTDA - EPP	R\$ 125.416,01	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer
423	2017-02-23	LINKCON LTDA - EPP	R\$1.379.576,13	NULL	Giovanna Guiotti Testa Victer

Fonte: Relatório SIGFIS – Módulo Captura – emitido em 30.10.2019

No caso da Secretaria Municipal de Fazenda (SMF), os gestores alimentaram o SIGFIS com **45 empenhos** sem conter a informação essencial sobre o CNPJ da contratada. Todos esses empenhos referem-se à empresa **SISTEMATECH INFORMÁTICA** e estão relacionados com o contrato nº 06/2015 e com o contrato nº 07/2015. A soma desses empenhos totaliza **R\$12.734.666,21**.

Tabela 76 - Empenhos da empresa SISTEMATECH encaminhados ao TCE-RJ sem conter CNPJ:

EMPENHO	DT_EMPENHO	NM_CREDOR	VL_EMPENHO	CNPJ	ORDENADOR
2929	2015-11-03	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 734.448,00	NULL	Cesar Augusto Barbiero
3274	2015-11-19	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 355.000,00	NULL	Cesar Augusto Barbiero
471	2016-02-25	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
472	2016-02-25	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 367.223,61	NULL	Cesar Augusto Barbiero
496	2016-02-26	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
613	2016-03-11	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
612	2016-03-11	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 367.223,61	NULL	Cesar Augusto Barbiero
611	2016-03-11	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 367.223,61	NULL	Cesar Augusto Barbiero
754	2016-04-06	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
755	2016-04-06	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 367.223,61	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1001	2016-05-05	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 367.223,61	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1003	2016-05-05	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1026	2016-05-06	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 450.908,25	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1199	2016-06-03	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 450.908,25	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1193	2016-06-03	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 258.933,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1404	2016-07-06	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1402	2016-07-06	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 450.908,25	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1601	2016-08-02	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 1.686.767,65	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1702	2016-08-15	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1733	2016-08-19	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 483.393,31	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1906	2016-09-14	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
2046	2016-10-06	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 118.333,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
2069	2016-10-11	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
2185	2016-10-27	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 152.766,00	NULL	Cesar Augusto Barbiero
2184	2016-10-27	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 213.904,50	NULL	Cesar Augusto Barbiero
2183	2016-10-27	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 106.952,25	NULL	Cesar Augusto Barbiero
2550	2016-12-22	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 40.986,00	NULL	Cesar Augusto Barbiero
202	2017-01-19	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.780,00	NULL	Cesar Augusto Barbiero
215	2017-01-23	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
414	2017-02-22	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.049,10	NULL	Cesar Augusto Barbiero
469	2017-03-08	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.780,00	NULL	Cesar Augusto Barbiero
589	2017-03-16	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
591	2017-03-16	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
590	2017-03-16	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
694	2017-03-23	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.780,00	NULL	Cesar Augusto Barbiero
879	2017-04-12	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Cesar Augusto Barbiero
880	2017-04-17	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.780,00	NULL	Cesar Augusto Barbiero
1264	2017-05-18	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.780,00	NULL	Pablo Villarim Gonçalves
1501	2017-05-31	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.780,00	NULL	Pablo Villarim Gonçalves
1499	2017-05-31	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Pablo Villarim Gonçalves
1638	2017-06-20	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Pablo Villarim Gonçalves
1639	2017-06-20	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Pablo Villarim Gonçalves
1758	2017-07-04	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 344.238,33	NULL	Pablo Villarim Gonçalves
1757	2017-07-04	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.780,00	NULL	Pablo Villarim Gonçalves
2092	2017-08-22	SISTEMATECH INFORMATICA LTDA.	R\$ 111.780,00	NULL	Pablo Villarim Gonçalves

Fonte: Relatório SIGFIS – Módulo Captura – emitido em 30.10.2019

Acresce assinalar que o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (acrônimo: CNPJ) é um número único que identifica uma pessoa jurídica e, no caso do SIGFIS, constitui um campo

chave para fomentar tanto a seleção de objetos de auditoria quanto o planejamento dos trabalhos. Complementarmente, também é utilizado para pesquisas, levantamentos estatísticos e intercâmbio de informações com outras instituições públicas.

No município de Niterói, o §3º do artigo 7º do Decreto nº 11.466/2013, de 27.08.2013, atribuiu a responsabilidade de lançamento dos atos aos secretários municipais.

Com efeito, no caso específico da auditoria de Niterói, a falta dessa informação do CNPJ prejudicou o planejamento dos trabalhos, uma vez que não foi possível localizar e concatenar os empenhos emitidos em favor das empresas contratadas, com base nas informações do SIGFIS. A atuação e os valores vertidos aos contratos da LINKCON EIRELI, por exemplo, só puderam ser conhecidos nos trabalhos de campo.

A evolução da moderna administração pública, a par do zelo na aplicação de suas normas que visam ao interesse do bem-estar coletivo, impôs ao Administrador Público o dever da ampla divulgação de informações referentes ao planejamento e à execução orçamentária e financeira, inclusive em meios eletrônicos, em atendimento ao Princípio da Transparência da Gestão Fiscal, previsto no § 1º do artigo 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

Em consonância com esta conjuntura, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro editou a Deliberação TCE nº 222/2002 que estabeleceu a obrigatoriedade do envio dos dados considerados sensíveis à Administração, materializado na implantação do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS. Recentemente, diante dos constantes avanços tecnológicos, referido ato normativo foi substituído pela Deliberação TCE-RJ nº 281, de 24.08.2017, mantendo, todavia, a essência de todas as informações já exigidas desde o exercício de 2002. Destaca-se ainda o fato de que a Deliberação TCE-RJ nº 277, de 24.08.2017, deixa de forma expressa a importância dos informes mensais para efeitos de prestação de contas:

Art. 3º A Prestação de Contas Anual de Gestão deverá ser apresentada exclusivamente por meio eletrônico e será composta pela base de dados do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS e, quando couber, pelos documentos previstos nos ANEXOS desta Deliberação.

Parágrafo único. O cumprimento do dever legal de apresentação da Prestação de Contas somente será considerado atendido com o encaminhamento dos dados referentes aos Informes Mensais do SIGFIS, nos termos do disposto em Deliberação específica deste Tribunal.

Por último, é imperioso ressaltar que a remessa de dados tempestivos e com a qualidade devida é indispensável para atuação oportuna do TCE-RJ, pois a análise propicia desses dados que possibilita a identificação de distorções relevantes e contribui para o efetivo controle da despesa pública. Adicionalmente, a análise oportuna dos dados servirá não só para apoiar os processos de prestação de contas e auditoria, mas também para subsidiar o controle social.

Critérios:

- Deliberação TCE-RJ nº 222/02, de 29.01.2002;
- Deliberação TCE-RJ nº 277, de 24.08.2017;
- Artigo 70 da Constituição Federal de 1988;
- Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), § 1º do artigo 1º c/c §1º e §2º do artigo 48.

Evidências:

- Relação de empenhos extraída da base de dados do SIGFIS (arquivo digital “Empenhos-Niteroi-SIGFIS.zip”);
- Processos de pagamento do contrato nº 03/2013 da SEPLAG (arquivos digitais “pagamentos-contrato-03-2013-parte#.pdf”, partes 1 a 4);
- Processos de pagamento do Contrato nº 06/2015 da SMF (arquivos digitais “pagamentos-contrato-06-2015-parte#.pdf”, partes 1 a 4);
- Processos de pagamento do Contrato nº 07/2015 da SMF (arquivos digitais “pagamentos-contrato-07-2015-parte#.pdf”, partes 1 a 3);
- Relatórios de empenhos extraído do sistema municipal e-Cidade (arquivos digitais: “Relatório de empenhos LINKCON.PDF” e “Relatório de empenhos SISTEMATECH.PDF”).

Causas:

- As causas não foram identificadas.

