



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2103/2024/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.111826/2022-27

INTERESSADO: Diretoria de Responsabilização de Entes Privados

ASSUNTO

Investigação Preliminar Sumária (IPS) instaurada para análise de admissibilidade de instauração de processo administrativo de responsabilização (PAR) das pessoas jurídicas RSX INFORMÁTICA LTDA., VITIS VINHOS LTDA. e EXXON INVEST CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA; em decorrência de irregularidades constatadas no pregão nº 5/2017, do Ministério da Integração Nacional - MI, que deu origem à Ata de Registro de Preços - ARP nº 24/2017, daquele Ministério; e nos contratos nº 11/2018, 41/2018 e 49/2017, celebrados entre a RSX e, respectivamente, o MI, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA.

1. RELATÓRIO

1.1. Trata-se de IPS instaurada pelo Corregedor-Geral da União por meio da Decisão nº 337/2022 (2606050), para averiguação da existência de indícios de autoria e de materialidade da prática de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013, no âmbito do pregão nº 5/2017, do MI; e dos contratos dele decorrentes. São investigadas as pessoas jurídicas RSX INFORMÁTICA LTDA. (CNPJ 02.873.779/0001-85), VITIS VINHOS LTDA. (CNPJ 26.435.936/0001-39) e EXXON INVEST CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA (CNPJ 09.266.185/0001-55).

1.2. Destaque-se que, no período compreendido entre a instauração do pregão eletrônico nº 5/2017 e a presente data, o Ministério da Integração Nacional passou por diversas alterações em sua estrutura, inclusive tendo sido extinto em 2019 e recriado em 2023, o que deu ensejo a diversas alterações de nomenclatura. Esclarece-se então que sempre que feita menção, nesta Nota Técnica, ao Ministério da Integração Nacional - MI; ao Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR; e ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional - MIDR; faz-se referência à mesma Pasta.

1.3. Em síntese, suspeita-se que agentes públicos do MI tenham direcionado o pregão nº 5/2017 para que a RSX se sagraisse vencedora e, a partir da celebração de Ata de Registro de Preços (ARP), pudesse firmar contratos com diversos órgãos e entidades pertencentes à administração pública federal, mediante dispensa de licitação.

1.4. O procedimento foi autuado, originalmente, na extinta Corregedoria Setorial das Áreas de Desenvolvimento Social e Esportes da CGU (CSDS-E) sob o nº 00190.105672/2018-58, diante da publicação de notícias jornalísticas nas quais se afirmava que o Presidente do INSS havia sido demitido em razão da celebração de contrato com a RSX INFORMÁTICA para fornecimento de software para aquela autarquia, mesmo com pareceres técnicos apontando a desnecessidade da contratação (2619955e 2619969).

1.5. Por meio do Ofício nº 177/AUDGER/INSS, de 19/9/2018 (2620051), a Auditoria-Geral do INSS encaminhou cópia integral dos autos do procedimento administrativo nº 35000.000678/2018-12, autuado pela Corregedoria daquela autarquia para apuração dos fatos.

1.6. Por meio do Ofício nº 9/2018/MDS/SE/COGER, de 12/11/2018 (2620430), a Corregedoria do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) - Pasta à qual o INSS era vinculado na época - encaminhou cópia integral dos autos dos procedimentos administrativos nº 71000.023950/2018-98 e nº 71000.027448/2018-56, instaurados naquela pasta para apuração dos fatos.

1.7. Por meio de mensagem eletrônica datada de 10/12/2018, a Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Previdência da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) desta CGU encaminhou cópia do relatório de avaliação do Contrato nº 41/2018, firmado entre o INSS e a RSX (2620455).

1.8. A CSDS-E, então, por meio da Nota Técnica nº 3240/2018 (2620476), recomendou o envio dos

autos à Diretoria de Responsabilização de Entes Privados (DIREP), para que se procedesse à análise de admissibilidade de procedimentos correccionais para responsabilização de pessoas jurídicas.

1.9. Posteriormente, veio aos autos o Relatório de Avaliação nº 201800004 (2620542), no qual a SFC aponta a existência de indícios de irregularidades em procedimento de contratação da RSX pela Fundação Nacional da Saúde (FUNASA), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, que também aderiu à ARP nº 24/2017, do MI.

1.10. Por meio do Ofício nº 24/2019, de 15/2/2019 (2620571), o Tribunal de Contas da União (TCU) noticiou a concessão de acesso aos autos do processo de tomada de contas nº 015.830/2018-7, na qual se apuram os fatos no âmbito da competência daquela corte de contas.

1.11. A DIREP determinou a instauração de IPS para apuração dos fatos (2620685).

1.12. Posteriormente, vieram aos autos cópias do procedimento nº 1.16.000.001539/2018-06, instaurado para apuração dos fatos no âmbito de competência do Ministério Público Federal (MPF) (2620694) e do procedimento judicial nº 1022248-30.2018.4.01.3400, que tramitou na 12ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Distrito Federal - SJDF e trata de solicitações de afastamento de sigilo bancário, fiscal, telemático e telefônico deduzidos no âmbito do Inquérito Policial - IPL nº 0722/2018-4-SR/PF/DF (2620706).

1.13. Por meio do Ofício nº 149/2021, de 25/6/2021, o Juízo responsável pelo controle judicial do IPL nº 0722/2018-4-SR/PF/DF, no âmbito do qual se deflagrou a Operação *Bouchonné* informou que determinou a suspensão das atividades econômicas da RSX (2620728).

1.14. Outrossim, por meio do Ofício nº 363/2021, o mesmo Juízo comunicou o deferimento do compartilhamento das provas produzidas nos autos da Ação Penal nº 1026035-67.2018.4.01.3400 (2620819).

1.15. A Coordenação-Geral de Instrução e Julgamento de Entes Privados (COREP), por meio da Nota Técnica nº 296/2022 (2620978), recomendou a instauração de processo administrativo de responsabilização da RSX, por entender que havia indícios mínimos de autoria e de materialidade de fraude a procedimentos licitatórios que originaram contratos com o INSS, com a FUNASA e com o MI.

1.16. Por meio da Portaria nº 475, de 8/3/2022, a Corregedoria-Geral da União instaurou o PAR nº 00190.101839/2022-98 e designou comissão responsável por sua condução (2621003).

1.17. A Comissão concluiu que não haveria elementos que indicassem a prática de ato lesivo pela RSX, razão pela qual recomendou o arquivamento do PAR (2621005).

1.18. No entanto, esta Coordenação-Geral, em análise de regularidade, discordou do entendimento da Comissão e sugeriu o aprofundamento da investigação da conduta da RSX, além da instauração de IPS em face das pessoas jurídicas VITIS VINHOS LTDA. e EXXON INVEST LTDA. (2621035), o que foi acolhido pelo então Corregedor-Geral da União, por meio da Decisão nº 337 (2621054).

1.19. A DIREP, então, determinou a autuação desta IPS para aprofundamento das investigações (2621349).

1.20. Ato contínuo, os autos retornaram a esta Coordenação-Geral, na qual, por meio da Nota de Instrução nº 133/2022 (2622054), recomendou-se a expansão do escopo da IPS, a fim de incluir nos fatos a apurar as possíveis fraudes à ARP nº 24/2017 do Ministério da Integração Nacional e ao Contrato nº 49/2017, da FUNASA; tendo a DIREP acatado tais recomendações (2665150).

1.21. Vieram aos autos cópia atualizada dos autos do IPL nº 0722/2018-4-SR/PF/DF e seus anexos (2823852 a 2823923).

1.22. Por fim, por meio da Nota de Instrução nº 181/2023, recomendou-se a solicitação de cópia do inteiro teor dos autos do processo administrativo SEI nº 25100.012738/2017-79, por meio do qual a FUNASA procedeu à contratação da RSX (2962893). A cópia dos autos consta do documento SEI nº 3134359.

1.23. É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA CGU

2.1. O § 2º do artigo 8º da Lei nº 12.846/2013 confere à CGU competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos a órgãos e entidades vinculadas ao Poder Executivo Federal. Regulamentando o dispositivo legal, o § 1º do artigo 17 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe acerca das circunstâncias que autorizam a atuação excepcional da CGU, quais sejam:

- "I - caracterização de omissão da autoridade originariamente competente;
- II - inexistência de condições objetivas para sua realização no órgão ou na entidade de origem;
- III - complexidade, repercussão e relevância da matéria;
- IV - valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou com a entidade atingida; ou
- V - apuração que envolva atos e fatos relacionados com mais de um órgão ou entidade da administração pública federal."

2.2. No caso, a repercussão e a relevância da matéria (inciso III) autorizam que os fatos sejam apurados por este órgão central. Com efeito, os fatos foram amplamente divulgados em veículos midiáticos com amplo alcance (2619955, 2619969, 2020196 a 2620253) e envolvem agentes de alto nível hierárquico, como o ex-Presidente do INSS.

2.3. Ademais, os fatos envolvem ao menos um Ministério (MI) e duas autarquias vinculadas a ministérios distintos (FUNASA e INSS), dando ensejo à possibilidade de atuação da CGU também com base no inciso V.

3. PESSOAS JURÍDICAS ENVOLVIDAS

3.1. Da leitura dos autos, verifica-se a existência de indícios de autoria de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 por parte das seguintes pessoas jurídicas.

• RSX INFORMÁTICA LTDA (CNPJ nº 02.873.779/0001-85)

3.2. Segundo dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ da Secretaria da Receita Federal do Brasil, trata-se de sociedade empresária limitada criada em 3/12/1998, cuja atividade principal é o desenvolvimento de programas de computador sob encomenda. Seu capital social é de R\$ 1.200.000,00, dos quais participam o sócio-administrador Lawrence Leite Gomes Barbosa, com 95% das quotas; e o sócio Kécio Caetano Barbosa, com 5% das quotas.

3.3. No Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, constam cinco contratos firmados entre a RSX e órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, entre os anos de 2014 e 2018, no valor total de R\$ 19.094.486,64. Dentre esses, interessam a esta investigação aqueles celebrados em decorrência da adjudicação dos objetos do Pregão Eletrônico nº 5/2017, do MI, que culminou na elaboração da ARP nº 24/2017.

• VITIS VINHOS LTDA (CNPJ nº 26.435.936/0001-39)

3.4. Segundo dados do CNPJ, trata-se de sociedade empresária limitada unipessoal criada em 27/10/2016, cujo objeto social é a prestação de serviço de representante comercial de produtos alimentícios, bebidas e fumo. Ainda de acordo com o CNPJ, a empresa está inativa desde 1/4/2021, em virtude da omissão de declarações fiscais. Seu capital social é de R\$ 100.000,00, titulado integralmente por Lawrence Leite Gomes Barbosa.

3.5. Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, do Ministério do Trabalho e Previdência, não possui nenhum empregado desde o ano de 2018. Tais circunstâncias indicam que a VITIS está inoperante desde que as notícias acerca de seu envolvimento com a RSX foram divulgadas.

3.6. Não há registro de contrato firmado entre a VITIS e a União no SIASG e no Portal da Transparência, tampouco de que tenha participado de procedimento licitatório promovido por órgãos e entidades públicas federais.

• EXXON INVEST CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA (CNPJ nº 09.266.185/0001-55)

3.7. Segundo dados do CNPJ, trata-se de sociedade empresária limitada unipessoal criada em 18/12/2007, cuja atividade econômica principal é o desenvolvimento de programas de computador sob encomenda. Seu capital social é de R\$ 100.000,00, titularizados integralmente pelo sócio-administrador Cesar da Silva Barbedo desde 11/7/2022.

3.8. Segundo dados do CAGED, a EXXON nunca admitiu empregados.

3.9. Não há registro de contrato firmado entre a EXXON e a União no SIASG e no Portal da Transparência, tampouco de que tenha participado de procedimento licitatório promovido por órgãos e entidades públicas federais.

