



RELATÓRIO DE INSPEÇÃO Nº 01 - 2017/DINTI/COLES/COGEI/SUBCI/CGDF

Processo nº : 480.000.172/2016
Unidade : SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DF.
Assunto : Inspeção de Tecnologia da Informação

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos realizados na **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal**, determinada pelo Senhor Subcontrolador de Controle Interno, por meio das Ordens de Serviço nº 41/2016-SUBCI/CGDF (18/03/2016), nº 89/2016-SUBCI/CGDF (22/06/2016) e nº 113/2016-SUBCI/CGDF (16/08/2016), objetivando verificar a conformidade de contratos de bens e serviços de Tecnologia da Informação à legislação vigente, bem como avaliar a execução desses contratos quanto aos aspectos de eficácia, eficiência e economicidade.

I – ESCOPO, RESTRIÇÕES, ABRANGÊNCIA E CRITÉRIO DE SELEÇÃO.

Os trabalhos foram realizados no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal durante o período de 18/03/2016 a 02/09/2016 e sofreram as seguintes restrições:

- O Processo nº 060.011.675/2009 foi requisitado pela Delegacia de Crimes contra a Administração Pública – DECAP da Polícia Civil do Distrito Federal – PCDF, não sendo objeto de análise.
- O Processo nº 060.001.987/2016 referente aos contratos analisados não foi disponibilizado pela Unidade.

Dessa forma, a análise realizada ficou adstrita ao exame de documentos fornecidos pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, das respostas aos Informativos de Ação de Controle - IAC nºs 02 e 03/2016 emitidos, além dos seguintes Contratos e Processos:

Tabela 1 - Lista de Contratos e Processos fornecidos para análise

Nº DO CONTRATO	Nº DO PROCESSO
80/2015	060.007.525/2015
	060.002.002/2016
	060.000.699/2016
	060.010.713/2015
	060.000.245/2016
93/2015	060.007.739/2015
	060.002.001/2016
	060.002.003/2016



	060.010.714/2015
	060.010.715/2015
EM FASE DE CONTRATAÇÃO	060.010.716/2013
122/2012	060.014.341/2013
122/2012 PAGAMENTO 2014	060.007.871/2014
122/2012 PAGAMENTO 2015	060.001.627/2015
122/2012 PAGAMENTO 2016	060.002.479/2016
204/2013	060.006.621/2013
38/2014	060.001.441/2014

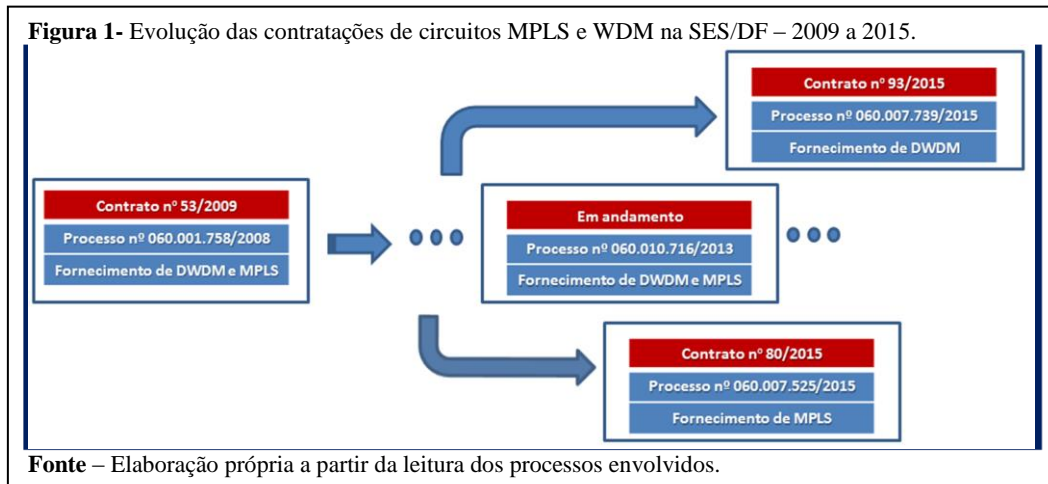
FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

II – DESCRIÇÃO DOS CONTRATOS ANALISADOS

O processo de nº 060.010.716/2013, autuado pela SES/DF com o objetivo de substituir o contrato nº 53/2009 tem por objetivo a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos contínuos contemplando o fornecimento de um Sistema completo de meio de telecomunicações para provimento de "Serviços de LINKS ESPECIAIS" de Telecomunicação por transmissão de dados (Gigabit, MPLS e IP dedicado). Até o encerramento dos trabalhos de campo, o processo de contratação estava em andamento, encontrando-se ainda na fase de análise das sugestões obtidas durante a Audiência Pública realizada em janeiro de 2016, dessa forma, é possível que os artefatos analisados sofram alterações pela Equipe de Planejamento da Contratação definida pela SES/DF.