Efeitos:

- Diminuição da capacidade de controle do Tribunal de Contas do Estado, dificultando o acompanhamento da execução orçamentária, dentre outros atos de gestão, e impedindo o atuar contemporâneo desta Casa, no tocante ao cumprimento das obrigações derivadas da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a mitigação do controle social, uma vez que parte considerável dos dados do SIGFIS está franqueada à sociedade e a outros órgãos de controle.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Sra. **PATRÍCIA SOUTO AUDI**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo envio incompleto de informações ao TCE, mediante sistema SIGFIS, deixando de observar o disposto no artigo 4º da Deliberação TCE nº 222/2002.
- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo envio incompleto de informações ao TCE, mediante sistema SIGFIS, deixando de observar o disposto no artigo 4º da Deliberação TCE no 222/2002.
- Ao Sr. **CÉSAR AUGUSTO BARBIERO**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo envio incompleto de informações ao TCE, mediante sistema SIGFIS, deixando de observar o disposto no artigo 4º da Deliberação TCE no 222/2002.
- Ao Sr. **PABLO VILLARIM GONÇALVES**, Secretário Municipal de Fazenda do município de Niterói à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pelo envio incompleto de informações ao TCE, mediante sistema SIGFIS, deixando de observar o disposto no artigo 4º da Deliberação TCE no 222/2002.

Benefícios:

- Melhorias na atuação dos órgãos de controle e fomento ao controle social e à fiel prestação de contas com a demonstração transparente e fidedigna das despesas executadas.

3.17. Achado 17 – Inadequação da técnica de mensuração dos serviços, baseada em homem-hora, relativa ao contrato 06/2014.

Situação encontrada:

A análise do processo administrativo nº 190000168/14, referente ao contrato 06/2014 de prestação de serviços técnicos especializados para fornecimento, customização, manutenção e suporte técnico assistido nos módulos do *software* e-Cidade, oriundo de adesão à ata de registro de preços do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro – PRODERTJ, evidenciou a inadequação da técnica de mensuração dos serviços prestados, baseada em homem-hora.

É entendimento desta coordenadoria especializada que os gestores de TI devem planejar suas contratações de modo que os pagamentos pelo serviço prestado sejam

realizados em função de resultados verificáveis apresentados pelo fornecedor, mensurados, sempre que possível, por unidades quantitativas, em contraposição à previsão de remuneração em função do mero esforço ou disponibilidade da empresa contratada, o que corresponde à mensuração por homem-hora.

Verificou-se que o método de mensuração utilizado no instrumento sob análise foi homem-hora. Segundo o TCU, por prever o pagamento da contratada com base quase que exclusivamente na hora trabalhada, esta técnica costuma causar duas disfunções⁸⁸:

- A ocorrência do “Paradoxo Lucro-Incompetência”, em que quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação do serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a administração pública; e
- Remuneração sem a devida contraprestação de serviços: Pagamento de horas pela disponibilidade dos empregados da empresa, ainda que não produtivas, em razão da dificuldade de a administração efetivamente controlar profissionais terceirizados.

Em vista disso, essa forma de contratação é considerada antieconômica e tem sido objeto de preocupação não só deste tribunal como também do TCU, que têm considerado a não aderência ao paradigma de pagamento por resultados uma afronta direta ao princípio constitucional da eficiência, insculpido no caput do art. 37 da Carta Magna.

O uso de métrica que permita aferir resultados também se compatibiliza com a Súmula-TCU nº 269:

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a **remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço**, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a **excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos**. (Grifo intencional)

No universo das prestações de serviços em TI, a mensuração por resultados se dá por meio do conceito de Gestão de Nível de Serviço (GNS), mundialmente aceito e inserido no contexto da norma ABNT NBR ISO/IEC 20000⁸⁹, que vincula o pagamento do fornecedor ao alcance de metas de resultado que, em conjunto, constituem o nível de serviço contratado.

84 BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 786//2006-Plenário**. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3239333739&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>. Acesso em 13.12.2016

⁸⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. **ABNT NBR ISO/IEC 20000-2:2013 Tecnologia da informação — Gerenciamento de serviços Parte 2: Guia de aplicação do sistema de gestão de serviços**. 2008b. Disponível em: <<http://www.abntcatalogo.com.br/>>. Acesso em: 03.06.2019.

Como se trata de uma norma técnica brasileira em vigor, a GNS deve ser adotada pelas organizações públicas em suas contratações de serviços de TI. Destaca-se ainda que a importância desse processo para a administração pública federal já foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, ao editar a Nota Técnica 6/2010⁹⁰ – Sefti/TCU – Aplicabilidade da Gestão de Nível de Serviço como mecanismo de pagamento por resultados em contratações de serviços de TI pela Administração Pública Federal.

Por tudo o que foi exposto, conclui-se que a forma de remuneração por esforço adotada no Contrato nº 06/2014, cujo objeto é a prestação de serviços de TI, é inadequado sob a luz da economicidade e, conseqüentemente, das normas e princípios legais.

Critérios:

- CRFB/1988, art. 37, caput;
- Boas práticas recomendadas pela ABNT NBR ISO/IEC 20000-2:2013 Tecnologia da informação — Gerenciamento de serviços Parte 2: Guia de aplicação do sistema de gestão de serviços.

Evidências:

- Processo administrativo nº 190000168/14 (arquivos digitais: “DBSELLER_2014-190000168_V1.pdf”, “DBSELLER_2014-190000168_V2.pdf” e “DBSELLER_2014-190000168_V3.pdf”)

Causas:

As causas não foram identificadas.

Efeitos

- Risco de se adquirir bens e serviços de TI que não sejam os mais econômicos para a administração.

Propostas de encaminhamento:

DETERMINAÇÃO

- Ao atual Prefeito Municipal de Niterói para que defina, na contratação de serviços e soluções de TI, métodos de estimativa e mensuração que privilegiem a

⁹⁰ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Nota Técnica 6/2010 – Sefti/TCU** – Aplicabilidade da Gestão de Nível de Serviço como mecanismo de pagamento por resultados em contratações de serviços de TI pela Administração Pública Federal. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A150D20B5E0150F69D58BB2C7B&inline=1>. Acesso em 03.06.2019.

remuneração da contratada mediante os resultados e que eliminem a possibilidade de remunerá-la com base na quantidade de horas trabalhadas, visando à economicidade, eficácia e eficiência da contratação.

CIÊNCIA

- Ao **Ministério da Economia (ME)** e à **Controladoria Geral da União (CGU)**, uma vez que as irregularidades envolvem o sistema e-CIDADE, cuja disponibilização pública é realizada mediante página do Governo Federal na internet (Portal do Software Público).

Benefícios:

- Contratação de bens e serviços mais vantajosos para a administração.

3.18. Achado 18 – Inércia da administração em cobrar a resolução dos problemas de funcionamento do sistema e-Cidade (contrato 06/2014).

Situação encontrada:

A equipe de auditoria encontrou evidências de falhas na fiscalização da execução do contrato 06/2014 de prestação de serviços técnicos especializados para fornecimento, customização, manutenção e suporte técnico assistido nos módulos do *software* e-Cidade, disponível no Portal do Software Público (www.softwarepublico.gov.br).

De acordo com informações constantes do Portal do Software Público⁹¹, o sistema e-Cidade destina-se a informatizar a gestão dos municípios brasileiros de forma integrada. Esta informatização contempla a integração entre os entes municipais: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Autarquias, Fundações e outros. Numa abordagem completa, o e-Cidade contempla diversos módulos para a utilização integrada na administração, quais sejam: Módulo educação, Módulo Saúde, Módulo Financeiro, Módulo Patrimonial, Módulo Cidadão, Módulo Gestor, Módulo Recursos Humanos, Módulo B.I., Módulo Geoprocessamento.