4. CONDUTAS IMPUTADAS, ENQUADRAMENTO E ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO

4.1. Fraude a procedimentos licitatórios

4.1.1. O MI promoveu o pregão eletrônico nº 5/2017, que culminou na celebração da Ata de Registro de Preços - ARP nº 24/2017, cuja adjudicatária foi a RSX INFORMÁTICA e cujo objeto consistiu no fornecimento de licença perpétua de software de análise de vulnerabilidade de aplicações, com suporte pelo período de 12 meses por licença contratada, capacitação de corpo técnico e serviços especializados em segurança para desenvolvimento de sistemas.

4.1.2. Em decorrência da ARP, a RSX celebrou com órgãos e entidades federais os seguintes contratos:

Data	Órgão/entidade contratante (condição)	Nº do contrato	Valor (R\$)
11/12/2017	Fundação Nacional da Saúde - FUNASA (não participante ("carona"))	49/2017	3.613.600,00
13/4/2018	Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (não participante ("carona"))	41/2018	8.841.000,00
27/4/2018	Ministério da Integração Nacional - MI (órgão gerenciador)	11/2018	3.716.000,00

4.1.3. Após a divulgação de irregularidades em veículos jornalísticos, o Pregão Eletrônico nº 5/2017 e os procedimentos que culminaram na adesão tardia da FUNASA e do INSS à ARP nº 24/2017 foram objeto de avaliação pela CGU, que apontou a existência de indícios de favorecimento indevido à RSX em todos os procedimentos. Em sede de tomada de contas, o TCU apontou a existência de diversas irregularidades no mesmo sentido.

4.1.4. Noticiados os fatos ao Departamento de Polícia Federal (PF), a autoridade policial determinou a instauração do Inquérito Policial (IPL) nº 0722/2018-4-SR/PF/DF, no âmbito do qual se instaurou a Operação *Bouchonné*.

4.1.5. Os indícios constantes nos relatórios da CGU, do TCU e da PF dão conta de que o procedimento adotado pelos investigados em todos os processos de contratação foi o mesmo: simular a necessidade de aquisição de software para análise estática de código fonte, indicando requisitos desnecessários, que só poderiam ser atendidos pelo software *Safeval*, com vistas a possibilitar a contratação da RSX INFORMÁTICA, distribuidora daquele software. A constatação de idênticos indícios de direcionamento em todos os procedimentos que resultaram na contratação da RSX denota que todos os processos foram instaurados e conduzidos para esse fim.

4.1.6. Os elementos constantes nos autos indicam que a fraude foi arquitetada pelo sócio administrador da RSX, Lawrence Leite Gomes Barbosa, e pelo agente público Daniel Rodrigo Vesely. Daniel foi um dos investigados na Operação Registro Espúrio, no âmbito da qual se determinou o afastamento de seu sigilo de comunicações. [REDACTED]

• **Pregão Eletrônico nº 5/2017 e Contrato nº 11/2018 (MI)**

4.1.9. O inteiro teor dos autos do processo SEI 59240.000086/2016-66, no âmbito do qual tramitou o procedimento licitatório, consta no documento SEI 3294634.

4.1.10. De acordo com o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o certame teve início por requisição da Coordenação de Sistemas de Informação da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (COSIS/CGTI) e seu objeto foi a *"contratação de software para análise estática de código-fonte para análise de vulnerabilidade em aplicações"*. O DOD é datado de 22/9/2016 e subscrito pelo Coordenador de Sistemas de Informações Alionésimo Lobo Souza Junior, na qualidade de requisitante; pelo Coordenador Geral de Tecnologia da Informação Jorge Fernandes Nadler; e pelo Diretor de Gestão Interna Reynaldo Aben-Athar de Sousa, na qualidade de autoridade competente para contratação (3294634, p. 1-4).

4.1.12. No Estudo Técnico Preliminar (ETP), datado de 10/10/2016 e subscrito por Marcelo Campos Brito, Jorge Fernandes Nadler e Geraldo Antonio de Oliveira, levantaram-se três cenários possíveis para atendimento da demanda: *i)* o desenvolvimento de ferramenta interna; *ii)* a utilização de software livre (gratuito); e *iii)* a obtenção de software junto ao mercado (3294634, p. 5-20).

4.1.13. A primeira alternativa foi afastada de plano, sob a justificativa de que (ETP, quadros 3 e 4):

"O cenário de desenvolvimento interno da solução, em função da especialização e manutenção de uma solução automatizada de análise de vulnerabilidade de código fontes não se apresenta como uma alternativa econômica e eficaz. Bem como entendemos que não faz parte dos objetivos da CGTI, sendo mais vantajoso a aquisição junto ao mercado, uma vez que apesar das possibilidades de desenvolvimento de regras internas não teríamos o mesmo alcance em termos de funcionalidades e conhecimento internalizado.

Aliado a isso temos a inexistência de conhecimento interno para manter e implantar tal solução.

[...]

Não é possível dimensionar, mas pela especialidade seria bem acima de uma solução de mercado e demandaria um tempo considerável estimado em dois anos.

[...]

Os custos de desenvolvimento foram estimados em valores muito maiores a aquisição, bem como seria encarecido pela ausência de capacidade técnica internalizada e ainda com relação a manutenção das bases de vulnerabilidades."

4.1.14. Quanto à utilização de software livre, a equipe de planejamento limitou-se a expor que "*não foram identificadas soluções de software livre compatíveis*".

4.1.15. Decidiu-se, então, pela aquisição de software junto ao mercado, justificando-se a escolha desta alternativa nos seguintes termos:

"Os valores médios demonstram vantajosidade para o erário público e situam-se em valores compatíveis com o mercado. E lembrando que o software é constantemente alimentado por novas vulnerabilidades e regras de segurança pelos fabricantes, elemento este de difícil mensuração quanto ao eventual impacto por uso indevido por terceiros de vulnerabilidades não detectadas.

[...]

Dessa forma, a opção pelo CENÁRIO 3 – solução de mercado se apresenta como a opção lógica, quer pela vantajosidade e economicidade, bem como pelo acesso a uma solução com constante evolução.

[...]

A solução do cenário 3 está alinhada perfeitamente às necessidades de negócios e requisitos tecnológicos, devendo os requisitos listados serem listados na Termo de Referência."

4.1.16. Da simples leitura do ETP, é possível constatar a deficiência da justificativa apresentada. Percebe-se que, ao declinar de adotar o cenário 1, a equipe apontou que "*os custos de desenvolvimento foram estimados em valores muito maiores [do que] a aquisição*", sem, contudo, indicar o montante do custo estimado, tampouco a metodologia adotada para o cálculo. Da mesma forma, ao justificar a escolha do cenário 3, foi exposto que tal opção seria a escolha lógica pela vantajosidade e economicidade, mas não há qualquer embasamento para tal afirmação. Os quadros correspondentes à análise dos custos, inclusive, encontram-se em branco (3294634, p. 12-14).

4.1.17. Soma-se a isso o fato de que, ao rejeitar o cenário 2, a equipe justificou a decisão de forma lacônica, sem expor os meios utilizados para realização da pesquisa. Ressalte-se que, de acordo com a IN SLTI 4/2014, deveria ter sido consultada a disponibilidade de soluções semelhantes em outros órgãos da Administração Pública; e no Portal de Software Público Brasileiro. Quanto a esse ponto, a equipe de auditoria da CGU apontou a existência de diversos softwares livres que poderiam atender, ao menos parcialmente, à demanda, diminuindo os custos da contratação, a saber (2620553, p. 5):

- SonarQube <https://www.sonarqube.org>
- SeleniumHq <https://www.seleniumhq.org>
- Metasploit https://en.wikipedia.org/wiki/Metasploit_Project
- IBM Security AppScan
<https://www.ibm.com/developerworks/downloads/r/appscan/index.html>
- Fortify <https://software.microfocus.com/en-us/products/static-code-analysis-sast/overview>
- Acunetix <https://www.acunetix.com/vulnerability-scanner>
- CodeSonar <https://www.grammatech.com/products/codesonar>
- BugScout <https://bugscout.io>
- Risk Manager <http://www.modulo.com.br/software>

4.1.18. No mesmo sentido, os auditores do TCU afirmaram que *"as atividades que são informadas que a ferramenta vencedora do pregão, Safeval, executa, podem ser executadas com as ferramentas de software livre SonarQube, Metasploit, Kali Linux Distribution e Seleniumhq trabalhando em conjunto"* (2620587, p. 5).

4.1.19. A soma de todos esses fatores constitui indício de que o ETP foi direcionado para que o MI adquirisse uma ferramenta paga, mesmo havendo ferramentas gratuitas disponíveis aptas a atender à demanda.

4.1.20. Ainda em 10/10/2016, lavrou-se o Termo de Referência (TR) (p. 39-75), no qual se recomendou a contratação, por meio de Sistema de Registro de Preços, dos seguintes itens (3294634, p. 50, tabela 4):

Item	Serviço	Estimativa de Consumo
1.	Software para análise de vulnerabilidade de aplicações (licença perpétua)	02
2.	Suporte e Atualização do Software (mensal)	12
3.	Capacitação na solução (Turmas)	02
4.	Operação Assistida (UST)	9.980

4.1.21. Da mesma forma que no ETP, constatarem-se indícios de que o documento foi elaborado com o único objetivo de viabilizar a aquisição do software *Safeval*, comercializado pela RSX. O primeiro indício apontado pela CGU é a exigência de que a ferramenta contratada fosse capaz de analisar linguagens de programação obsoletas, que sequer eram utilizadas pelo MI. Essa exigência restringiu de forma indevida a competitividade, pois afastou licitantes que não poderiam fornecer ferramentas capazes de analisar essas linguagens.

4.1.22. De acordo com a equipe de auditoria (2620553, p. 8):

"Neste ponto, o ETP e o TR consideram como linguagens mais comuns uma lista de linguagens, dentre elas: Pascal (inclusive Delphi), Visual Basic, Cobol, Fortran e Lotus Domino. Essas linguagens destacadas acima são em sua maioria antigas e não tão usuais atualmente. Cabe destacar um fato importante de que tais linguagens de programação sequer são utilizadas em qualquer sistema do MI conforme demonstrado no documento SEI nº 0410527, denominado Anexo 1 – Catálogo de Sistemas, no qual identifica-se apenas as linguagens: Java, PHP, BI Publisher, Java para Android, ASP e Liferay na relação de sistemas existente no MI.

Cabe destacar que a maioria das linguagens citadas no TR constam na WIKI da fabricante do software SAFEVAL fornecido no PE 5/2017 pela empresa RSX e também no folder de apresentação desta ferramenta disponibilizado no site da empresa que seria a distribuidora exclusiva deste produto (<http://www.exxonbrasil.com.br/>)

LINGUAGENS NATIVAS

Java	HTML5	Cobol	VB	C#	ABAP/4
Java Script	Ruby	Delphi	VB.net	C	Lotus Domino
PHP	Python	Pascal	VB Script	C++	Oracle Forms
SQL	Perl	Natural/Adabas	Basic	Objective-C	Link II



Fonte: <http://www.exxonbrasil.com.br/wp-content/uploads/2018/06/Folder-SAFEVAL.pdf>

Linguagens disponíveis

Existem diversas linguagens de programação disponíveis para inspeção, dentre elas, podemos citar:

- **C#** - Linguagem da família .NET, uma evolução do C++.
- **Java** - Linguagem Java, usada para celulares Android, sites web e aplicativos.
- **JSP** - Java Server Pages, para a montagem de aplicativos Java para web.
- **VB.NET** - Linguagem da família .NET, uma evolução do Visual Basic.
- **F#** - Linguagem da família .NET, uma evolução do Fortran.
- **C K&R** - Linguagem C (Kernigan & Ritchie), muito usada para device drivers e sistemas de baixo nível.
- **C++** - Linguagem C orientada a objetos, padronizada pela ANSI.
- **Objective-C** - Linguagem C orientada a objetos específica para a plataforma Apple (iPhone).
- **PHP** - Personal Home Page, linguagem script para sites web.
- **Pascal** - Linguagem de programação de baixo nível.
- **Delphi** - Variante do Pascal desenvolvida pela Borland.
- **VB** - Visual Basic, linguagem de programação de aplicações locais.
- **Cobol** - Linguagem muito comum em mainframes.
- **Fortran** - Linguagem muito usada em cálculos matemáticos.
- **Lotus Domino** - Linguagem de script para aplicativos workflow via email.
- **Oracle Forms** - Linguagem típica do banco de dados oracle para aplicativos locais e via web.
- **SQL** - Linguagem usada em bancos de dados Oracle e SQL Server.
- **JavaScript** - Linguagem de script muito usada em páginas web.
- **AngularJS, Node.js** - Variações do javascript especializadas.
- **TypeScript** - Linguagem JavaScript orientada a objeto.
- **VBScript** - Linguagem de script tipo VB, usada em algumas aplicações web.