A vigência contratual prevista é de 36 meses e o valor estimado pela SES/DF é igual a R\$ 115.038.648,35, conforme despacho da Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições – DAPA/SUAG em 23/07/2014, constante do processo, fl. 575. Ressalta-se que o valor informado no documento supracitado diverge do demonstrado no Formulário nº 04 – Estratégia da Contratação, folha 176, o qual previu um custo estimado de R\$ 73.250.747,23.

Haja vista que no encerramento do Contrato nº 53/2009, ocorrido em setembro de 2015, a SES/DF não havia concluído o Processo licitatório de nº 060.010.716/ 2013, foram realizadas duas contratações a partir da divisão de seus objetos: uma para fornecimento de circuitos MPLS às 220 Unidades de Saúde (Contrato nº 80/2015) e outra para os links DWDM conectando 17 pontos, entre Hospitais e Unidades Administrativas (Contrato Emergencial nº 93/2015), conforme ilustra a imagem a seguir.



O Contrato nº 80/2015, firmado com a empresa OI S.A., CNPJ nº 76.535.764/0001-43, no valor de R\$ 8.837.673,84, foi assinado em 08/09/2015 e obedece aos termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 19/2014 que deu origem à Ata de Registro de Preços – ARP nº 19/2014 – TRE/GO – Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. Esta avença tem por objeto a contratação de serviços de telecomunicações, por meio de uma rede IP Multisserviços, utilizando tecnologia MPLS¹ (Multi Protocol Label Switching).

O Contrato Emergencial nº 93/2015, firmado com a empresa OI S.A., CNPJ nº 76.535.764/0001-43, no valor de R\$ 5.736.000,00, foi assinado em 05/11/2015. Esta avença tem por objeto a contratação emergencial de serviços técnicos contínuos contemplando o fornecimento de Serviços de Links Especiais de Telecomunicação por transmissão de dados Gigabit (DWDM²).

O Contrato nº 204/2013, firmado com a empresa LANLINK INFORMÁTICA LTDA, CNPJ nº 41.587.502/0011-10, no valor de R\$ 1.323.133,77, foi assinado em 07/11/2013. Esta avença tem por finalidade a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos especializados em Tecnologia da Informação para prover o licenciamento de software na modalidade subscrição, serviços de suporte técnico a fim de atender às necessidades da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

O Contrato nº 38/2014, firmado com a empresa LANLINK INFORMÁTICA LTDA, CNPJ nº 41.587.502/0011-10, no valor de R\$ 4.499.994,13, foi assinado em 19/02/2014. Esta avença tem por finalidade a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos especializados em Tecnologia da Informação para prover o

¹ - MPLS – Multi Protocol Label Switching - protocolo de roteamento baseado em pacotes rotulados, onde cada rótulo representa um índice na tabela de roteamento do próximo roteador.

² - DWDM - Dense Wavelength Division Multiplexing – Sistema de multiplexação que utiliza vários comprimentos de onda, transmitidos em uma única fibra óptica, onde cada um deles é um canal separado.



licenciamento de software na modalidade subscrição, a fim de atender às necessidades da SES/DF.

O Contrato nº 122/2014, firmado com a empresa LANLINK INFORMÁTICA LTDA, CNPJ nº 41.587.502/0011-10, no valor de R\$ 4.285.700,00, foi assinado em 25/05/2014. Esta avença tem por finalidade a contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos especializados em Tecnologia da Informação de suporte técnico a fim de atender às necessidades da SES/DF.

III- CARACTERÍSTICAS DA UNIDADE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A Coordenação Especial de Tecnologia de Informação em Saúde - CTINF/SES/DF é a Unidade que responde pelos atos relacionados à Tecnologia da Informação da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.