Verificou-se que no presente contrato foram instalados os seguintes módulos:

- Gestor;
- Financeiro;
- Patrimonial;
- Recursos Humanos;
- Tributário;

Foram realizadas entrevistas com usuários do e-Cidade de diversas áreas da Prefeitura, quais sejam: Contabilidade (TRE007_ECIDADE-CONTABILIDADE.pdf), Tesouraria

⁹¹ <https://softwarepublico.gov.br/social/e-cidade>, acessado em 10.09.2019

(TRE008_ECIDADE-TESSOURARIA.pdf), Almoxarifado (TRE009_ECIDADE-ALMOXARIFADO.pdf), Patrimônio (TRE010_ECIDADE-PATRIMONIO.pdf), Orçamento (TRE011_ECIDADE-ORCAMENTO.pdf), Licitações (TRE012_LICITACOES.pdf), Tributos (TRE013_ECIDADE-TRIBUTOS.pdf), Dívida Ativa (TRE014_ECIDADE-DIVIDAATIVA.pdf), Pessoal (TRE017_DEPART-PESSOAL e TRE015_ECIDADE-RECURSOSHUMANOS.pdf), Fundação de Saúde (TRE019_E-CIDADE-FME-DP.pdf), Secretaria de Administração (TRE020_SMA.pdf e TRE019_PROTOCOLO-ADMINISTRACAO).

Como resultado das entrevistas foram constatadas falhas no funcionamento e na manutenção do sistema e-Cidade. Apresenta-se a seguir as principais falhas identificadas:

- Módulo RH (TRE017_DEPART-PESSOAL.pdf):
 - Muitas informações somem dos cadastros e dos relatórios, o que gera trabalhos manuais e paralelos de conferência;
 - Não há a disponibilização de relatórios de *logs* no sistema;
 - Há a necessidade de conferência manual dos relatórios e folha de pagamento, em virtude da não confiabilidade do sistema. Muitos cálculos não são possíveis de se realizar no setor, demandando que a própria empresa faça a geração diretamente no banco de dados;
 - A SEFIP/GEFIP⁹² gerada pelo sistema sempre apresenta diferenças (erros decorrentes de cadastros que não são importados). Diante disso, o servidor municipal tem que realizar ajustes e conferências antes de encaminhar os dados;
 - O 13º sempre demanda ajustes manuais para que seja observado o teto constitucional;
- Módulo RH (TRE015_ECIDADE-RECURSOSHUMANOS.pdf):
 - Relatório geral de servidores rotineiramente é customizado por meio do uso do excel para atender a determinadas demandas, algumas até básicas, como por exemplo, o número de servidores ativos;
 - O sistema não disponibiliza todos os arquivos de importação destinados a atender às Deliberações do TCE-RJ. Muitos dados são alimentados de forma manual para atendimento ao TCE-RJ, tais como a Deliberação nº 164 e Deliberação nº 180.

⁹² SEFIP (Sistema Empresa de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social)

GEFIP (Guia de Recolhimento de FGTS e de Informações à Previdência Social) que contém as informações de vínculos empregatícios e remunerações, geradas pela SEFIP.

- Módulo Patrimonial – Almoxarifado (TRE010_ECIDADE-PATRIMONIO.pdf):
 - Há necessidade de implementação de relatórios nos moldes exigidos pela legislação atinente à área. Diante dos erros apresentados, há a necessidade de realizar contagens físicas quinzenalmente. Como exemplo foi anexado o relatório legal modelo 20, que lista os bens do almoxarifado (DOC_BENS_ALMOXARIFADO.pdf, fls. 1 a 7). Verifica-se a existência de diversas linhas sem quantidades de itens no estoque (quantidade inventariada igual a zero), mas com valores em real preenchidos;

Módulo Patrimonial (TRE010_ECIDADE-PATRIMONIO.pdf):

- O suporte é insuficiente e algumas demandas são atendidas de forma demorada. Retificações de classificações não são possíveis;

- Há a necessidade de se trabalhar com planilhas paralelas ao sistema.

- Módulo Patrimonial – Licitações (TRE012_LICITACOES.pdf):
 - O módulo de licitações é utilizado somente para o registro de preços, especialmente para controle de quantidades. Há necessidade de melhorias no que concerne à emissão de relatórios, que não atendem de forma completa às demandas do setor. Não há no sistema a opção de cadastramento de fornecedores, o que dificulta o processo de cotação, por exemplo.
- Módulo Financeiro – Contabilidade (TRE007_ECIDADE-CONTABILIDADE.pdf):
 - Há a necessidade de ajustar a Matriz de Saldos Contábeis;
 - Os arquivos do SICONFI são produzidos de forma manual;
 - As contas da classe 7 e 8 ainda carecem de ajustes;
 - O sistema não emite a DMPL (Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido);
 - O sistema não emite relatório/demonstração de superávit por fonte, o que demanda um controle por meio de planilhas. Tal demonstrativo já foi solicitado e está em fase de homologação para que seja utilizado no encerramento do exercício de 2019.
- Módulo Tributário (TRE013_ECIDADE-TRIBUTOS.pdf):
 - O sistema não emite um relatório compreendendo informações pormenorizadas acerca de pagamentos por auto de infração (individualizado).

Os problemas de sistema identificados denotam falhas na fiscalização do contrato e nas rotinas de homologação de implementações e customizações, como será visto adiante.

Verificou-se pelas entrevistas que, no processo de homologação, as solicitações de eventuais correções e ajustes não obedecem a uma rotina previamente definida. As

solicitações são realizadas via telefone ou e-mail ou pessoalmente e, por vezes, por meio de reuniões com a participação da empresa. Neste caso, a contratada fica com a responsabilidade de registrar em ata.

A maioria dos usuários relatou que as solicitações são repassadas para a SEPLAG (Secretaria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Gestão) que, por sua vez, é responsável por encaminhar as demandas para a DBSeller. Somente em casos pontuais as solicitações são efetuadas por usuários da própria Secretaria.

As solicitações são, posteriormente, registradas por um ticket de atendimento pela própria empresa contratada, DBSeller, para fins controle da execução dos serviços. Em seguida, o setor recebe da DBSeller, por e-mail, o número do ticket de atendimento.

Constatou-se pelas entrevistas realizadas que, apesar de haver registro das solicitações de correções e ajustes, e estas receberem um número de ticket de atendimento, é comum os erros voltarem a ocorrer.

A equipe de auditoria entrevistou os atuais fiscais do contrato, Renato Gonçalves Gerk, que atua como fiscal desde 27/12/2018 e Bruno Teixeira Gondim, que atua desde 27/02/2019. Questionados se o sistema atende às necessidades do órgão, prestaram a seguinte informação (TRE006_FISCAIS-DBSELLER.PDF, fl. 03):

Pelo que foi proposto, o sistema atende às necessidades do órgão. Reclamações são pontuais. Quanto aos serviços prestados, a empresa atende de forma satisfatória.

Questionados se durante a execução do contrato, o sistema apresentou problemas de funcionamento, como indisponibilidade, lentidão e erros de processamento, os fiscais afirmaram que “o sistema não apresentou problemas relevantes que impactassem nas rotinas dos órgãos” (fl. 04).

Indagados se houve algum incidente/problema/atraso nas entregas da solução, foi informado que “não há relatos quanto a isso”. De forma semelhante, quando indagados sobre que tipo de ação é tomada quando o serviço não é prestado, foi dito que “não há conhecimento desse tipo de ocorrência recentemente” (fl. 04).

Pelo exposto, verifica-se que a administração municipal tem sido leniente quanto à efetiva cobrança da empresa DBSeller pela resolução dos problemas de funcionamento do sistema e-Cidade.

Por fim, ressalta-se que o domínio contratual é conferido integralmente à empresa DBSELLER. Na mesma entrevista com os fiscais, a equipe de auditoria solicitou informações acerca da métrica utilizada para dimensionamento e conferência da quantidade de horas utilizadas na execução de cada atividade pela empresa. Todavia, foi respondido da seguinte forma: **não existe uma tabela de referência (catálogo de serviços) que permita aferir com exatidão a quantidade de horas cobradas. Na prática, utiliza-se a experiência profissional para estimar as horas utilizadas, consoante informado pela empresa fornecedora do serviço.**

Constata-se a drástica e inaceitável situação de os pagamentos ocorrerem sem qualquer aferição técnica, pois a cobrança realizada pela empresa depende do conhecimento empírico dos fiscais, algo etéreo e extremamente vulnerável a falhas e malversações. Também não foi identificado pela equipe de auditoria um controle das recorrências, cuja responsabilidade/culpabilidade é exclusiva da empresa, o que afastaria possíveis remunerações pelos cofres públicos.