Fonte: http://pt.wiki.safeval.com/index.php?title=Linguagens_de_programa%C3%A7%C3%A3o

"

4.1.23. Outrossim, constou no TR que *"devido à necessidade de padronização e uniformidade de conceitos, controles e usabilidade, bem como da integração entre os diversos tipos de análises que um mesmo aplicativo poderá sofrer durante seu ciclo de vida, não serão aceitas soluções compostas por mais de um software e/ou ferramentas, para os serviços propostos"*. Essa exigência também restringiu de forma indevida a competitividade, afastando, sem qualquer justificativa plausível, potenciais fornecedores que poderiam atender a demanda mediante o uso de mais de uma ferramenta. Neste ponto, em tomada de contas, os auditores do TCU aduziram que (2620587, p. 5)

"Caso fosse aceito que duas ou mais ferramentas trabalhassem em conjunto para obter todos os requisitos exigidos no ETP, outras ferramentas poderiam participar do pregão, muitas, inclusive, na modalidade software livre, que sabidamente não têm custo inicial de licença. É notório que no caso de software livre existem outros custos a serem considerados como suporte, manutenção, garantia e atualização que, em diversas situações, já estão inclusos no custo da licença. No entanto, no caso em tela, como o valor da licença foi considerado elevado, como será apresentado mais à frente quando se tratar de preço, a possibilidade da participação dessas ferramentas livres poderia diminuir sensivelmente o valor final da solução adquirida.

[...]

Tem-se que destacar que não há nenhum documento relativo ao planejamento da contratação que justifique a necessidade de uma única ferramenta executar todas as atividades, nem um estudo comparativo adequado das diversas possibilidades do mercado."

4.1.24. Frise-se que o próprio Safeval não atendia a todas as exigências do TR, como apontado no parecer elaborado pela equipe técnica do MI (3294634, p. 813):

"Como pode ser visto o **SAFEVAL não deve ser usado como única ferramenta de análise de código, pois não explora alguns pontos importantes no processo de desenvolvimento de softwares**. Contudo, entendemos que o SAFEVAL irá agregar valor ao processo de desenvolvimento de software do órgão, pois é uma ferramenta especialista em analisar e apontar vulnerabilidades de segurança no código fonte, sendo apontado no relatório da ferramenta possíveis vulnerabilidades não encontradas na análise do SONAR. Porém foram apontados vários falsos positivos, muitas vezes devido as API's utilizadas ou pelo padrão de codificação, e todos eles tiveram que ser analisados. **Recomendamos, portanto, o uso do SAFEVAL, idealmente que seja utilizado em conjunto com outras ferramentas**, ressaltando que o maior diferencial do SAFEVAL é a simulação dos testes de invasão." (grifos nossos)

4.1.25. Apesar da recomendação de utilização conjunta com outras ferramentas, somente o Safeval foi adquirido, como se verá a seguir, contrariando as especificações do edital.

4.1.26. A pesquisa de preços foi feito por meio de consulta direta a fornecedores. O integrante da equipe de planejamento Marcelo Brito encaminhou, por e-mail, solicitação de cotação para sete empresas, dentre as quais três responderam. Como já mencionado, não há evidência que indique tenham sido consultados outros órgãos da Administração que tivessem contratado objeto semelhante, tampouco o Portal de Compras do Governo Federal, como mandava o artigo 10 da IN SLTP nº 4/2014. Sobre as propostas, o relatório de auditoria do TCU aponta que (2620587, p. 10):

"A Inova apresentou uma proposta pouco detalhada (peça 69), visto que só cuidou de preencher a tabela de preços dos itens cotados, sem dar nenhum detalhamento nem do produto nem dos serviços cotados (peça 68). A Every TI, assim como a Inova, também apresentou proposta pouco detalhada, entretanto, a empresa é uma revendedora de softwares (peça 70, p. 3), dentre os quais o Safeval, software que foi contratado, pelo MI, junto à RSX. Entretanto, deve-se frisar que, na proposta apresentada, a Every TI não informou qual o software seria fornecido, assim como ocorreu nas propostas da Inova e da própria RSX."

4.1.27. A fragilidade da pesquisa de mercado fica evidente quando se constata que a equipe de planejamento não se empenhou em localizar alternativa já contratada pela Administração, conforme apontado pelo TCU (2620587, p. 10-11):

"Além disso, as empresas foram selecionadas por critério subjetivo e com forte viés de direcionamento, uma vez que, conforme mapa de pesquisa de preços elaborado pelo MI (peça 71), não se buscou cotar preços junto a fornecedores de objetos similares contratados pela Administração Pública, porque simplesmente não os localizou após tentativas de busca no Comprasnet com a expressão chave 'Segurança de Software' (peça 71, p. 3). Essa expressão, por se tratar de objeto comum e licitável mediante pregão, claramente não era nem a única nem a melhor para a busca, pois havia uma múltipla descrição do objeto em diversos artefatos contidos nos autos, que poderiam ser utilizados para pesquisa: 'análise de vulnerabilidade', 'análise estática automatizada de código fonte', 'análise estática de código fonte', 'prevenção e proteção de perdas e vazamento de informações sigilosas', 'identificação de vulnerabilidades', 'auditoria de código fonte', 'verificação automatizada de código fonte' (peça 62, p. 3), 'segurança de sistemas de TI', 'segurança de aplicações de TI', 'identificação de fragilidades', 'identificação de falhas' (peça 68, p. 2 a 5), dentre outros. Desta forma, entende-se que houve negligência e descaso quanto ao correto cumprimento do art. 22 da IN 4/2014-SLTI/MP, bem como do art. 2º da IN 5/2014-SLTI/MP."

4.1.28. No que toca às características das empresas consultadas, chamou a atenção o fato de que apenas uma delas não estava sediada no Distrito Federal, o que representa potencial restrição intencional à competitividade, posto que o objeto da contratação poderia ser fornecido por qualquer empresa sediada em outra unidade federativa.

4.1.29. Outrossim, após o afastamento de sigilo telemático, a PF detectou a existência de vínculos entre os sócios de algumas das empresas consultadas entre si e com Daniel Vesely, o que reforça a tese de que a pesquisa foi apenas formal e direcionada para um grupo pré-determinado de pessoas. As considerações acerca das conexões podem ser vistas no Relatório de Análise de Materiais nº 38/2019-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823911, p. 2137-2340).

4.1.30. Superada a fase de planejamento, deu-se início à parte competitiva do pregão. É importante ressaltar que o leiloeiro designado, Geraldo Antonio de Oliveira (3294634, p. 460), já havia participado da equipe de planejamento, o que vai de encontro ao princípio da segregação de funções.

4.1.31. Participaram da licitação seis empresas, tendo a sociedade Nalba Technology do Brasil

Informática LTDA apresentou o melhor preço em todos os itens. No entanto, a Nalba foi inabilitada por não atender alguns dos requisitos do edital e por ter apresentado lances por valor considerado inexequível, conforme razões expostas na Nota Técnica nº 3/2017/SECEX/DGE/CGTI, subscrita pelo Coordenador Geral de Tecnologia da Informação Henrique Nixon Souza da Silva e datada de 29/5/2017 (p. 705-715). Procedeu-se, então, à habilitação da segunda colocada, RSX INFORMÁTICA (3294634, p. 718-720).

4.1.32. Ao analisar a referida Nota Técnica, a equipe de auditoria da CGU expôs (2620553, p. 18):

"Percebe-se que houve um alto rigor na análise dos atestados apresentados pela empresa NALBA TECHNOLOGY DO BRASIL INFORMÁTICA LTDA, que foi a primeira colocada no certame em questão, sendo este o principal motivo para sua desclassificação na fase de habilitação técnica, conforme apontamentos emitidos na Nota Técnica nº 003/2017/SECEX/DGE/CGTI (SEI nº 0541850) elaborada pela área técnica da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) do MI.

Entretanto, esse mesmo rigor não foi adotado durante a análise dos atestados apresentados pela empresa RSX, pois conforme será demonstrado a seguir existem várias inconsistências nos Atestados de Capacidade Técnica apresentados pela empresa RSX, que poderiam impactar diretamente em sua habilitação nesta etapa do certame. O item 14.13.3.1.1 do Edital do PE 5/2017 exige do licitante vencedor 'Comprovação por meio de atestado de capacidade técnica, emitido por pessoas Jurídica pública ou privada, para Software para análise de vulnerabilidade de aplicações.' Para atender a essa exigência a empresa RSX apresentou atestado de capacidade técnica (SEI 120613) emitido em 12 junho de 2013 pelo Gestor de TI do Ministério do Trabalho e Emprego.

Ocorre que o atestado do MTE apresentado pela empresa RSX possui três características que o desqualificam: a) foi emitido indevidamente pelo MTE; b) não atende aos requisitos técnicos exigidos e c) não traz todas as informações exigidas no edital."

4.1.33. No mesmo sentido, manifestou-se a equipe de auditoria do TCU (2620587, p. 14-17):

"92. Inicialmente, devem-se destacar as impropriedades da análise do CGTI/MI na nota técnica supracitada, comparadas com os documentos apresentados pela Nalba (peça 105, p. 1 a 5):

92.1. quanto às questões formais, não se mostraram tão graves pois poderiam ser averiguadas e sanadas por diligência;

92.2. quanto ao atestado da Sabesp, apesar de não conter todas as atividades previstas na Operação Assistida, continha as mais demandadas e relevantes para a execução das tarefas;

92.3. quanto à quantidade de horas de capacitação, a simples soma das horas do atestado da Sabesp (16 horas) com as informadas no atestado da Galeale (40 horas), que inexplicavelmente não foram consideradas na nota técnica, seriam suficientes para atender ao solicitado;

92.4. quanto ao atestado da Galeale, da mesma forma do que aconteceu com o atestado da Sabesp, as atividades mais relevantes estavam contempladas;

92.5. quanto à grande discrepância entre o valor ofertado pela Nalba em relação ao valor da estimativa da equipe de planejamento da contratação, como já foi detalhadamente analisado nos parágrafos 72 a 81, a pesquisa de preços não guardou relação com a realidade do mercado. Os valores estimados não são confiáveis e causaram indícios de superfaturamento no contrato onde houve execução. Chama atenção que no item 45 da nota técnica comentada acima haja uma referência às 'estimativas minuciosamente apuradas pela comissão responsável pelo certame em tela' (peça 80, p. 5). Obviamente, na elaboração dessa nota técnica não foi feita uma verificação de como foi realizada a pesquisa de preços; e

92.6. quanto à inexequibilidade do valor apresentado na proposta, verifica-se que essa conclusão não pode ser feita devido à precariedade da pesquisa de preços e dos valores dela resultantes.

[...]