IV – ORGANIZAÇÃO DO RELATÓRIO

A seguir são apresentados os resultados dos exames realizados nos Processos e Contratos listados no item I deste Relatório.

Para facilitar o entendimento, os resultados apresentados foram classificados de acordo com os contratos analisados. Além disso, a organização deste relatório levou em consideração as fases do processo de contratação de Tecnologia da Informação previstas na Instrução Normativa - IN nº 04/2010-SLTI/MPOG, quais sejam: Planejamento da Contratação, Seleção de Fornecedor e Gerenciamento do Contrato. No caso das recomendações sugeridas para futuras contratações, foi utilizada a IN 04/2014-SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto nº 37.667/2016, de 29 de setembro de 2016.

1. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

PROCESSO Nº 060.010.716/2013

1.1. IRREGULARIDADE NA ELABORAÇÃO DOS ARTEFATOS DA FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Fato

A análise dos autos que compõem o processo nº 060.010.716/2013 permitiu constatar que os artefatos da fase de Planejamento da Contratação foram elaborados a partir da cópia do próprio Termo de Referência - TR.

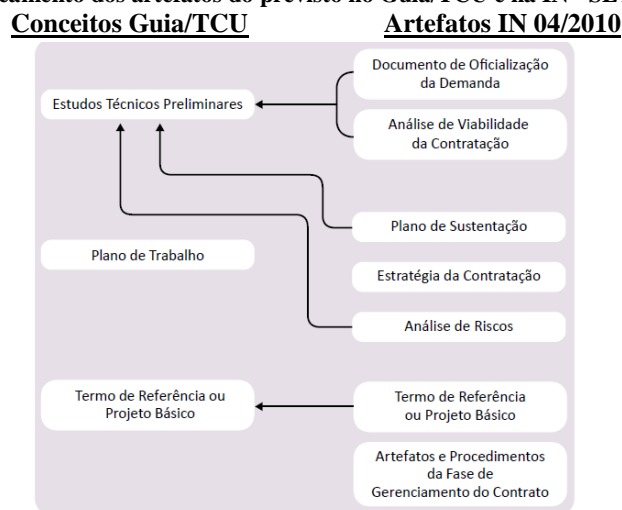
Recepcionada pelo Decreto Distrital nº 34.637/2013 e vigente à época da elaboração do TR, a IN nº 04/2010-SLTI/MPOG, em seu artigo 10, incisos I a V apresenta as etapas que compõem a fase de Planejamento da Contratação. São elas: I - Análise de Viabilidade da Contratação (AVC), II - Plano de Sustentação (PS), III - Estratégia da Contratação (EC), IV -

Análise de Riscos (AR) e V - Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB). O mesmo dispositivo, no artigo 17³, estabelece que o TR ou PB devem ser elaborados a partir dos documentos ou artefatos produzidos nas etapas elencadas I a IV. Ou seja, são o produto final da fase de Planejamento da Contratação, elaborados a partir de um grande esforço dos gestores para identificar as necessidades do órgão e viabilizar a aquisição de uma solução mais adequada.

Além disso, o Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação do Tribunal de Contas da União, amparado por diversos normativos, estabelece na fase preliminar de contratação a necessidade de produção de, no mínimo, os seguintes artefatos: (a) Estudos Técnicos Preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX); (b) Plano de Trabalho, no caso da contratação de serviços (Decreto 2.271/1997, art. 2º) e (c) Termo de Referência ou Projeto Básico (Lei 8.666/1993, art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, §§ 6º e 9º).

Reconhecendo que a IN 04/2010-SLTI/MPOG é um importante referencial para os órgãos públicos no que diz respeito às contratações de soluções de TI, sendo uma das principais normas sobre o tema, o Guia supracitado estabelece uma equivalência entre conceitos estabelecidos no seu interior e os artefatos contidos no bojo da Instrução Normativa em comento, conforme demonstrado a seguir:

Figura 2 - Mapeamento dos artefatos do previsto no Guia/TCU e na IN - SLTI 4/2010



Fonte - Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, TCU, versão 1.0.

Percebe-se, dessa forma, que os artefatos Documento de Oficialização da Demanda (DOD), Análise de Viabilidade da Contratação (AVC), Plano de Sustentação (PS), e Análise de Riscos (AR), previstos na IN 04/2010-SLTI/MPOG compõem a etapa de “Estudos Técnicos Preliminares” do Guia do TCU.