Esse descontrole evidenciado nutre o “Paradoxo Lucro-Incompetência”, possibilitando que a empresa realize cobranças ao seu bel prazer, inclusive por soluções que seriam devidas por conta da sua própria incompetência ou por recorrências de problemas que são solucionados precariamente de forma proposital. Ou seja, quanto mais problemas o sistema apresentar, mais lucrativo será o contrato para a empresa. Dessa forma, dificuldades, instabilidades e recorrência de erros são benéficos à empresa.

Os fatos apontados no presente achado serão objeto de **Determinação**.

Crítérios:

- Lei nº 8.666/1993, art. 67.

Evidências:

- DOC_BENS-ALMOXARIFADO.pdf;
- TRE007_ECIDADE-CONTABILIDADE.pdf;
- TRE008_ECIDADE-TESOURARIA.pdf;
- TRE009_ECIDADE-ALMOXARIFADO.pdf;
- TRE010_ECIDADE-PATRIMONIO.pdf;
- TRE011_ECIDADE-ORCAMENTO.pdf;
- TRE012_LICITACOES.pdf;
- TRE013_ECIDADE-TRIBUTOS.pdf;
- TRE014_ECIDADE-DIVIDAATIVA.pdf;
- (TRE017_DEPART-PESSOAL;
- TRE015_ECIDADE-RECURSOSHUMANOS.pdf;
- TRE019_E-CIDADE-FME-DP.pdf;
- TRE020_SMA.pdf e
- TRE019_PROTOCOLO-ADMINISTRACAO.pdf

Causas:

- Falhas na fiscalização do contrato e nas rotinas de homologação de implementações e customizações.

Efeitos:

- Risco de realização de pagamentos indevidos por serviços não prestados.
- Excesso de liberalidade na execução dos serviços.

Propostas de encaminhamento:

DETERMINAÇÃO

- Ao atual Prefeito Municipal de Niterói para que exija junto à empresa DBSeller:
 - A elaboração de uma rotina de homologação das solicitações de alterações do sistema e-Cidade (contrato 06/2014), em que o próprio setor solicitante faça o registro da demanda por e-mail, com o recebimento de um número de ticket de atendimento, e, posteriormente, homologue a solução e realize o registro de aprovação do atendimento, de forma a garantir a efetiva solução dos atendimentos;
 - Exija junto à empresa DBSeller a efetiva solução dos problemas de funcionamento do sistema e-Cidade, apontados no presente achado, com o encaminhamento a este tribunal dos respectivos tickets de atendimento solucionados, com o registro de aprovação do atendimento pelo setor solicitante, observando que eventuais correções não sejam novamente remuneradas.

CIÊNCIA

- Ao **Ministério da Economia (ME)** e à **Controladoria Geral da União (CGU)**, uma vez que as irregularidades envolvem o sistema e-CIDADE, cuja disponibilização pública é realizada mediante página do Governo Federal na internet (Portal do Software Público).

Benefícios

- Melhor execução dos serviços terceirizados na área de TI.

3.19. Achado 19 – Fuga ao processo licitatório na contratação do sistema de *Business Intelligence* junto à empresa DBSeller (Contrato n.º 06/2014).

Situação encontrada:

O Contrato n.º 06/2014 (fls. 239/257 do arquivo DBSELLER_2014-190000168_V1.pdf) com a empresa DBSeller tem como objeto o seguinte, *in verbis*:

Figura 103 - Trecho do Contrato nº 06/2014 (DBSELLER):

CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO

O presente CONTRATO tem por objeto a prestação de 47.800 horas de serviços técnicos especializados para a implantação, manutenção e suporte técnico assistido dos módulos do software “E-CIDADE”, disponível no Portal do Software Público (www.softwarepublico.gov.br), visando o aperfeiçoamento da gestão dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, na forma do Edital, Termo de Referência e anexos I; II; III; IV e V.

Verifica-se que foi realizada a contratação da implantação, manutenção e suporte técnico de um *software* público, o “e-Cidade”.

A norma ABNT ISO/IEC 12207:2008⁹³ considera a manutenção como uma das principais fases no Ciclo de Vida de um *Software*, descrevendo-a como o processo de um produto de *software* sendo submetido a "modificações de código e documentação associada, devido a um problema ou a necessidade de melhoria, preservando sua integridade".

Ainda segundo esta norma, a **manutenção** inicia-se após a **entrega do software** e se estende durante todo o ciclo de vida do mesmo, embora algumas atividades a ela relacionadas (como a definição de um *plano de manutenção* e de procedimentos que serão utilizados durante o processo de manutenção) tenham início ainda durante a fase de desenvolvimento.

Outras referências^{94,95} importantes consideram explicitamente tais atividades, ainda que realizadas antes da entrega efetiva do sistema, como parte das atividades de *manutenção de software*.

⁹³ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO/IEC 12207:2008. Engenharia de sistemas e software - Processos de ciclo de vida de software. Rio de Janeiro, 2009.

⁹⁴ Bourque, Pierre, and Richard E. Fairley. Guide to the software engineering body of knowledge (SWEBOK ®): Version 3.0. IEEE Computer Society Press, 2014.

⁹⁵ ISO/IEC 14764 IEEE Std 14764-2006 Software Engineering — Software Life Cycle Processes — Maintenance. 2006. ISBN 0-7381-4960-8.

Numa classificação bastante difundida^{96,97,98}, são apontados os seguintes tipos de manutenção:

- **Manutenção corretiva:** trata de problemas decorrentes de defeitos. À medida que falhas ocorrem, elas são relatadas à equipe de manutenção, que se encarrega de corrigi-los.
- **Manutenção adaptativa:** decorre de eventuais mudanças no ambiente do sistema (regras de negócio, legislação, *hardware* e *software* de apoio) que podem implicar uma necessidade de adaptação.
- **Manutenção evolutiva** (ou perfectiva): modificações não previstas no documento de requisitos original do *software*. Tem por intuito melhorar a qualidade do *software*, acrescentando novas funcionalidades ou melhorando seu desempenho.
- **Manutenção preventiva:** consiste em realizar mudanças a fim de prevenir falhas.

Conclui-se que a manutenção deverá ser realizada durante todo o ciclo de vida do *software*, e que se inicia após a entrega do produto.

Diante do exposto, resta comprovado que houve a contratação da implantação, manutenção e suporte de um produto de *software* já pronto, desenvolvido pela empresa DBSeller, composto pelos módulos do *software* “e-Cidade”.

A equipe de auditoria, tendo identificado que a Secretaria de Planejamento Orçamento e Modernização da Gestão (SEPLAG) se utilizava de um programa B.I.⁹⁹ solicitou informações acerca do mesmo e obteve a s

eguinte resposta (arquivo SEPLAG_TSID-14_DECLARACAO-02.pdf):

⁹⁶ ISO/IEC 14764 IEEE Std 14764-2006 Software Engineering — Software Life Cycle Processes — Maintenance. 2006. ISBN 0-7381-4960-8.

⁹⁷ S.L. Pfleeger, Engenharia de Software: Teoria e Prática, São Paulo: Prentice Hall, 2ª edição, 2004.

⁹⁸ Pressman.R.S., Engenharia de Software: Uma Abordagem Profissional, São Paulo: Mc Graw Hill, 7ª Edição, 2009.

⁹⁹ *Business Intelligence* (B.I., em inglês) ou Inteligência de Negócios ou Inteligência Empresarial refere-se ao processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações que oferecem suporte a gestão de negócios. É um conjunto de técnicas e ferramentas para auxiliar na transformação de dados brutos em informações significativas e úteis a fim de analisar o negócio.