99. Além de contrariar a jurisprudência do TCU, conforme a Ata do Pregão 5/2017 e o Despacho de Julgamento do recurso da empresa Nalba (peças 50, 75 e 78), o Pregoeiro violou também o prescrito na IN 4/2014-SLTI/MP, art. 2º, XXV c/c art. 18, I, 'h', acerca da prova de conceito. A empresa Nalba, uma vez provisoriamente classificada em primeiro lugar, tinha o direito de ter sido submetida à prova de conceito, como, aliás, ela havia solicitado mais de uma vez (peça 50, p. 5 e 7), com, inclusive, fundamento no edital do pregão, item 14.13.4 (peça 49, p. 12), pois a parcela do objeto da licitação que seria realmente a mais relevante e significativa era a de fornecimento da licença de software, conjugado com o consequente suporte e atualização, secundado pela parcela do serviço de operação assistida. Destaque-se que o critério de habilitação previsto para a primeira delas era a prova de conceito. Portanto, este é mais um motivo que corrobora a legitimidade do pedido da empresa Nalba para que submetessem o seu software à prova de conceito.

100. Quanto à inexequibilidade da proposta da Nalba, não há nada na ata do pregão que aponte para tal impugnação. Pelo contrário, o pregoeiro até, na negociação pelo melhor preço com a RSX, requereu que ela ofertasse preços nas mesmas bases da proposta da empresa Nalba (peça 50, p. 8), em sinal de que a inexequibilidade não tinha sido perquirida na sua desclassificação/inabilitação. Tal impugnação foi mencionada apenas no despacho que indeferiu o recurso da empresa Nalba (peça 78, p. 12), o qual se revelou, assim, incoerente, inconsistente e tendencioso.

[...]

106. Por outro lado, vale salientar que o mesmo rigor utilizado na avaliação dos atestados da empresa Nalba não foi aplicado na avaliação dos atestados da empresa RSX. Da análise dos atestados apresentado pela empresa RSX (peça 103, p. 13 a 18), verifica-se que:

106.1. o atestado apresentado pela empresa RSX é relativo a um contrato firmado com o extinto Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que tinha por objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução integrada dos serviços de desenvolvimento, manutenção de sistemas, sustentação operacional e aplicações na plataforma de Portal do MTE cujo padrão é Lumis Portal Suíte versão Java. Ou seja, o objeto era totalmente distinto do objeto da licitação do MI;

106.2. além disso, a contratada no pregão do MTE foi a empresa XTI Informática Ltda. (CNPJ 07.597.153/0001-07). Faltando pouco mais de dois meses para finalizar o contrato, a empresa RSX substituiu a XTI, ou seja, no máximo o atestado deveria se limitar aos dois meses de prestação de serviços, efetivamente executados pela empresa RSX;

106.3. o item 14.13.3.1.3 do edital (peça 49, p. 11) define que 'Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto quando firmado para ser executado em prazo anterior';

106.4. as quantidades de UST executadas no contrato do MTE não podem ser utilizadas como comprovação de capacidade técnico-operacional porque se referem a outro tipo de serviço. São atividades completamente distintas, a única semelhança é que usam a mesma métrica;

106.5. o MTE não utilizou nem adquiriu a ferramenta Safeval;

106.6. assim, pode-se concluir que o atestado do MTE apresentado pela empresa RSX não atende a nenhuma das exigências contidas no edital do pregão em tela, ou seja, não deve ser considerado em nenhum aspecto;

106.7. o atestado da empresa Engesoftware é atípico porque essa empresa seria uma concorrente da própria empresa RSX. Segundo o site da fabricante do software Safeval, a Engesoftware seria uma das representantes do software (http://pt.wiki.safeval.com/index.php?title=Representantes_de_vendas);

106.8. apesar de o atestado da empresa Engesoftware informar que houve o fornecimento do software Safeval, no contrato referente não há menção ao software Safeval;

106.9. o atestado da empresa Engesoftware não indica a qual contrato se refere, nem em qual período os serviços foram prestados;

106.10. seguindo as regras do edital, esse atestado também deveria ter sido desconsiderado;

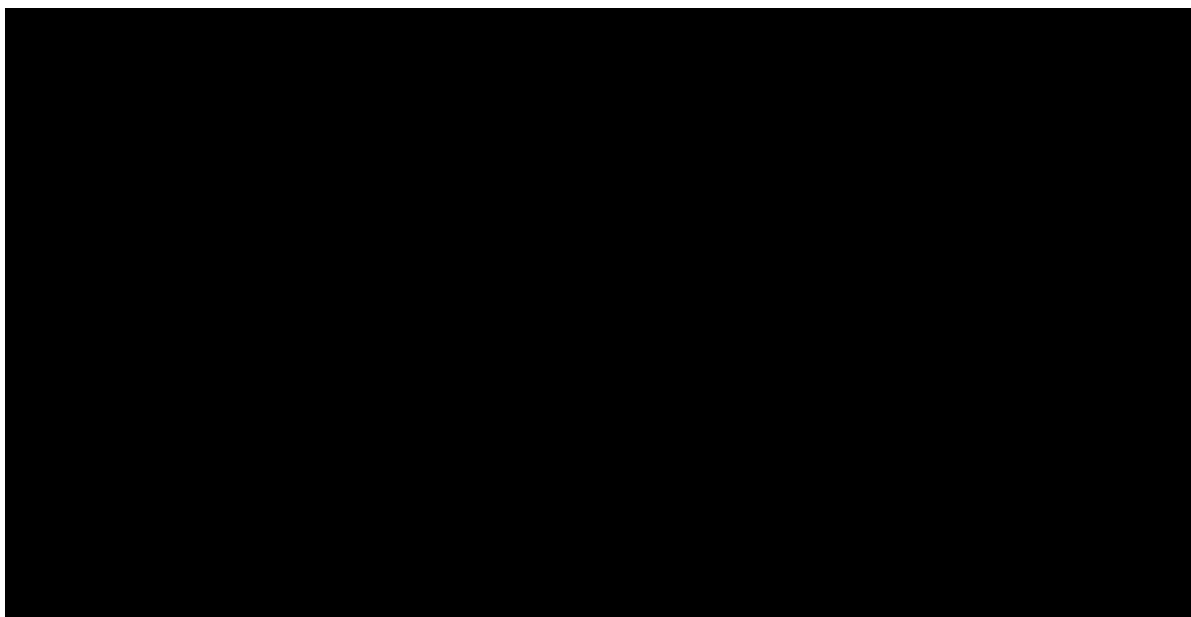
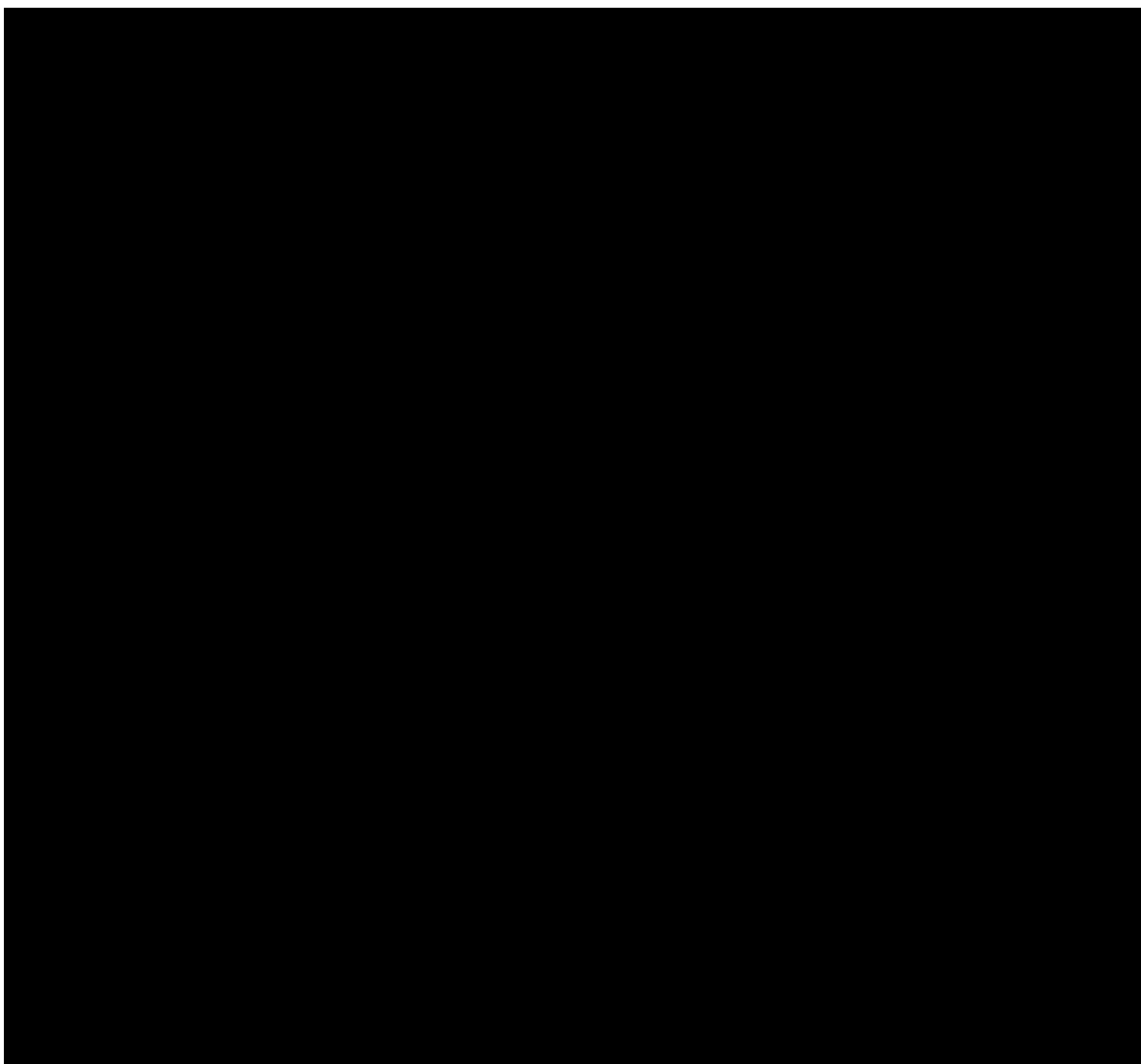
106.11. o atestado da empresa Memora não indica a qual contrato se refere, nem ao período em que os serviços foram prestados;

106.12. esse atestado, também, não especifica a quantidade de UST executadas e no contrato apresentado pela RSX como relacionado ao atestado, a métrica para Operação Assistida é HST que, apesar de não estar especificado, deve ser horas de serviço técnico. Ou seja, esse atestado apresenta nesse aspecto o mesmo problema do atestado da empresa Galegale apresentado pela empresa Nalba, e que não foi aceito pelo MI (parágrafo 91.3).

107. Conclui-se que os atestados apresentados pela empresa RSX não atendem às exigências do edital. Se o mesmo rigor técnico utilizado no julgamento dos atestados da empresa Nalba estivesse presente no julgamento dos atestados da RSX, essa empresa deveria ter sido desclassificada também.

108. do cotejamento entre os atestados apresentados pela empresa RSX e os atestados apresentados pela empresa Nalba (parágrafos 91 a 92), verifica-se que houve por parte do pregoeiro e dos responsáveis pelo apoio técnico ao pregão, um nítido favorecimento à empresa RSX, ferindo o art. 3º da Lei 8.666/1993."

[REDACTED]



4.1.36. A título de contextualização, Daniel e Walterson eram ligados ao Deputado Federal André Moura e, de acordo com as conversas analisadas, utilizavam este vínculo para exercer ingerência em diversos órgãos e entidades públicas, dentre elas o MI, o INSS e a FUNASA.

4.1.37. Em prosseguimento, a RSX foi declarada vencedora do certame e tornou-se adjudicatária da Ata de Registro de Preços (ARP) nº 24/2017 (3294634, p. 766).