³ - Instrução Normativa nº 04/2010-SLTI/MPOG, artigo 17 – “O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos”.



Conforme apresentado nas figuras a seguir, a análise das datas de elaboração/aprovação dos artefatos produzidos pela Equipe de Planejamento da Contratação da SES/DF demonstrou que o TR, previsto como último produto da fase de Planejamento da Contratação, foi utilizado como fonte para a confecção dos artefatos preparatórios que deveriam em verdade subsidiar a sua criação, tais como o Plano de Sustentação, a Estratégia da Contratação e a Análise de Riscos, invertendo-se a cronologia estabelecida nos normativos e a intenção do legislador.

Tabela 2 - Cronologia de aprovação dos artefatos da fase de Planejamento da Contratação.

out/13	nov/13	dez/13	jan/14	fev/14	mar/14	abr/14	mai/14	jun/14	jul/14
↑				↑			↑		↑
Documento de Oficialização da Demanda				Análise de Viabilidade da Contratação Termo de Referência			Plano de Sustentação		Estratégia da Contratação Análise de Riscos

Fonte – Elaboração própria a partir das informações contidas no processo nº 060.010.716/2013.

Figura 3 - Fluxo de elaboração dos artefatos - Planejamento da Contratação



Fonte – Elaboração própria a partir das informações contidas no processo 060.010.716/013

Fica evidenciada a deficiência na etapa de Estudos Técnicos Preliminares do Planejamento da Contratação. Nesse sentido, cabe ressaltar que o TCDF já recomendou à Secretaria de Estado de Saúde que dê atenção à fase de Planejamento da Contratação prevista na IN nº 4/2010-SLTI/MPOG, conforme depreende-se da leitura da Decisão nº 848/2012⁴.

Por fim, importante registrar que a situação reportada neste ponto fez parte do IAC nº 03/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF e que, até o encerramento dos trabalhos de campo, a contratação estava na fase de planejamento.

⁴ - Decisão TCDF nº 848/2012 - “O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: ... III - recomendar à Secretaria de Estado de Saúde que: a) em futuras contratações de soluções de tecnologia da informação dê especial atenção à fase de planejamento da contratação, detalhada na Seção I da Instrução Normativa nº 04/2008 - SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito distrital por meio do Decreto nº 32.218/10”.



Causa

Descumprimento à Seção I, Capítulo II da IN nº 04/2010-SLTI/MPOG que trata das orientações acerca da fase de Planejamento da Contratação.

Consequência

A deficiência nos estudos técnicos preliminares pode refletir na especificação incorreta das necessidades do órgão e no alcance dos resultados pretendidos, em termos de economicidade, eficácia e eficiência.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de tecnologia da informação, os termos da IN nº 04/2014-SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito do DF pelo Decreto nº 37.667/2016; em especial quanto à necessidade de realizar os procedimentos preliminares de estudos técnicos, a fim de subsidiar a elaboração de PB e TR que se adequem às necessidades reais do órgão, minimizando, assim, os riscos de comprometimento do alcance dos resultados pretendidos na contratação, em termos de economicidade, eficácia e eficiência.

1.2. TRANSCRIÇÃO DE TRECHOS DE TERMOS DE REFERÊNCIA ELABORADOS POR OUTROS ÓRGÃOS.

Fato

A análise do processo nº 060.010.716/2013 identificou que os Lotes 3, 4 e 5 do TR elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação foram confeccionados a partir da transcrição, com ajustes redacionais, de trechos de Termos de Referência elaborados por outros Órgãos, conforme detalha a tabela a seguir.

Tabela 3 – Diagrama mapeando o Pregão Eletrônico utilizado na elaboração dos Lotes 3 a 5.

<u>Item / Lote</u>	<u>Produto</u>	<u>Termos de Referência usados na elaboração</u>
<u>Lote 03</u> : Serviço IP Dedicado (Conexão A)	2 circuitos com capacidade igual a 100 Mbps - Internet	PE nº 59/2013 - AGU
<u>Lote 04</u> : Serviço IP Dedicado (Conexão B)		
<u>Lote 05</u> : Rede de Comunicação de Dados MPLS (Perímetro Urbano)	211 circuitos MPLS com capacidades variadas	PE nº 44/2013 – AGU PE nº 47/2013 – TCU
	Solução de Segurança	PE nº 79/2011 - STM

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no Termo de Referência e em consultas ao sítio Comprasnet.