Utilizando-se dos dados estruturados, o *Business Intelligence* ajuda a compreender a base de dados do negócio, orientando os envolvidos nas melhores estratégias a serem tomadas. O *software* B.I. fornece, em última instância, suporte à tomada de decisão pela facilidade de visualização de análises e relatórios resultantes dos processos.

Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Intelig%C3%Aancia_empresarial, acessado em 08.07.2019.

Figura 104 - Resposta da SEPLAG ao TSID nº 14:

Declaro para os devidos fins, que a aplicação BI utiliza um software disponível no mercado (BIMachine - Plataforma Analytics SOL7).

Com a finalidade de realizar as análises de gestão, através desta solução, é extraído diariamente um conjunto de dados pela Empresa DBSELLER para a geração dos dashboards.

Como restavam dúvidas acerca da forma de contratação do sistema de B.I., solicitou-se a indicação da empresa responsável pelo seu gerenciamento (TSID-20, item 02), tendo sido informado que “a empresa responsável pelo gerenciamento da aplicação B.I. é a Empresa DBSeller” (SEPLAG_RESPOSTA_TSID20, item 2).

Em resposta à solicitação pela cópia do contrato cujo objeto compreende o seu fornecimento, foi informado *in verbis* (SEPLAG_RESPOSTA_TSID20, item 3):

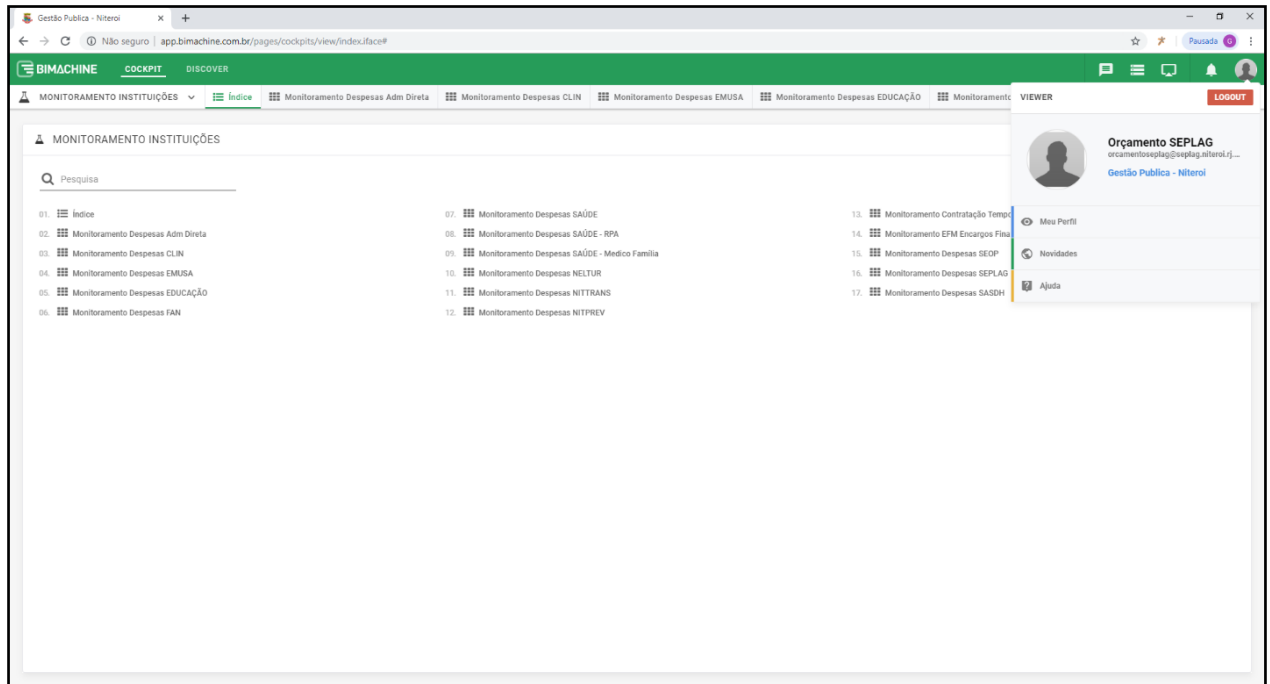
Figura 105 - Trecho do Contrato nº 06/2014 (DBSELLER):

Item 03: A cópia do contrato cujo objeto compreende o fornecimento e a manutenção da aplicação B.I. do município de Niterói encontra-se no Anexo II do 6º Termo Aditivo do Contrato 06/14 com a Empresa DBSeller, o qual já foi encaminhado a esta Colenda Corte de Contas.

Restou comprovado que o *software* de B.I. utilizado não é um módulo do sistema “e-Cidade”, como contratado junto à empresa DBSeller, mas um programa de terceiro, disponível no mercado, o *software* “BIMachine”. Segundo o site da empresa desenvolvedora (<https://www.bimachine.com.br/>, acesso realizado em 15.07.2019), BIMachine é uma Plataforma Analytics SaaS 100% brasileira, completa e escalável para criação de aplicações de negócio em Cloud. Tal aplicação “em Cloud” (na nuvem) significa que o programa é disponibilizado para ser acessado pela Internet.

Solicitou-se acesso com perfil de consulta ao *software* BIMachine, tendo sido verificado que o mesmo se encontra operacional para utilização pela SEPLAG, com uma série de relatórios disponíveis para consulta. Apresenta-se a seguir a tela inicial de acesso.

Figura 106 - Print do sistema BIMachine utilizado pela SEPLAG:



A contratação do *software* BIMachine configura **fuga ao necessário procedimento licitatório** exigido pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, uma vez que se utilizou de um contrato existente com a empresa DBSeller, que vincula o fornecimento de módulos do sistema e-Cidade, dentre os quais o seu módulo B.I., para a contratação de um outro sistema disponível no mercado.

Consoante informações extraídas do Portal do Software Público, o sistema e-Cidade contempla, em uma abordagem completa, diversos módulos para a utilização integrada na administração, quais sejam: Módulo educação, Módulo Saúde, Módulo Financeiro, Módulo Patrimonial, Módulo Cidadão, Módulo Gestor, Módulo Recursos Humanos, **Módulo B.I.**, Módulo Geoprocessamento.

O software de B.I. a ser fornecido pela contratação junto à empresa DBSeller deveria ser necessariamente o módulo B.I. do sistema e-Cidade e não um programa de terceiros. Esta atitude caracteriza também uma burla ao art. 41 da Lei Federal nº 8.666/93, que estipula que a administração não pode descumprir as **normas e condições do edital**, ao qual se acha **estritamente vinculada**.

O Edital torna-se lei entre as partes tornando-o imutável, eis que, em regra, depois de publicado o Edital, não deve mais a Administração alterá-lo. Trata-se de garantia à moralidade e impessoalidade administrativa e à segurança jurídica.

É o que posiciona a jurisprudência do STJ:

Consoante dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as normas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras deverá ser

reprimido. Não pode a Administração ignorar tais regras sob o argumento de que seriam viciadas ou inadequadas. Caso assim entenda, deverá refazer o edital, com o reinício do procedimento licitatório, jamais ignorá-las. (MS nº 13.005/DF, 1ª S., rel. Min. Denise Arruda, j. em 10.10.2007, DJe de 17.11.2008).”

A fuga ao procedimento licitatório caracteriza-se também como ato antieconômico, pois a administração municipal poderia adquirir no mercado o *software* BIMachine ou outro programa de B.I. a preços mais competitivos.

O princípio da economicidade vem expressamente previsto no art. 70 da Constituição Federal e representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. É a união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos (ARAÚJO, 2011)¹⁰⁰.

Tal princípio permeia todos os normativos legais que regem as contratações no setor público e encontra-se implícito também no art. 3º, caput, da Lei Federal nº 8.666/93, segundo o qual o procedimento licitatório visa à seleção da proposta que se mostrar a mais vantajosa para a administração.