4.1.38. Uma vez homologado o certame e adjudicado seu objeto à RSX, celebrou-se, entre esta e o MI, o contrato nº 11/2018, com vigência entre os dias 27/4/2018 e 26/4/2019, no valor de R\$ 3.716.000,00. O contrato foi subscrito por Reynaldo Aben-Athar, na qualidade de autoridade contratante (3294634, p. 929-955).

4.1.41. Conquanto o MI tenha empenhado os valores referentes ao contrato e autorizado o pagamento, não foram encontrados evidências de que as licenças contratadas tenham sido instaladas. As ordens bancárias, no entanto, foram estornadas em virtude da suspensão da execução do contrato, determinada pelo Secretário Executivo da Pasta (3294634, p. 1029-1030).

• **Contrato nº 41/2018 (INSS)**

4.1.42. O inteiro teor dos autos do processo SEI 35000.001871/2017-81, no âmbito do qual tramitou o procedimento de contratação, consta nos documentos SEI 2620129 e 2620134.

4.1.43. Por meio de Documento de Oficialização de Demanda (DOD) datado de 18/12/2017, o Presidente do INSS, Francisco Paulo Soares Lopes, deu início ao procedimento para contratação de software para análise estática de código fonte para análise de vulnerabilidades em aplicações de informática. Na mesma ocasião, nomeou-se integrante requisitante o Diretor de Atendimento Ilton José Fernandes Filho (2620129, p. 2-4).

4.1.44. Destaca-se o fato de que, embora o objeto da licitação seja estritamente tecnológico, a demanda teve início por iniciativa da Presidência e da Diretoria de Atendimento, órgãos cujas atribuições não guardam relação com a área de tecnologia da informação e comunicação. A equipe de auditoria da CGU salientou, ainda, que não houve participação da Diretoria de Tecnologia da Informação da entidade, em desrespeito à Instrução Normativa SLP/MP nº 4, de 11/9/2014 (2620474, achado 1.1).

4.1.45. No DOD, percebe-se que o documento foi elaborado utilizando o DOD do Pregão eletrônico nº 5/2017-MI como modelo. Com efeito, ambos os documentos possuem trechos idênticos. Confira-se, por exemplo, a justificativa apresentada pela Presidência do INSS do DOD (2620129, p. 4):

No contexto apresentado, faz-se necessária a aquisição de ferramenta/serviço para a auditoria de código-fonte, abrangendo as diversas opções de linguagens de programação disponíveis na atualidade, que realize a verificação automatizada do código-fonte, confrontando-o com os ditames das normas mencionadas, realizando apontamentos, recomendações e sugestões de como mitigar vulnerabilidades que porventura vierem a ser encontradas no âmbito da análise realizada.

4.1.46. Agora, transcreve-se excerto da justificativa constante do DOD do pregão eletrônico nº 5/2017 (3294634, p. 3):

"No contexto apresentado, faz-se necessária a aquisição de ferramenta/serviço para a auditoria de código-fonte, abrangendo as diversas opções de linguagens de programação disponíveis na atualidade, que realize a verificação automatizada do código-fonte, confrontando-o com os ditames das normas mencionadas, realizando apontamentos, recomendações e sugestões de como mitigar vulnerabilidades que porventura vierem a ser encontradas no âmbito da análise realizada."

4.1.47. Da leitura de ambos os trechos, percebe-se que a justificativa para aquisição do *Safeval* pelo INSS, provavelmente, foi copiada do DOD do MI, o que indica que não foram apontadas as reais necessidades do

órgão, mas uma necessidade ficta, com objetivo de viabilizar a contratação da RSX. A adoção de "textos padrão" é reiterada em outros documentos no curso do procedimento licitatório, como se verá adiante.

4.1.48. Além de Ilton Filho, compuseram a equipe de planejamento o Gerente de Atendimento Ornon Vasconcelos Mota Junior, integrante técnico; e José Ferreira de Sousa Júnior, integrante administrativo; os quais foram responsáveis pela elaboração do ETP (2620129, p. 10-37). Do mesmo modo que o DOD, o ETP contém trechos idênticos ao edital do pregão conduzido pelo MI, o que indica que aquele documento foi elaborado de forma a direcionar a contratação com vistas a aderir à ARP nº 24/2017.

4.1.49. Como exemplo, cita-se o tópico 6 do ETP, denominado "*necessidades de negócio da área requisitante*", que lista 25 funcionalidades que a ferramenta a ser contratada deve ter (2620129, p. 15-25). Trata-se de rol praticamente idêntico ao disposto na tabela 2 ("*definição e especificação das necessidades*") do ETP do pregão nº 5/2017-MI (3294634, p. 6). Da mesma forma, o tópico 3, referente à justificativa da contratação, contém trechos idênticos aos tópicos 3.2 e 3.3 do TR do MI (3294634, p. 39-40); e os quadros constantes dos itens 6.1 ("*macro requisitos tecnológicos da solução de TIC*") e 6.2 ("*demais requisitos*") são praticamente idênticos aos mesmos campos constantes do ETP do pregão nº 5/2017-MI.

4.1.50. Isso indica que o ETP não refletiu a real necessidade do INSS, mas apenas replicou as disposições do ETP que deu origem à ARP nº 24/2017-MI, com vistas a possibilitar a adesão à ata e a contratação da RSX.

4.1.51. Ademais, por constituírem documentos quase idênticos, todas as irregularidades constatadas no ETP do pregão nº 5/2017-MI concernentes à restrição da competitividade e às deficiências da justificativa da contratação repetem-se no ETP elaborado pelo INSS.

4.1.52. A pesquisa de preços foi conduzida pelo integrante da equipe de planejamento Ornon Júnior. O método utilizado foi o mesmo adotado no Pregão nº 5/2017, qual seja, consulta a fornecedores por e-mail. Foram consultadas sete empresas, dentre as quais cinco apresentaram propostas. Do mesmo modo que ocorreu no pregão nº 5/2017-MI, não foram encontradas evidências de que se tenham consultado o Portal de Compras ou outros órgãos da Administração Pública sobre a contratação de objeto semelhante.

4.1.53. A análise de risco foi subscrita pelos integrantes da equipe de planejamento. Como já exposto, nenhum deles representava a área de TI, tendo a análise sido remetida, posteriormente, à análise da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGTIC) que, por sua vez, a remeteu à Coordenação de Arquitetura, Operação e Soluções (CAOS), a ela subordinada. Na CAOS, o Coordenador Bruno Nagano apontou uma série de deficiências na análise de risco e concluiu que o INSS não possuía maturidade necessária para viabilização da contratação, de modo que ela representaria um risco de grau elevado. Confirmaram-se trechos do parecer técnico subscrito por Bruno (2620134, p. 44-45):

5.1. O primeiro desafio encontrado é a ausência de um modelo de execução adequado a prestação do serviço.

5.1.1. De acordo com a IN04 em seu art. 19 "o modelo de execução deve fixar as rotinas de execução, com a definição de processos e procedimentos de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação." O referido termo descreve apenas o processo de abertura de ordem de serviço, de forma bastante sucinta e sem qualquer outro processo que permita a gestão contratual. Além disto, existe inconsistência entre as condições do termo de referência e o contrato a ser assinado. Cabe destacar ainda que não há menção sobre o processo de operação assistida, que dependendo dos moldes do serviço prestado pode ser caracterizada como cessão de mão de obra, sendo requerido o atendimento da Instrução Normativa nº 05/2017 MPDG (IN05).

- 5.2. A deficiência na elaboração do modelo de execução leva ao segundo desafio identificado, isto é a ausência completa de um modelo de gestão contratual.
 - 5.2.1. O serviço a ser adquirido inclui, além das licenças, capacitação e operação assistida. No entanto, não existe uma diretiva sequer que aborde a atuação do gestor e do fiscal técnico na gestão contratual. O referido documento se limita a replicar o que existe na Instrução Normativa nº 04/2014/SLTI/MPOG (IN04). Apesar de não ser escopo desta Coordenação, a mesma observação vale para os fiscais administrativo e requisitante.
- 5.3. O terceiro desafio identificado é a utilização de um sistema de gerenciamento de métricas e de ordens de serviço.
 - 5.3.1. Os termos contratuais incluem a utilização de um sistema para controle da execução contratual. Destaca-se que este sistema é responsável pela comunicação entre órgão e Contratada. Atualmente, esta Coordenação não dispõe de um sistema com natureza similar que possa substituir o elencado nos termos do referido Contrato.
- 5.4. O quarto desafio diz respeito a necessidade de apresentação de roteiros de testes para os sistemas.
 - 5.4.1. A documentação existente no processo não esclarece qual a utilização esperada da referida solução. Caso seja a avaliação de sistemas finalísticos, desenvolvidos pela Dataprev, é possível solicitar um caso de teste. No entanto, quando o objeto da verificação for um sistema desenvolvido internamente, a possibilidade de existir um roteiro de teste é quase nula em função da falta de maturidade, apresentada no item 2.
6. Os itens apresentados acima são uma amostra dos desafios apresentados a gestão contratual, esta Coordenação acredita que a assinatura do referido Contrato trará um risco elevado para os servidores que forem nomeados para realizar a gestão contratual.
7. Além disto, a falta de clareza dos procedimentos possibilitará que a Contratada atue com grande liberdade. Esta liberdade poderá gerar ônus ao erário mesmo que as necessidades do Instituto não tenha sido atendida.
8. Por fim, as obrigações impostas ao Instituto podem inviabilizar a execução contratual visto que o atual nível de maturidade do Instituto e da Coordenação-Geral não é aquele utilizado como premissa da contratação.

4.1.54. Todos esses apontamentos foram rejeitados por Ilton Filho e pelo Presidente Francisco Soares (2620134, p. 47-50), mas a CAOS manteve seu posicionamento pela inviabilidade da contratação (p. 53-55), com o que anuiu a CGTIC (p. 56-57).

4.1.55. O impasse entre a Coordenação de TI e a equipe de planejamento foi superado apenas quando Ornon de Vasconcelos Mota Junior foi nomeado Coordenador Geral de Tecnologia da Informação e Comunicação. Frise-se que Ornon fez parte da equipe de planejamento responsável pela elaboração do TR, do ETP e da análise de risco, o que representa clara ofensa ao princípio da segregação de funções. Ornon afastou, de forma bastante sintética, o entendimento da CAOS, nos seguintes termos (2620134, p. 76):

2. Em análise ao Processo nº 35000.001871/2017-81, identificamos que foi realizada análise pela PFE e todos os pontos das recomendações foram analisados e respondidos. A análise pode ser encontrada nas fls. 191 a 197 e as respostas com os tratamentos dados nas fls. 216 a 217 e 267 a 270. do referido processo, portanto consideramos que estão atendidas as recomendações e esta coordenação técnica não possui novos questionamento.
3. Quanto aos desafios apresentados, esta administração entende que a gestão que o INSS necessita, requer que todos os desafios sejam enfrentados e vencidos, bem como todos os riscos sejam mitigados.
4. Consideramos que os sistemas atualmente em produção necessitam sim ser analisados e validados, não só quanto ao atendimento às regras de negócio, mas também quanto a segurança e continuidade do negócio.
5. Iremos verificar as recomendações da CGU que “não foram atendidas a contento”, para que novas medidas sejam tomadas e quanto ao relatório de Auditoria realizado pela SFC/DS II/CGPREV – Coordenação Geral de Auditoria da Área da Previdência, datado de 15/12/2017, realizaremos uma análise e elaboraremos um plano de ação em resposta aos pontos apresentados.
6. Estamos de acordo com a continuidade da contratação e que as medidas necessárias serão tomadas para que este projeto possa ser gerido pela nossa equipe.

4.1.56. Esses fatos levam a crer que a solução adotada pelos agentes em conluio (inclusive o Presidente da autarquia) foi afastar do procedimento de contratação agentes alheios ao esquema, substituindo-os por pessoas alinhadas ao grupo.