No caso dos Lotes 3 e 4, destinados ao fornecimento de circuitos Internet, as transcrições foram observadas durante as Especificações Geral e Técnica. A seguir é apresentado um exemplo para cada um dos casos supracitados.

Tabela 4 – Exemplos de evidências de transcrição na elaboração dos Lotes 3 e 4 - TR – SES/DF. As diferenças estão realçadas em negrito.

	TERMO DE REFERÊNCIA / SES-DF	TERMO DE REFERÊNCIA - PE 79/2013 - AGU
Especificação Geral	38.1.1 - Trata-se da contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de acesso dedicado à INTERNET, com anti DDoS, com fornecimento de infraestrutura, responsáveis pela implantação, configuração e disponibilização de ferramentas de gerenciamento e manutenção de uma rede de serviços de dados para acesso IP permanente, dedicado e exclusivo, entre a Rede da SES-DF em Brasília-DF e a rede Mundial de Computadores "Internet", através de enlaces com larguras 100Mbits , conforme especificações constantes neste documento (...)	3.1.1 - Trata-se da contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de acesso dedicado à INTERNET, com anti DDoS, com fornecimento de infraestrutura, responsáveis pela implantação, configuração e disponibilização de ferramentas de gerenciamento e manutenção de uma rede de serviços de dados para acesso IP permanente, dedicado e exclusivo, entre a Rede da AGU em Brasília-DF e a rede Mundial de Computadores "Internet", através de enlaces com larguras 500Mbits , conforme especificações constantes neste documento (...)
Especificação Técnica	(...) Caso o volume de tráfego do ataque ultrapasse as capacidades de mitigação especificadas ou sature as conexões do AS GESP devem ser tomadas contramedidas tais como aquelas que permitam o bloqueio seletivo por blocos de IP de origem no AS pelo qual o ataque esteja ocorrendo, utilizando técnicas como Remote Triggered Black Hole.	(...) Caso o volume de tráfego do ataque ultrapasse as capacidades de mitigação especificadas ou sature as conexões do AS GESP devem ser tomadas contramedidas tais como aquelas que permitam o bloqueio seletivo por blocos de IP de origem no AS pelo qual o ataque esteja ocorrendo, utilizando técnicas como Remote Triggered Black Hole.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas nos Termos de Referência

A mera transcrição trouxe, neste caso, a referência ao acrônimo **AS GESP** que significa Sistema Autônomo do Governo do Estado de São Paulo, ou seja, um termo sem nenhuma relação com a realidade da SES/DF. O equívoco gerado durante a transcrição foi reconhecido pelos gestores durante resposta à Solicitação de Auditoria nº 20/2016⁵, onde esclarecem que o correto seria apenas o uso do termo **AS – Sistema Autônomo**.

Já no Lote 5, as cópias ocorreram tanto durante a especificação dos circuitos MPLS quanto para a Solução Integrada de Segurança adquirida em conjunto. Desta feita, para a especificação dos circuitos MPLS foram utilizados os Termos de Referência elaborados pelo Tribunal de Contas da União e pela Advocacia Geral da União para os Pregões Eletrônicos nºs 47/2013 (usado para definir os requisitos dos roteadores) e nº 44/2013 (usado nas definições gerais), respectivamente.

O modelo utilizado para Solução Integrada de Segurança foi elaborado pelo Superior Tribunal Militar para o Pregão Eletrônico nº 79/2011.

⁵ - Resposta à Solicitação de Auditoria nº 20/2016 – Item 4: O Termo “AS GESP” saiu de forma errada, o correto seria apenas “AS” de “Autonomous System”.



Tabela 5 – Exemplos de evidências de transcrição na elaboração do Lote 5 - Termo de Referência – SES/DF. As diferenças estão realçadas em negrito.