Analisando-se os processos de pagamento à empresa DBSeller, foram identificados pagamentos que já faziam referência ao sistema BIMachine desde maio de 2018.

O processo de pagamento 190000272/2018 (arquivo “2018-190000272_Pgto_05-2018.pdf”), referente a maio de 2018, faz referência ao “Suporte Assistido BI” (fls. 124) no qual utilizou-se o sistema BIMachine na tarefa “item 1 – Monitoramento da Execução Orçamentária” para emitir diversos relatórios (fls. 126/127). A tarefa “item 4 – Gerenciamento do *Business Intelligence* (BI Machine)” lista diversas atividades relacionadas à ferramenta (fls. 134). A tarefa “item 5 – Elaborar e padronizar Relatórios e KPIs da PMN no BIMachine, e analisar o comportamento das receitas e despesas através do uso dessa ferramenta” apresenta diversos relatórios emitidos pela ferramenta (fls. 136/138).

O processo 190000354/2018, referente a junho de 2018, mostra que se utilizou do *software* BIMachine para realizar tarefas de monitoramento da execução orçamentária (relatórios emitidos pelo sistema às fls. 28/32 do arquivo “2018-190000354_Pgto_06-2018_TA-05.pdf”) e análises de receitas e despesas (relatórios às fls. 39/43).

Tendo em vista que foram identificados pagamentos referentes à utilização do *software* BIMachine desde maio de 2018, época de vigência do 5º Termo Aditivo ao contrato 06/2014, será proposta **Notificação** à Secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG) à época e responsável pela assinatura deste aditivo, a Sra. **Giovanna Guiotti Testa Victor**.

¹⁰⁰ARAÚJO, Eugênio Rosa. **Princípio da economicidade**. 2011. Disponível em: <<http://www.juristas.com.br/informacao/revista-juristas/principio-da-economicidade/195/>>. Acesso em 18 de julho de 2014.

Critérios:

- Lei nº 8.666/1993, art. 41;
- CRFB/1988, art. 37, inciso XXI;
- Norma ABNT ISO/IEC 12207:2008.

Evidências:

- Processo administrativo nº190000168/14 (arquivo digital “DBSELLER_2014-190000168_V1.pdf”);
- Processo de pagamento 190000272/2018 (arquivo digital “2018-190000272_Pgto_05-2018.pdf”);
- Processo de pagamento 190000354/2018 (arquivo digital “2018-190000354_Pgto_06-2018_TA-05”);
- SEPLAG_RESPOSTA-TSID-14-DECLARACOES.pdf;
- SEPLAG_RESPOSTA_TSID20.

Causas:

- Inobservância do preceito legal.

Efeitos:

- Risco de se adquirir bens e serviços de TI que não sejam os mais econômicos para a administração.

Propostas de encaminhamento:

Obs.: As condutas, a modalidade de culpa, o nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável estão descritos e segregados por achado na “Matriz de Responsabilização”, documento anexo deste relatório de auditoria.

NOTIFICAÇÃO

- À Sra. **GIOVANNA GUIOTTI TESTA VICTER**, Subsecretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle do município de Niterói à época dos fatos, com base no art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE/RJ nº 204/96, para que apresente razões de defesa pela fuga ao necessário procedimento licitatório, exigido pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao utilizar-se do contrato 06/2014 com a empresa DBSeller, que vincula o fornecimento de um módulo B.I. do sistema e-

Cidade, para a contratação de um sistema de B.I. de terceiros, o sistema BIMachine disponível no mercado.

CIÊNCIA

- Ao **Ministério da Economia (ME)** e à **Controladoria Geral da União (CGU)**, uma vez que as irregularidades envolvem o sistema e-CIDADE, cuja disponibilização pública é realizada mediante página do Governo Federal na internet (Portal do Software Público).

Benefícios:

- Favorecimento à competitividade e contratações adequadas aos regramentos da Lei Geral de Licitações e às boas práticas aceitas no âmbito da Administração Pública, garantindo a obtenção de resultados mais vantajosos.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Considerando as medidas necessárias para a melhoria da gestão e acompanhamento das contratações de TI da Prefeitura Municipal de Niterói, bem como para o aperfeiçoamento dos controles existentes e a mitigação dos riscos identificados;

Considerando que a responsabilização pelos danos ao erário apurados no âmbito desta auditoria (fiscalização nº 125/2019), são tratados de forma exclusiva nos autos do presente Processo, visando a sua conversão em tomada de contas *ex-officio*, nos termos da Portaria SGE nº 07, de 28.08.19.

Considerando que as demais providências não relacionadas aos danos apurados na auditoria realizada serão processadas nos autos do Processo TCE-RJ nº 217.203-2/19;

Submete-se este relatório à consideração superior, sugerindo as seguintes propostas de encaminhamento:

5.1. CONVERSÃO DO PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS EX-OFFICIO (achados 13, 14 e 15), conforme dispõe o art. 52 da Lei Complementar nº 63/1990 c/c o parágrafo único do artigo 12 do mesmo diploma legal e § 2º do art. 2º da Portaria SGE nº 07/2019.

5.2. CITAÇÃO

Aos responsáveis abaixo elencados, conforme dispõe o artigo 17, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em face das ilegalidades e irregularidades elencadas neste relatório referentes aos **achados 13, 14 e 15**.

- 5.2.1.** Aos responsáveis (ordenadores, fiscais do contrato e empresa) indicados nas tabelas abaixo, de acordo com a Lei Complementar n.º 63/90, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa, juntando a documentação comprobatória necessária, ou recolham, com recursos próprios, ao erário municipal de Niterói o montante equivalente a **R\$ 3.077.249,74** (três milhões, setenta e sete mil, duzentos e quarenta e nove reais e setenta e quatro centavos), correspondente, na data da auditoria, a **865.611,74 vezes o valor da UFIR-RJ de 2020**, conforme Anexos I, I-A, I-B, I-C, I-D e I-E deste relatório, em decorrência de irregularidades na execução do contrato nº 03/2013 da SEPLAG (**achado 13**):

Ordenadores de despesas:

NOME	CPF	Valor débito UFIR-RJ	Valor (R\$)*
Patrícia Souto Audi	457.864.021-34	78.702,10	279.785,97
Giovanna Guiotti Testa Victor	666.461.891-53	786.909,64	2.797.463,77
TOTAL		865.611,74	R\$3.077.249,74

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Empresa contratada (Responsável solidária):

Nome	CNPJ	Débito UFIR-RJ	Valor (R\$)*
LINKCON EIRELI	05.323.742/0001-71	865.611,74	R\$ 3.077.249,74

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Fiscais do contrato (Responsáveis solidários):

Fiscais do contrato	CPF	Valor débito UFIR-RJ	Valor (R\$)*
Fabrcio Fernandes da Silva Moça	076.755.067-66	571.358,60	2.031.179,82
Giovanna Guiotti Testa Vcter	666.461.891-53	94.894,12	337.348,60
Andréa Mayer Gomes	019.299.087-09	192.156,53	683.116,46
Isabella Faria Rimoli da Silva	048.107.097-44	247.806,72	880.952,89
Gustavo de Almeida Muniz Coutinho	122.040.327-00	4.117,18	14.636,57
Luiz Cesar Almeida da Silva	100.962.837-26	165.149,77	587.107,43
Fernando José Cerqueira Gomes	092.403.757-16	197.499,52	702.110,79
Jennifer Bittencourt de Oliveira Andrade	125.472.277-70	144.083,78	512.217,84
Andréa Mayer Gomes**	019.299.087-09	32.384,05	115.125,30

Não foram computados da tabela, os valores referentes a processos não localizados/não informados à equipe de auditoria.