4.1.57. Após a elaboração de estudo técnico preliminar e pesquisa de preços, a Coordenação-Geral de Licitações e Contratos da autarquia - CGLCO solicitou ao MI, por meio do Ofício nº 2564/CGLCO/DIROFL, datado de 27/12/2017, que fosse autorizada a adesão do INSS à ARP nº 24/2017 (2620129, p. 97) o que foi aceito pela Pasta e pela RSX (p. 99 e 103). Assim, em 13/4/2018, firmou-se o Contrato nº 41/2018, no valor de R\$ 8.841.000,00. O contrato foi subscrito pelo Presidente do INSS, Francisco Paulo Soares Lopes (2620134, p. 119-152).

4.1.58. Após assinado o contrato, em 25/4/2018, a Diretora de Orçamento, Finanças e Logística, Gilvaneire Cavalcanti Beltrão, nomeou Ornon de Vasconcelos Mota Júnior como Gestor do Contrato; e Ilton José Fernandes Filho como Fiscal Técnica (2620134, p. 162). Ressalte-se, mais uma vez, que ambos compuseram a equipe de planejamento da contratação, tendo Ornon, inclusive, exercido mais de uma função no decorrer do procedimento licitatório (integrante técnico, Coordenador Geral de TIC, Gerente da Atendimento).

4.1.59. Ocorre que em 23/4/2018 - dois dias antes da nomeação - Ornon e Ilton já haviam atestado o recebimento definitivo do objeto do contrato, na qualidade de Gestor do Contrato e Fiscal Requisitante, respectivamente (2620134, p. 169).

4.1.60. Por fim, destaca-se que, apesar de atestado o recebimento e feito o respectivo pagamento, a Auditoria Interna do INSS não encontrou evidências de que as licenças adquiridas tenham sido efetivamente instaladas (2620086, p. 311).

• Contrato nº 49/2017 (FUNASA)

4.1.61. O inteiro teor dos autos do processo SEI 25100.012738/2017-79, no âmbito do qual tramitou o procedimento de contratação, consta no documento SEI 3134359.

4.1.62. Por meio de DOD datado de 21/9/2017, o Coordenador Geral de Modernização e Tecnologia da Informação (CGMTI) da fundação, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos, requereu a instauração de procedimento com objetivo de proceder à *"contratação de empresa especializada para fornecimento de licença perpétua de software para análise de vulnerabilidade de aplicações para atender as necessidades da Funasa"* (3134359, p. 3-6). Quanto a este ponto, a equipe de auditoria da CGU apontou (2620542, p. 13):

"Ressalva-se, no entanto, que é boa prática não sugerir soluções no DOD, atendo-se apenas à formalização da necessidade da área. Ao demandar a contratação de empresa especializada em fornecimento de licença perpétua de software para análise de vulnerabilidade de aplicações para atender as necessidades da Funasa, o demandante limita as possíveis soluções, impossibilitando que fases posteriores demonstrem maior viabilidade em outras soluções para a necessidade da área."

4.1.63. Chama atenção ainda que, quatro dias antes da elaboração do DOD, a CGMTI remeteu ao MI o Ofício nº 23/2017/CGMTI/DEADM (2620542, p. 279-280), por meio do qual requereu àquele ministério a adesão à ARP nº 24/2017. Ou seja, antes mesmo da elaboração do DOD, que, em tese, é o documento que dá início à demanda, já se havia decidido que o procedimento deveria resultar na adesão à ARP, subvertendo a ordem lógica do processo.

4.1.64. O ETP, datado de 6/11/2017, foi subscrito por Edson Carlos Moreira Soares, integrante administrativo; Raquel Marra Molina de Aguiar, integrante requisitante; e Sérgio Luiz de Castro, integrante técnico (2620542, p. 9-41). Do mesmo modo que no processo do INSS, o ETP constante do procedimento licitatório da FUNASA contém diversos trechos que constituem transcrições literais do TR do pregão nº 5/2017-MI. A fim de facilitar a análise, transcrevem-se trechos de ambos os documentos, extraídos do Relatório de Análise de Polícia Judiciária nº 3/2020 (2823923, p. 4184):

FUNASA

- 2.3.1. Requisitos de Capacitação/Transferência de Conhecimento**
- 2.3.1.1.** A CONTRATADA deverá repassar à CONTRATANTE todas as informações solicitadas e documentação da solução;
- 2.3.1.2.** O treinamento será demandado à CONTRATADA pela CONTRATANTE após a efetiva implementação do software em seu parque tecnológico, quando acordado cronograma para realização do treinamento;
- 2.3.1.3.** O treinamento deverá ser em Brasília – DF, para a equipe técnica da CONTRATANTE;
- 2.3.1.4.** Todos os custos relativos à realização do treinamento são de exclusiva responsabilidade da CONTRATADA;
- 2.3.1.5.** Deverá ser ofertada 01 (uma) turmas para no mínimo 4 (quatro) alunos e com carga horária mínima de 40 (quarenta) horas;
- 2.3.1.6.** Deverá ser fornecido certificado de conclusão emitido pelo fabricante da solução contratada;
- 2.3.1.7.** Os horários do curso deverão seguir a conveniência da CONTRATANTE, podendo sua realização ocorrer apenas em um dos períodos do dia (manhã ou tarde);
- 2.3.1.8.** Deverá ser fornecido material didático completo e com conteúdo oficial do fabricante da solução contratada;
- 2.3.1.9.** Material didático no idioma português (BRASIL);
- 2.3.1.10.** Ementa relativa ao material didático ofertado, abrangendo os modos de uso da solução contratada;
- 2.3.1.11.** Deverá ser fornecido pela CONTRATADA treinamento presencial, referentes a (s) solução (ões) adquirida (s) de acordo com a conveniência da Contratada;
- 2.3.1.12.** Deverá ser fornecido pela CONTRATADA treinamento presencial;
- 2.3.1.13.** Quando houver treinamento oficial do fabricante este deverá ser ministrado a CONTRATANTE;
- 2.3.1.14.** O treinamento deverá ser ministrado por técnico certificado com certificações técnicas (não comerciais e/ou técnica-comercial) pelo fabricante nos componentes da solução ofertada.

- 2.3.3. Requisitos de Suporte e Atualização**
- 2.3.3.1.** Suporte, manutenção e atualização do Software ofertado por 12 meses por licença contratada, contados a partir da assinatura do contrato, podendo este ser renovado por períodos iguais e sucessivos até o limite legal;
- 2.3.3.2.** Deverá ser fornecido durante o período de vigência contratual suporte, atualizações do Software e das suas bibliotecas;
- 2.3.3.3.** Deverá existir um ambiente de wiki ou similar para apoio técnico a equipe, devendo o acesso a ele ser garantido;
- 2.3.3.4.** Deverá ser disponibilizado ambiente web para abertura de chamados e acompanhamento das soluções e esclarecimentos de dúvidas;
- 2.3.3.5.** Deverá possibilitar a atualização do cliente, do servidor web e das bibliotecas de vulnerabilidades;
- 2.3.3.6.** Deverá ser disponibilizado telefone do fabricante, que deverá ser acessível através de ligação local ou LDN (longa distância nacional) para o esclarecimento de dúvidas e abertura de chamados de suporte técnico do Software, sendo que para os chamados realizados via telefone ou outros meios, deverá ser disponibilizado número de protocolo único, para acompanhamento do atendimento das solicitações realizadas.

- 2.3.4. Requisitos de Operação Assistida**
- 2.3.4.1.** Os Serviços de Operação Assistida serão executados sob demanda por meio da abertura de Ordens de Serviços - Foram definidos dois modelos de ordens de serviços, são eles:
- 2.3.4.1.1. Ordem de Serviço do Tipo 1 - Procedimentos automatizados executados no Software de análise de vulnerabilidades.** Esta demanda terá um valor fixo de 10 UST's que será multiplicado pela complexidade específica de cada serviço a ser executado, conforme detalhado a seguir:

Imagem extraída do Processo SEI nº 25100.012.738/2017-79, p.9-11

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO

- 13.2.** Capacitação na solução, contemplando:
- 13.2.1.** Duas turmas de capacitação no uso da solução, para até 4 (quatro) servidores em cada turma;
- 13.2.2.** Cada turma deverá possuir o mínimo de 40 horas de capacitação presencial.
- 13.2.3.** Temas a serem abordados no introdutório aos conceitos e práticas:
- 13.2.3.1.** Conhecimentos básicos - Vulnerabilidades em Aplicações
- 13.2.3.2.** Metodologias de segurança
- 13.2.3.3.** Processo de desenvolvimento seguro
- 13.2.3.4.** Processos recomendados de avaliação
- 13.2.3.5.** Garantia de Qualidade de Segurança no Desenvolvimento
- 13.2.3.6.** Monitoramento de Vulnerabilidades em Produção
- 13.2.3.7.** Planejamento dos Processos de Segurança
- 13.2.4.** O treinamento para a solução ofertada deverá possuir:
- 13.2.4.1.** Material didático português (BRASIL);
- 13.2.4.2.** Ementa relativa ao material didático ofertado, abrangendo os modos de uso da solução contratada;
- 13.2.4.3.** Emissão de certificado de participação pelo Fabricante da Solução.

- 13.1.** Serviço de Suporte e Atualização, contemplando:
- 13.1.1.** Suporte, manutenção e atualização do Software ofertado por 12 meses;
- 13.1.2.** Deverá ser fornecido durante o período de vigência contratual suporte, atualizações do Software e das suas bibliotecas;
- 13.1.3.** Deverá existir um ambiente de wiki ou similar para apoio técnico a equipe, devendo o acesso a ele ser garantido.
- 13.1.4.** Deverá ser disponibilizado ambiente web para abertura de chamados e acompanhamento das soluções e esclarecimentos de dúvidas.
- 13.1.5.** Deverá possibilitar a atualização do cliente, do servidor web e das bibliotecas de vulnerabilidades.
- 13.1.6.** Deverá disponibilizar as novas integrações para aplicações de gestão de demandas de desenvolvimento e de GRC que sejam desenvolvidas dentro do período de garantia.
- 13.1.7.** Deverá ser disponibilizado telefone do fabricante, que deverá ser acessível através de ligação local ou LDN (longa distância nacional) para o esclarecimento de dúvidas e abertura de chamados de suporte técnico do Software, sendo que para os chamados realizados via telefone ou outros meios, deverá ser disponibilizado número de protocolo único, para acompanhamento do atendimento das solicitações realizadas.

- 13.3.** Serviços de Operação Assistida
- 13.3.1.** Os Serviços de Operação Assistida serão executados sobre demanda por meio da abertura de Ordens de Serviços no sistema GEMEOS.
- 13.3.2.** Foram definidos dois modelos de ordens de serviços, são eles:
- 13.3.2.1.** Ordem de Serviço do Tipo 1 - Procedimentos automatizados executados no Software de análise de vulnerabilidades. Esta demanda terá um valor fixo de 10 UST's que será multiplicado pela complexidade específica de cada serviço a ser executado, conforme detalhado a seguir:
- 13.3.2.1.1.** Análise de Código Fonte
- 13.3.2.1.2.** Complexidade: I
- 13.3.4.1.3.** Descrição: Consiste na cópia dos códigos fontes e na parametrização do Software para execução da análise. Nível de complexidade simples.

Imagem extraída do Processo SEI nº 59240.000086/2016-66, p. 48 e 49

4.1.65. O mesmo ocorre no item 8 ("*critérios de aceitação*") do ETP, que é idêntico à tabela denominada "*Níveis Mínimos de Serviços Exigidos*" do TR do pregão nº 5/2017-MI (3294634, p. 61).