	TERMO DE REFERÊNCIA / SES-DF	TERMO DE REFERÊNCIA - PE 44/2013 - AGU
	FORNECIMENTO DE CIRCUITOS MPLS	
Especificação	(...) Este Termo de Referência apresenta a descrição detalhada dos requisitos dos serviços a serem contratados, já considerando as premissas que levaram à definição da topologia da rede, tecnologias aplicáveis, capacidades de enlaces, aspectos de interconexão e roteamento, requisitos de qualidade de serviço, gerência de rede e aspectos de segurança.	(...)Este Termo de Referência apresenta a descrição detalhada dos requisitos dos serviços a serem contratados, já considerando as premissas que levaram à definição da topologia da rede, tecnologias aplicáveis, capacidades de enlaces, aspectos de interconexão e roteamento, requisitos de qualidade de serviço, gerência de rede e aspectos de segurança.
	TERMO DE REFERÊNCIA / SES-DF	
Detalhamento	- Suportar gerenciamento de filas com base em classes de tráfego. - Suportar mecanismos de escalonamento de filas que permitam a reserva de largura de banda mínima para cada fila. Deverá suportar um valor mínimo de 50 filas.	- Suportar gerenciamento de filas com base em classes de tráfego. - Suportar mecanismos de escalonamento de filas que permitam a reserva de largura de banda mínima para cada fila, num total mínimo de 12 filas.
	TERMO DE REFERÊNCIA / SES-DF	
	SOLUÇÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA	
Requisitos Técnicos	Suportar o uso simultâneo de múltiplos links em um mesmo firewall, de provedores distintos ou não sendo o firewall o responsável por dividir o tráfego entre os distintos links.	Suportar o uso simultâneo de múltiplos links em um mesmo firewall, de provedores distintos ou não, sendo o firewall o responsável por dividir o tráfego entre os distintos links.
	Permitir o balanceamento de links com IPs dinâmicos para ADSL, ou outra tecnologia de banda larga que não utilize IP Fixo.	Permitir o balanceamento de links com IPs dinâmicos para ADSL, ou outra tecnologia de banda larga que não utilize IP Fixo.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas nos Termos de Referência

Novamente, as transcrições realizadas a partir da realidade de outros órgãos acarretaram em especificações contraditórias, como por exemplo:

- A exigência de que a solução suporte o uso simultâneo de múltiplos links apesar do TR (Anexo I) prever a instalação de apenas 1 circuito em cada Unidade de Saúde.
- A exigência de que a solução suporte funcionamento com 2 (dois) ou mais equipamentos idênticos, apesar de especificar o fornecimento de apenas 1 dispositivo por localidade.
- A exigência (TR - item 15.5.3) de comprovação de aptidão no fornecimento de serviço comunicação de dados por meio de Rede IP, utilizando a tecnologia MPLS e solução de segurança com fornecimento de velocidades entre 1Mbps a 300Mbps, sendo que as capacidades previstas pela SES/DF em seu TR - Lote 5 (MPLS) variavam apenas de 1Mbps a 32Mbps.

Algumas especificações técnicas contraditórias foram reportadas à SES/DF por meio da S.A nº 20/2016. Em um dos casos identificados, conhecido como Solução Integrada de Segurança, a ação reportada pela Unidade foi de que o item seria retirado do TR. Agrava-se à situação descrita neste ponto as reiteradas manifestações do TCDF acerca da necessidade de atenção na realização das fases de Planejamento das Contratações realizadas pela SES/DF,



evidenciando uma deficiência recorrente, conforme identificado nas Decisões n^{os} 848/2012⁶, 2.458/2015⁷ e 6.058/2015⁸. A preocupação com relação a adequação entre o que a Administração exige e sua real necessidade também já foi objeto de pronunciamento por parte do Tribunal de Contas do Distrito Federal⁹.

Ressalta-se, por fim, que a situação reportada neste ponto fez parte do IAC n^o 03/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF e que, até o encerramento dos trabalhos de campo, a contratação estava na fase de planejamento.

Causa

Transcrição de trechos contendo parâmetros ou termos de processos de contratações similares ocorridas no TCU, na AGU e no STM.

Consequência

Com base nos fatos apresentados, e levando em consideração que é praticamente improvável que órgãos distintos tenham necessidades, realidades, especificidades, características técnicas e negociais integralmente correspondentes, a mera transcrição redacional de trechos de um Termo de Referência elaborado por outro Órgão traz consigo riscos quanto a eficiência, eficácia e economicidade da contratação.