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

** Débito corresponde ao pagamento das notas fiscais nº 846 e nº 891, constantes do processo nº 190/000544/2014. As declarações dos fiscais foram assinadas pela servidora Iana Maria Oliveira da Costa e Fabrcio Fernandes da Silva Moça, todavia não houve ato formal designando a primeira servidora. De acordo com a Portaria nº 06/SEPLAG/14, atualizada pela Portaria nº 06/SEPLAG/15, na data de liquidação e pagamento dos serviços os fiscais formalmente responsáveis seriam Andréa Mayer Gomes e Fabrcio Fernandes da Silva Moça. Nesse contexto, consideramos que a servidora Iana Maria Oliveira da Costa não deve ser responsabilizada, mas sim a servidora que foi nomeada formalmente, na medida da sua omissão.

Obs.: A relação contendo os processos de pagamento atribuídos solidariamente a cada fiscal, de acordo com o período de atuação, pode ser observada mediante consulta aos **anexos I, I-B, I-C, I-D e I-E.**

Responsabilidade por processo de pagamento:

	Responsável	Processo de pagamento:
ORDENADORES	Patrícia Souto Audi:	190000202/2013; 190000038/2014; 190000037/2014; 190000082/2014; 190000136/2014; 190000154/2014; 190000188/2014; 190000499/2014
	Giovanna Guiotti Testa Vcter	190000544/2014; 190000147/2015; 190000105/2015; 190000182/2015; 190000225/2015; 190000270/2015; 190000170/2015; 190000311/2015; 190000342/2015; 190000376/2015; 190000003/2016; 190000062/2016; 190000027/2016; 190000093/2016; 190000127/2016; 190000157/2016; 190000189/2016; 190000239/2016; 190000264/2016; Não informado (pgto. em 26.10.16); 190000401/2016; 190000448/2017; 190000352/2016; 190000008/2017; 190000033/2017; 190000076/2017; 190000103/2017; 190000141/2017; 190000161/2017; 190000192/2017; 190000230/2017; Não informado (pgto. em 24.08.17); 190000406/2017; 190000514/2017; 190000332/2017; 190000406/2017.
FISCAIS DO CONTRATO (Solidários)	Fabrcio Fernandes da Silva Moça	190000202/2013; 190000038/2014; 190000037/2014; 190000082/2014; 190000136/2014; 190000154/2014; 190000188/2014; 190000499/2014; 190000544/2014; 190000147/2015; 190000105/2015; 190000182/2015; 190000225/2015; 190000270/2015; 190000170/2015; 190000311/2015; 190000342/2015; 190000376/2015; 190000003/2016; 190000062/2016; 190000027/2016; 190000093/2016; 190000127/2016; 190000157/2016; 190000189/2016; 190000239/2016; 190000264/2016; 190000401/2016; 190000352/2016.
	Fernando José C. Gomes	190000448/2017; 190000008/2017; 190000033/2017; 190000076/2017; 190000103/2017; 190000141/2017; 190000161/2017; 190000406/2017; 190000514/2017; 190000406/2017.
	Jennifer Bittencourt de O. Andrade	190000192/2017; 190000230/2017; 190000448/2017; 190000406/2017; 190000514/2017; 190000332/2017; 190000406/2017.

	Luiz Cesar Almeida da Silva	190000332/2017; 190000008/2017; 190000033/2017; 190000076/2017; 190000103/2017; 190000141/2017; 190000161/2017; 190000192/2017; 190000230/2017.
	Andréa Mayer Gomes	190000544/2014; 190000147/2015; 190000105/2015; 190000182/2015; 190000225/2015; 190000270/2015; 190000170/2015; 190000311/2015; 190000342/2015; 190000376/2015.
	Giovanna Guiotti Testa Victer	190000202/2013; 190000038/2014; 190000037/2014; 190000082/2014; 190000136/2014; 190000154/2014; 190000188/2014; 190000499/2014; 190000544/2014.
	Gustavo de Almeida N. Coutinho	190000027/2016
	Isabella Faria Rímoli da Silva	190000003/2016; 190000062/2016; 190000027/2016; 190000093/2016; 190000127/2016; 190000157/2016; 190000189/2016; 190000239/2016; 190000264/2016; 190000401/2016; 190000352/2016.

INFORMAÇÕES MAIS DETALHADAS SOBRE OS PAGAMENTOS PODEM SER OBSERVADAS NOS ANEXOS DA AUDITORIA (Vide anexos I, I-B, I-C, I-D e I-E).

Obs.1: Um processo pode conter mais de um pagamento e, portanto, abranger mais de um ordenador;

Obs. 2: Os pagamentos eram atestados sempre por dois fiscais;

Obs. 3: Os pagamentos realizados em 26.10.16 e 24.08.17 foram identificados pela auditoria, porém não foram entregues os processos. Por esse motivo, a responsabilização, nesses casos, coube apenas ao ordenador, uma vez ser temerário atribuir consentimento aos fiscais.

- **5.2.2.** Aos responsáveis (ordenadores, fiscais do contrato e empresa) indicados nas **tabelas** abaixo, de acordo com a Lei Complementar n.º 63/90, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa, juntando a documentação comprobatória necessária, ou recolham, com recursos próprios, ao erário municipal de Niterói, o montante equivalente a **R\$14.057.222,84**, correspondente, na data da auditoria, a **3.954.211,77** vezes o valor da UFIR-RJ de 2020, conforme Anexos III, III-A, III-B, III-C, III-D e III-E deste relatório, em decorrência de irregularidades na execução do contrato nº 06/2015 da Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói (**achado 14**):

Ordenadores de despesas:

Nome	CPF	Valor do débito UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Cesar Augusto Barbiero	977.125.409-10	1.853.193,96	R\$ 6.588.104,53
Giovanna Guiotti Testa Victer	666.461.891-53	125.605,51	R\$ 446.527,59
Pablo Villarim Gonçalves	079.107.597-46	1.975.412,30	R\$ 7.022.590,73
TOTAL		3.954.211,77	R\$ 14.057.222,84

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Fiscais do contrato (Responsáveis solidários):

Nome	CPF	Valor do débito UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Bruno Villa Éboli	069.324.587-56	728.547,08	R\$2.589.984,87
João Marcos Teixeira	771.318.517-87	728.547,08	R\$2.589.984,87
Tiago Luis Bonacina	013.355.620-44	3.225.664,69	R\$11.467.237,97
Fabiana Marins de Souza	084.135.677-77	3.225.664,69	R\$11.467.237,97

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Empresa contratada (Responsável solidária):

Nome	CNPJ	UFIR	R\$ (UFIR-2020)
SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI	10.981.677/0001-01	3.954.211,77	R\$ 14.057.222,84

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Responsabilidade por processo de pagamento:

	Responsável	Processo de pagamento:
ORDENADORES	Cesar Augusto Barbiero	030003732/2016; 030003734/2016; 030007360/2016; 030010315/2016; 030013389/2016; 030015185/2016; 030018113/2016; 030018917/2016; 030021755/2016; 030023642/2016; 030025839/2016; 030028247/2016; 030000615/2018; 030006114/2016; 030001527/2017; 030008167/2017; 030010120/2017.
	Pablo Villarim Gonçalves	030012072/2017; 030014600/2017; 030017163/2017; 030019178/2017; 030021378/2017; 030024097/2017; 030026951/2017; 030030064/2017; 039004294/2018; 030006384/2018; 030008493/2018; 030012759/2018; 030012759/2018; 030014382/2018; 030017017/2018; 0300019246/2018; 0300021382/2018; 0300024308/2018; 030026695/2018; 030026695/2018; 030026695/2018; 030026695/2018.
	Giovanna Guiotti Testa Victor	030026695/2018
FISCAIS DO CONTRATO (Solidários)	Bruno Villa Éboli	030003732/2016; 030003734/2016; 030007360/2016; 030010315/2016; 030013389/2016; 030015185/2016.
	João Marcos Teixeira	030003732/2016; 030003734/2016; 030007360/2016; 030010315/2016; 030013389/2016; 030015185/2016.
	Tiago Luis Bonacina	030018113/2016; 030018917/2016; 030021755/2016; 030023642/2016; 030025839/2016; 030028247/2016; 030000615/2018; 030006114/2016; 030001527/2017; 030008167/2017; 030010120/2017; 030012072/2017; 030014600/2017; 030017163/2017; 030019178/2017; 030021378/2017; 030024097/2017; 030026951/2017; 030030064/2017; 039004294/2018; 030006384/2018; 030008493/2018; 030012759/2018; 030014382/2018; 030017017/2018; 0300019246/2018; 0300021382/2018; 0300024308/2018; 030026695/2018.
	Fabiana Marins de Souza	030018113/2016; 030018917/2016; 030021755/2016; 030023642/2016; 030025839/2016; 030028247/2016; 030000615/2018; 030006114/2016; 030001527/2017; 030008167/2017; 030010120/2017; 030012072/2017; 030014600/2017; 030017163/2017; 030019178/2017; 030021378/2017; 030024097/2017; 030026951/2017; 030030064/2017; 039004294/2018; 030006384/2018; 030008493/2018; 030012759/2018; 030014382/2018; 030017017/2018; 0300019246/2018; 0300021382/2018; 0300024308/2018; 030026695/2018.