4.1.66. Outro indício de direcionamento que se repete no ETP da FUNASA é a negligência da equipe de planejamento no levantamento de opções disponíveis para atendimento da demanda. Mais uma vez, ignoraram-se os softwares livres que poderiam atender às necessidades expostas, ainda que de forma combinada. De acordo com o relatório de auditoria da CGU (2620542, p. 12):

"Analisando-se o referido tópico, constata-se que foi feita uma mera listagem de algumas ferramentas gratuitas, erroneamente identificadas como 'Software Pago', e de uma ferramenta paga, erroneamente identificada como 'Software Gratuito'. Em seguida, foi feita reprodução/tradução de trecho de um artigo disponível na internet do fabricante da ferramenta paga citada. O artigo, além do óbvio viés comercial, não

se aprofunda na análise das necessidades da Funasa. Assim, restou prejudicada a avaliação das diferentes soluções que atendessem aos requisitos, conforme preconiza o item II do Art. 12 da IN 04.

A despeito do desleixo na análise das possíveis soluções de mercado, convém ressaltar que a delimitação realizada no DOD à necessidade de 'licença perpétua de software para análise de vulnerabilidade de aplicações', como já ressaltado, limitou a busca por outras soluções, tendo a equipe responsável pelo ETP se limitado a buscar softwares que pudessem atender à solução proposta, ignorando a possibilidade de ferramentas gratuitas, consultorias especializadas, treinamentos e até de o desenvolvimento de protocolos internos ser suficiente para as necessidades da Funasa."

4.1.67. No TR (p. 47-86), da mesma forma que nos demais procedimentos, exige-se que a ferramenta a ser contratada fosse capaz de analisar linguagens de programação obsoletas, que sequer eram utilizadas pela fundação. De acordo com o Relatório da CGU (2620542, p. 13):

"Ainda mais problemático é o fato de que diversas exigências contidas no ETP e no TR da Funasa [...] foram retiradas diretamente do folheto de apresentação da solução contratada, a Safeval, como a presença de linguagens de programação não usuais e/ou obsoletas e a exigência de funcionalidades exatamente como descritas no referido folheto.

Ainda, em reunião realizada no dia 14 de junho de 2018 com o titular da Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação (CGMTI) da Funasa e outros membros dessa Coordenação-Geral, foi informado a esta Equipe de Auditoria que a maioria dos sistemas da Funasa utilizam a linguagem de programação 'Java', com alguns outros sistemas legados em algumas linguagens diversas. É improvável, portanto, que haja necessidade de que a ferramenta atenda a todas as linguagens listadas no ETP e TR, tais como Objective-C, Pascal, Visual Basic, Cobol, Fortran, Lotus Domino, entre outras."

4.1.68. Consta ainda do Relatório de avaliação (2620542, p. 14-17) que a pesquisa de preços foi feita de forma inadequada, pois as consultas a fornecedores foram realizadas sem que se detalhasse suficientemente os itens a serem cotados. Segundo a equipe de auditoria, essa imprecisão impossibilitaria que os fornecedores indicassem o preço exato da solução pretendida pela FUNASA. No entanto, de forma suspeita, todas as propostas foram muito parecidas, com diferença de apenas 2% nos preços dos softwares; e de 10% para a operação assistida.

4.1.69. A FUNASA requereu a adesão tardia à ARP nº 24/2017 e, em decorrência disso, firmou com a RSX, em 11/12/2017, o Contrato nº 49/2017, no valor de R\$ 3.613.600,00 (3134359, p. 401-437)

4.1.70. Em 20/12/2017, Leonardo Cezar Cavalieri dos Santos designou os servidores responsáveis para fiscalizar a execução do contrato. Destaque-se que Leonardo designou a si próprio Gestor do Contrato, mesmo tendo sido a autoridade requisitante da contratação e integrado a equipe de planejamento, contrariando o princípio da segregação de funções (3134359, p. 445). Mais chamativo é o fato de que, em 11/5/2018, Leonardo substituiu o Fiscal Requisitante por si próprio, passando a exercer ambas as funções de forma cumulativa (p. 463).

4.1.71. Por fim, constata-se que os documentos referentes à execução do contrato não são subscritos pelo Fiscal Administrativo Edson Caros Moreira Soares. Na prática, a execução do contrato foi acompanhada por apenas dois agentes públicos: Leonardo Cavalieri, na condição de Gestor do Contrato e de Fiscal Requisitante; e Sérgio Luiz de Castro, na condição de Fiscal Técnico.

4.1.74. Ao se debruçar sobre as notas fiscais referentes à execução do contrato, a equipe técnica do TCU apontou a existência de indícios de pagamento por serviços não previstos em contrato e de superfaturamento.

4.1.75. O primeiro ponto diz respeito à Ordem de Serviço nº 1/2017. De acordo com o relatório técnico do TCU (2620587, p. 33), foram pagas 100 USTs, no valor total de R\$ 21.993,00, referentes ao serviço de avaliação inicial do ambiente, que consistiu na verificação de que o ambiente computacional da FUNASA atendia aos requisitos mínimos de instalação do software. No entanto, não havia no TR ou no edital previsão de prestação desse serviço, de modo que o pagamento diz respeito a serviço não contratado e, portanto, foi feito de forma indevida.

4.1.76. Ademais, constatou-se possível superfaturamento na monta de R\$ 831.329,16, referente ao pagamento das Ordens de Serviço nº 1 e 2/2017, conforme excerto do relatório técnico transcrito a seguir (2620587, p. 34-36):

"234. É razoável supor que os gestores da Funasa deveriam identificar que havia indícios de superfaturamento na execução do Contrato 49/2017. Se os gestores tivessem o cuidado e a diligência de realizar levantamentos que poderiam demonstrar o real preço que deveria ser pago à empresa pelos serviços realizados, esses serviços não seriam contratados.

235. Inicialmente, verifica-se que todas as atividades foram executadas por Wallace Limeira Barbosa, funcionário da RSX, com exceção da capacitação, OS 1/2018, realizada por Vinícius Costa (tabela parágrafo 226).

236. Em seu currículo (peça 25, p. 4 a 20), apresentado em cumprimento às disposições contratuais, Wallace Limeira Barbosa se apresenta como Analista de Segurança Java (JEE) e Desenvolvedor Arquitetura JEE. No item 13.3 do TR da ARP (peça 65, p. 9) está especificado que os serviços serão executados por 'Analista de Segurança'.

[...]

238. Desprezando-se o fato de que uma parte considerável das atividades é executada pelo software adquirido e considerando-se que as atividades desenvolvidas nas duas OS estão interligadas, os valores totais podem ser somados. Assim, tem-se que a Funasa pagou por seis dias úteis de um único profissional o valor de R\$ 823.417,92, ou R\$ 137.236,32 por dia.

239. Evidente que nesse cálculo teria que ser incluído os custos indiretos, os encargos sociais, que muitas vezes dobra o valor pago por cada funcionário, tributos e o lucro da empresa. Mas mesmo que a Funasa fizesse uma estimativa simples, por exemplo, triplicando o valor do salário máximo dos cargos pesquisados, para dar conta dos custos indiretos, sociais e do lucro, ainda assim, a diferença chamaria a atenção: o salário máximo pesquisado (R\$ 11.065,00) vezes três totalizaria R\$ 33.195,00. Assim, em um único dia de trabalho seria possível pagar mais do que quatro meses do valor de custo e lucro da empresa.

240. Hipoteticamente, poder-se-ia considerar a contratação de um analista por posto de trabalho vinculado a entrega de produtos ou a resultados alcançados. Proceder-se-ia o cálculo dos salários, dos custos indiretos e do lucro da empresa. O resultado obtido é um bom indicador para avaliar se o preço apresentado pela empresa é razoável.

241. Voltando ao custo de um profissional (R\$ 33.195,00) recebendo o salário máximo pesquisado (R\$ 11.065,00), verifica-se que, se esse profissional fosse contratado por posto de trabalho vinculado a resultados, o custo para executar as duas OS seria de cerca de R\$ 9.958,50, ou seja, R\$ 33.195,00 dividido por 20 dias úteis multiplicado pelos 6 dias em que as OS foram executadas. Conclui-se que houve um gasto mais do que 82 vezes maior ou, em outra forma de encerrar a situação, com o mesmo valor pago pela Funasa para a execução do trabalho por um profissional, poder-se-ia contratar 82 profissionais para executar o serviço. Nessa simples comparação a diferença é tão grande que um gestor médio teria plena condições de notar a discrepância e não prosseguir com a contratação.

[...]

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

246. O objetivo da estimativa é apurar o débito quando ele é de difícil verificação real, desde que se adotem cautelas para impedir que o débito estimado supere o real. No caso em tela, temos que a empresa destacou um profissional, cujo salário varia, no mercado, R\$ 4.466,00 a R\$ 11.065,00. Então, para não dar margem a dúvidas, a estimativa vai incluir salários bem superiores ao que efetivamente um profissional como o que atuou no contrato recebe, bem como, vai incluir todas as despesas, custos indiretos, tributos e obrigações legais da empresa, além de lucro acima da média.

247. As premissas, extremamente conservadoras e propositadamente favoráveis à empresa, são, portanto, as seguintes:

247.1. salário de Analista Desenvolvedor Pleno de R\$ 17.000,00 mensais (mais que uma vez e meia o salário máximo pesquisado);

247.2. os funcionários da retaguarda e de apoio na empresa são remunerados por custos indiretos; e

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

248. O resultado dessa apuração está relacionado no Apêndice I deste relatório, mas o resumo encontra-se disposto a seguir:

248.1. utilizando-se em um cálculo conservador, um salário mensal para analista estimado em R\$ 17.000,00;

248.2. levando-se em consideração todo o período de execução das OS, de 22/12/2017 a 02/01/2018, perfazendo 11 dias, e não somente os dias úteis;

248.3. calculando-se custos mensais e o lucro estimado da empresa RSX para executar esses serviços em R\$ 38.404,96 (Apêndice I);

248.4. obtendo-se o custo diário de R\$ 1.280,16;

248.5. conclui-se que o custo projetado para execução das OS 1/2017 e 2/2017 é de R\$ 14.081,76 (R\$ 1.280,16 vezes 11 dias).

249. Ou seja, mesmo com um lucro muito acima da média, com salário estimado também muito acima do máximo encontrado para a categoria, o custo mais lucros não chegariam nem a R\$ 15 mil, demonstrando que o erro nas pesquisas de preços e na valoração da contratação é grosseiro e poderia ter sido detectado pelos gestores da Funasa.

[...]

251. Tendo esses elementos em vista, será proposta a citação dos responsáveis, abaixo discriminados, quanto aos indícios de superfaturamento de R\$ 831.329,16 no âmbito do Contrato 49/2017 da Funasa."

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

• Enquadramento

4.1.80. Ainda, a fraude na execução dos contratos pode acarretar a aplicação da sanção de descredenciamento de sistema de cadastramento de fornecedores por até cinco anos, prevista no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

4.2.1. Após o deferimento, pelo juízo competente, do afastamento do sigilo bancário dos investigados na Operação *Bouchonné*, constatou-se que os valores recebidos pela RSX em decorrência dos contratos objetos desta investigação eram regularmente transferidos para terceiros, com destaque para a sociedade VITIS VINHOS LTDA – cujo único sócio é Lawrence Barbosa, também sócio da RSX – e a sociedade EXXON INVEST CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA – cujo único sócio é Cesar da Silva Barbedo, sócio da RSX até 24/10/2016.

4.2.2. De acordo com o padrão identificado no Relatório Circunstanciado nº 006/2019-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823911, p. 60 e seguintes), as contas bancárias da VITIS e da EXXON eram utilizadas como conta de passagem dos valores referentes aos contratos fraudados. Logo após o recebimento dos valores advindos dos órgãos e entidades públicas, a RSX os transferia às contas dessas empresas e estas, por sua vez, redirecionavam os valores a terceiros, mediante transferências eletrônicas ou compensação de cheques.