INFORMAÇÕES MAIS DETALHADAS SOBRE OS PAGAMENTOS PODEM SER OBSERVADAS NOS ANEXOS DA AUDITORIA (Vide anexos III, III-B, III-C, III-D e III-E).

Obs. 1: Um processo pode conter mais de um pagamento e, portanto, abranger mais de um ordenador;

Obs. 2: Os pagamentos eram atestados sempre por dois fiscais;

- 5.2.3.** Aos responsáveis (ordenadores, fiscais do contrato e empresa) indicados nas tabelas abaixo, de acordo com a Lei Complementar n.º 63/90, para que, no prazo de 30 (**trinta**) dias, apresentem defesa, juntando a documentação comprobatória necessária, ou recolham, com recursos próprios, ao erário municipal de Niterói, o montante equivalente a **R\$ 1.061.239,70** (um milhão, sessenta e um mil, duzentos e trinta e nove reais e setenta centavos), equivalente, na data da auditoria, a **298.520,31 vezes o valor da UFIR-RJ de 2020**, conforme **V, V-B, V-C, V-D e V-E**, deste relatório, em decorrência de irregularidades na execução do contrato nº 07/2015 da Secretaria Municipal de Fazenda de Niterói (**achado 15**):

Ordenadores de despesas:

Ordenador de despesa/pgto	CPF	Valor do débito UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Cesar Augusto Barbiero	977.125.409-10	127.977,4251	454.959,75
Giovanna Guiotti Testa Viter	666.461.891-53	24.720,3956	87.881,01
Pablo Villarim Gonçalves	079.107.597-46	145.822,4850	518.398,93
TOTAL		298.520,30	1.061.239,67

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Fiscais do contrato (Responsáveis solidários):

Fiscais do contrato	CPF	Valor do débito UFIR-RJ	Valor do débito (R\$)*
Bruno Villa Eboli	069.324.587-56	81.689,7662	290.407,12
João Marcos Teixeira	771.318.517-87	81.689,7662	290.407,12
Tiago Luis Bonaccina	013.355.620-44	216.830,5395	770.832,57
Fabiana Marins de Souza	084.135.677-77	216.830,5395	770.832,57

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Empresa contratada (Responsável solidária):

Nome	CNPJ	UFIR	R\$ (UFIR-2020)
SISTEMATECH INFORMÁTICA EIRELI	10.981.677/0001-01	298.520,30	R\$1.061.239,67

* Base de conversão UFIR-RJ 2020

Responsabilidade por processo de pagamento:

	Responsável	Processo de pagamento:
ORDENADORES	Cesar Augusto Barbiero	030030397/2015; 030032396/2015; 030002186/2016; 030004514/2016; 030006066/2016; 030009781/2016; 030011556/2016; 030011867/2016; 030016075/2016; 030017510/2016; 030019741/2016; 030024043/2016; 030025838/2016; 030021756/2016; 030028319/2016; 030005760/2017; 030007528/2017.
	Pablo Villarim Gonçalves	030012073/2017; 030014601/2017; 030001526/2017; 030017161/2017; 030019180/2017; 030021383/2017; 030024231/2017; 030026950/2017; 030030063/2017; 030000614/2018; 030004293/2018; 030006385/2018; 030008492/2018; 030010426/2018; 030012760/2018; 030014384/2018; 030017016/2018; 030019244/2018; 030021381/2018; 030024309/2018; 030026694/2018.

	Giovanna Guiotti Testa Victor	030026694/2018.
FISCAIS DO CONTRATO (Solidários)	Bruno Villa Éboli	030030397/2015; 030032396/2015; 030002186/2016; 030004514/2016; 030006066/2016; 030009781/2016; 030011556/2016; 030011867/2016; 030016075/2016; 030017510/2016.
	João Marcos Teixeira	030030397/2015; 030032396/2015; 030002186/2016; 030004514/2016; 030006066/2016; 030009781/2016; 030011556/2016; 030011867/2016; 030016075/2016; 030017510/2016.
	Tiago Luis Bonacina	030019741/2016; 030024043/2016; 030025838/2016; 030021756/2016; 030028319/2016; 030005760/2017; 030007528/2017; 030012073/2017; 030014601/2017; 030001526/2017; 030017161/2017; 030019180/2017; 030021383/2017; 030024231/2017; 030026950/2017; 030030063/2017; 030000614/2018; 030004293/2018; 030006385/2018; 030008492/2018; 030010426/2018; 030012760/2018; 030014384/2018; 030017016/2018; 030019244/2018; 030021381/2018; 030024309/2018; 030026694/2018.
	Fabiana Marins de Souza	030019741/2016; 030024043/2016; 030025838/2016; 030021756/2016; 030028319/2016; 030005760/2017; 030007528/2017; 030012073/2017; 030014601/2017; 030001526/2017; 030017161/2017; 030019180/2017; 030021383/2017; 030024231/2017; 030026950/2017; 030030063/2017; 030000614/2018; 030004293/2018; 030006385/2018; 030008492/2018; 030010426/2018; 030012760/2018; 030014384/2018; 030017016/2018; 030019244/2018; 030021381/2018; 030024309/2018; 030026694/2018.

INFORMAÇÕES MAIS DETALHADAS SOBRE OS PAGAMENTOS PODEM SER OBSERVADAS NOS ANEXOS DA AUDITORIA (Vide anexos V, V-B, V-C, V-D e V-E).

Obs.1: Um processo pode conter mais de um pagamento e, portanto, abranger mais de um ordenador;

Obs. 2: Os pagamentos eram atestados sempre por dois fiscais;

CTE, 30/06/2020

DIEGO RAMOS FERREIRA DA SILVA
Assessor
Matrícula 02/4310

MARCONI CANUTO BRASIL
Assistente
Matrícula 02/003604

GUSTAVO BASTOS MONTEIRO
Assistente
Matrícula 02/003706



Sr. Subsecretário-Adjunto da SCE,

Tendo revisado o processo em tela, nos termos previstos nos artigos 6º e 8º da Portaria SGE nº 05, de 28.05.19, estou de acordo com a instrução.

Expeço os autos à consideração de V. Sa.

CTE, 30/06/2020

ALBERTO DE FONTES TAVARES NETO
Coordenador-Geral
Matrícula 02/004260

Sra. Secretária-Geral de Controle Externo,

Estando de acordo com a análise apresentada e em conformidade com o que estabelece o Art. 4º da Portaria SGE nº 04, de 12.04.19, submeto o presente à consideração superior.

SCE, 30/06/2020

FRANCISCO LOPES DE MAGALHÃES JÚNIOR
Subsecretário-Adjunto
Matricula 02/004284

Ao NDG/GAP,

De acordo com o informado, encaminho o presente em prosseguimento, nos termos previstos no art. 2º, do Ato Normativo nº 167, de 12.04.19.

SGE, 30/06/2020

Talita Dourado Schwartz
Secretária-Geral
Matrícula 02/004239