Bar Index	Approximate Length (Percentage)
1	95%
2	35%
3	85%
4	100%
5	25%
6	30%
7	80%
8	75%
9	5%
10	70%
11	70%
12	75%
13	5%
14	100%
15	85%
16	100%
17	100%
18	100%
19	100%
20	75%
21	95%
22	25%
23	100%
24	100%
25	50%



[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[illegible]

11

7

107

11

[REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4.2.6. Não obstante o fato de que a VITIS VINHOS e a EXXON INVEST tenham sido utilizadas por seus sócios para movimentar os recursos recebidos de órgãos públicos, não se identificaram indícios suficientes de materialidade de atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013. Com efeito, não há indício de que essas sociedades tenham subvencionado o pagamento de vantagem indevida a agentes públicos, tampouco de que elas tenham sido utilizadas para ocultar ou dissimular a identidade ou os reais interesses dos beneficiários dos atos lesivos.

5. PRESCRIÇÃO

5.1. De acordo com o artigo 25 da Lei nº 12.846/2013, a pretensão da administração pública de punir as pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos previstos naquela lei prescreve em cinco anos, contados da data da ciência do ato lesivo.

5.2. No caso, adotando-se o entendimento exposto na Nota Técnica nº 2115/2022 (2621035), acolhida pela Decisão CRG nº 337 (2621054), considera-se que a ciência dos fatos ocorreu em 16/5/2018, data em que publicadas matérias jornalísticas acerca dos fatos. Assim, a princípio, a pretensão punitiva da administração pública prescreveria em 16/5/2023.

5.3. No entanto, o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que a instauração de processo administrativo para apuração dos fatos interrompe a prescrição. **Tendo em vista que o PAR nº 00190.101839/2022-98 foi instaurado em em face da RSX em 10/3/2022** (2621003), o prazo prescricional em relação aos atos imputados àquela pessoa jurídica foi interrompido nessa data, voltando a correr do início, de modo que **o termo final do prazo prescricional referente à punição dos atos lesivos previstos na Lei nº 12.846/2013 imputados à RSX é o dia 10/3/2027.**

5.4. No que diz respeito às infrações à Lei nº 10.520/2002, não há regramento específico referente à prescrição, razão pela qual se utiliza a regra geral constante do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, segundo o qual a prescrição ocorre em cinco anos, contados da data em que praticada a infração. Considerando-se que as infrações foram praticadas na data em que celebrados os contratos administrativos, pode-se concluir que a prescrição ocorreria: i) em relação à FUNASA, em 11/12/2022; ii) em relação ao INSS, em 13/4/2023; e iii) em relação ao MI, em 27/4/2023.

5.5. Todavia, o artigo 2º, II, da Lei nº 9.873/1999 dispõe que a prescrição é interrompida por qualquer ato inequívoco que importe apuração dos fatos. Tendo em vista que a instauração do PAR nº 00190.101839/2022-98 constitui ato inequívoco para apuração dos fatos, pode-se considerar que o prazo prescricional foi interrompido nessa data, de modo que **o termo final do prazo prescricional referente à punição de infrações à Lei nº 10.520/2002 imputadas à RSX é o dia 10/3/2027.**

5.6. **Quanto à VITIS VINHOS e à EXXON INVEST**, todavia, não houve interrupção da prescrição, visto que não foi instaurado PAR para apurar os fatos imputados àquelas pessoas jurídicas, de modo que **a pretensão punitiva dos atos lesivos previstos nas leis nº 10.520/2002 e 12.846/2013 imputados à VITIS VINHOS e à EXXON INVEST prescreveu em 16/5/2023.**

6. ESTIMATIVA DO VALOR DOS DANOS

6.1. De acordo com os autos, a RSX INFORMÁTICA recebeu do INSS, em decorrência do contrato nº 41/2018, o montante de R\$ 4.073.300,00. Da FUNASA a RSX recebeu, em decorrência do contrato nº 49/2017, R\$ 1.783.760,88. Não houve transferência de valores por parte do MI, em decorrência da suspensão do contrato determinada por conta das suspeitas de irregularidade.

6.2. Considerando que os indícios apontam que não houve o efetivo cumprimento, ainda que parcial,

de nenhum dos contratos, pode-se afirmar que, potencialmente, o valor do dano à administração pública equivale à soma dos montantes transferidos à RSX sem a devida contraprestação, ou seja, R\$ 5.857.160,88.

7. ESTIMATIVA DO VALOR DAS MULTAS

7.1. As sociedades investigadas constituem sociedades limitadas, cuja publicação dos dados financeiros não é obrigatória, o que impossibilita, neste momento, a aferição do montante de seu faturamento bruto para fins de definição da base de cálculo da multa.

7.2. Quanto à alíquota aplicável sobre a base de cálculo, com base nos elementos constantes dos autos até o momento, pode-se estimar o valor dos percentuais previstos nos artigos 22 e 23 do Decreto nº 11.129/2022 nos termos da tabela abaixo. Ressalta-se que trata de mera estimativa para fins de priorização dos trabalhos, a qual não vincula a avaliação técnica de eventual comissão de PAR a ser designada, nem qualquer outro órgão ou agente que venha a se manifestar no decorrer do processo.

RSX INFORMÁTICA LTDA			
Dispositivo do Decreto nº 11.129/2022		Percentual estimado	Justificativa
Artigo 22 - majorantes	Inciso I - concurso de atos lesivos (até 4%).	2%	Os elementos indicam que a RSX fraudou três contratos públicos (art. 5º, IV, <i>d</i>) e utilizou pessoas jurídicas interpostas para dissimular a identidade dos beneficiários.
	Inciso II - tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica (até 3%).	3%	Os atos lesivos foram praticados pelo sócio-administrador da pessoa jurídica.
	Inciso III - interrupção no fornecimento de serviço público; na execução de obra contratada; na entrega de bens ou serviços essenciais; ou descumprimento de requisito regulatório (até 4%).	0%	O objeto dos contratos não constitui bem ou serviço essencial; e não há notícia de que os atos lesivos tenham acarretado interrupção de serviço público ou descumprimento de requisito regulatório.
	Inciso IV - situação econômica do infrator que apresente ISG e ILG superiores a 1 e lucro líquido no exercício anterior ao da instauração do PAR (1%).	0%	Não é possível, com os dados disponíveis, aferir a situação econômica da pessoa jurídica.
	Inciso V - reincidência em nova infração tipificada na Lei nº 12.846/2013 em menos de cinco anos, contados da publicação do julgamento da infração anterior (3%).	0%	Não consta registro de punição pretérita no CEIS/CNEP.
	Inciso VI - valor dos contratos, convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou a entidade lesada (até 5%).	3%	De acordo com o Portal da Transparência, o valor total dos contratos mantidos ou pretendidos com os órgãos e entidades lesadas é de R\$ 16.170.000,00, fazendo incidir a alínea <i>c</i> do inciso.

	TOTAL MAJORANTES	8%	
Art. 23 - atenuantes	Inciso I - não consumação da infração (até 0,5%).	0%	As infrações se consumaram com o efetivo direcionamento dos procedimentos licitatório.
	Inciso II - devolução espontânea da vantagem auferida e ressarcimento dos danos resultantes do ato; ou inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos (até 1%).	0%	Não há notícia de que a sociedade tenha ressarcido os danos decorrentes do ato lesivo.
	Inciso III - grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo (até 1,5%).	0%	Não é possível, no momento, aferir o grau de colaboração da pessoa jurídica.
	Inciso IV - admissão voluntária da pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo (até 2%).	0%	Não houve, até o momento, admissão voluntária da responsabilidade pelo ato lesivo.
	Inciso V - existência e efetiva aplicação de programa de integridade (até 5%).	0%	Não é possível, no momento, verificar se a pessoa jurídica possui programa de integridade.
	TOTAL ATENUANTES	0%	
	VALOR DA ALÍQUOTA (majorantes - atenuantes)	8%	

8. CONCLUSÃO

8.1. Diante do exposto, tendo em vista a presença de indícios de autoria e de materialidade de atos lesivos, **recomenda-se a instauração de Processo Administrativo de Responsabilização em face da RSX INFORMÁTICA LTDA.** (CNPJ 02.873.779/0001-85), nos termos da seguinte matriz de responsabilização:

Pessoa jurídica (CNPJ)	Conduta imputada	Tipificação	Elementos de informação
RSX Informática LTDA (02.873.779/0001-85)	Fraude ao pregão eletrônico nº 5/2017 e ao contrato nº 11/2018, do MI.	Art. 5º, IV, <i>d</i> , da Lei nº 12.846/2013; Art. 7º da Lei nº 10.520/2002.	- Anexo à Nota de Auditoria nº 201801253/001 (2620553); - Processo SEI 59240.00086/2016-66 (3294634); - Relatório de Análise de Polícia Judiciária (RAPJ) nº 3/2020-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823923, p. 3884); - Relatório de Análise de Material Apreendido nº 27/2021 (2823852, p. 919); - Relatório de Análise de Materiais nº 38/2019-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823911, p. 2137); - Relatório de Análise de Materiais nº

Pessoa jurídica (CNPJ)	Conduta imputada	Tipificação	Elementos de informação
			63/2019 – NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823923, p. 3411); • Relatório de avaliação nº 201801253 (2620788, "00190.106709 p. 4/[42]-1024265_Relatorio_201801253.pdf") • TC-015.830/2018-7 (2620587 e 2620714);
	Fraude ao procedimento que resultou na adesão à ARP nº 24/2017 e ao contrato nº 49/2017, da FUNASA.	Art. 5º, IV, d, da Lei nº 12.846/2013; Art. 7º da Lei nº 10.520/2002.	• Processo SEI 25100.012738/2017-79 (3134359); • Relatório de Análise de Polícia Judiciária (RAPJ) nº 3/2020-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823923, p. 3884); • Relatório de Análise de Material Apreendido nº 27/2021 (2823852, p. 919); • Relatório de Análise de Materiais nº 38/2019-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823911, p. 2137); • Relatório de Análise de Materiais nº 63/2019 – NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823923, p. 3411); • Relatório de avaliação nº 201800004 (2620542); • TC-015.830/2018-7 (2620587 e 2620714); • Termo de declarações de Daphne Silva Lima (2823895, p. 969); • Termo de declarações de Raquel Marra Molina de Aguiar (2823895, p. 931); • Termo de declarações de Sérgio Luiz de Castro (2823895, p. 929)
	Fraude ao procedimento que resultou na adesão à ARP nº 24/2017 e ao contrato nº 41/2018, do INSS.	Art. 5º, IV, d, da Lei nº 12.846/2013; Art. 7º da Lei nº 10.520/2002.	• Processo SEI 35000.001871/2017-81 (2620129 e 2620134); • Relatório de Análise de Polícia Judiciária (RAPJ) nº 3/2020-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823923, p. 3884); • Relatório de Análise de Material Apreendido nº 27/2021 (2823852, p. 919); • Relatório de Análise de Materiais nº 38/2019-NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823911, p. 2137); • Relatório de Análise de Materiais nº 63/2019 – NO/DELEINQUE/SR/PF/DF (2823923, p. 3411); • Relatório de avaliação nº 201801199 (2620474); • TC-015.830/2018-7 (2620587 e 2620714);

8.2. Outrossim, recomenda-se o **arquivamento desta IPS em relação às pessoas jurídicas VITIS VINHOS LTDA. (CNPJ 26.435.936/0001-39) e EXXON INVEST CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA (CNPJ 09.266.185/0001-55)**, ante a ausência de indícios suficientes de autoria e de materialidade de atos lesivos e a ocorrência da prescrição.

8.3. Por fim, **recomenda-se o envio de ofício ao Tribunal de Contas da União, com vistas ao**

compartilhamento dos elementos produzidos nas Tomadas de Contas (TC) TCs nº 036.798/2019-3 e nº 036.771/2019-8, relacionadas aos fatos objeto desta apuração, diante da possibilidade de existência de elementos de interesse para responsabilização das pessoas jurídicas envolvidas, nos termos da minuta de ofício que segue (3539763).

8.4. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL QUEIROZ FERREIRA, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 01/07/2025, às 18:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]