⁶ - Decisão TCDF n^o 848/2012 – O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: ... III - recomendar à Secretaria de Estado de Saúde que: a) em futuras contratações de soluções de tecnologia da informação dê especial atenção à fase de planejamento da contratação, detalhada na Seção I da Instrução Normativa n^o 4/08 - SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito distrital por meio do Decreto n^o 32.218/10.

⁷ - Decisão TCDF n^o 2.458/2015 - O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... II – determinar à Secretaria de Saúde do Distrito Federal que: a) adote medidas visando à observância das Instruções Normativas da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento quando das contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação, aplicadas ao Distrito Federal por força do Decreto n.º 34.637/2013, bem como ao Parecer n^o 878/2013-PROCAD/PG, com especial atenção para todas as etapas do planejamento da contratação especificadas na IN SLTI/MPOG n^o 04/2010, inclusive no tocante às adesões às atas de registro de preços, de forma a evitar, dentre outras, a deficiência no planejamento, a incompatibilidade entre a demanda e a contratação, e o direcionamento da contratação, (Achado 01)(...).

⁸ - Decisão TCDF n^o 6.048/2015 – O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: IV – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias: a) exija que, na fase de elaboração do Termo de Referência, a unidade responsável se manifeste expressamente acerca da adequação entre o quantitativo demandado e o consumo estimado de OPMEs, nos termos do art. 15, § 7^o, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666/1993, de modo a possibilitar um satisfatório planejamento das aquisições (Achado 1).

⁹ - Decisão TCDF n^o 2.610/2012 - O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) determinar à SEF/DF que, doravante: a) passe a observar integralmente os termos da Instrução Normativa n^o 4/2008 – SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito distrital por meio do Decreto n^o 32.218/2010, em suas futuras contratações de serviços de tecnologia da informação, alertando de que, no caso de adesão a atas de registro de preços, o termo de referência não pode ser mera cópia da documentação elaborada pelo órgão gerenciador, devendo ser capaz de comprovar a adequação dos bens e serviços registrados às reais necessidades da Administração.

**Recomendações:**

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de tecnologia da informação, os termos da IN nº 04/2014-SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito do Distrito Federal pelo Decreto nº 37.667/2016; em especial à necessidade de elaboração de Estudo Técnico Preliminar da fase de Planejamento da Contratação que permita identificar as reais necessidades da SES/DF, reduzindo, assim, os riscos quanto à isonomia, eficiência, eficácia e economicidade da contratação.
- b) Notificar as áreas envolvidas para que evitem a mera cópia adaptada do termo de referência de outro órgão público com características e necessidades distintas, comprovando-se, sempre, a adequação dos bens e serviços selecionados às reais necessidades da Administração.
- c) Realizar a análise das todas as especificações e exigências técnicas definidas no Termo de Referência a fim de evitar a presença de itens técnicos contraditórios e/ou restritivos, conforme os casos demonstrados neste ponto, gerando o risco de encarecer a contratação e de comprometer a isonomia da licitação.

1.3. PREVISÃO DE MAIS DE UMA SOLUÇÃO DE TECNOLOGIA EM UM ÚNICO CONTRATO.**Fato**

A análise do Lote 5 do Termo de Referência (processo nº 060.010.716/2013) identificou que, além dos circuitos de dados MPLS para as Unidades de Saúde da SES/DF, existe a previsão do fornecimento de uma Solução Integrada de Segurança comumente conhecida como Gestão Unificada de Ameaça (Unified Threat Management - UTM¹⁰).

O artigo 5º da IN 04/2010-SLTI/MPOG, aplicada no âmbito do DF por força do Decreto Distrital nº 34.637/2013 e vigente à época da elaboração do Termo de Referência, entretanto, veda a contratação de mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato, conforme descrito a seguir.

“Não poderão ser objeto de contratação: I - mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato”.

¹⁰ UTM - Gestão Unificada de Ameaça - Termo de segurança da informação que se refere a uma solução de segurança única, e normalmente a um aparelho de segurança único, que fornece diversas funções de segurança num ponto único da rede. Um aparelho de UTM inclui normalmente funções como: Antivírus, Antispyware, Antispam, Firewall de rede, Detecção e Prevenção de entradas não autorizadas, Filtragem de conteúdos e Prevenção de fugas (fonte <http://www.kaspersky.com/pt/internet-security-center/definitions/utm>).



A Lei nº 8.666/1993 estabelece como obrigatório a realização do parcelamento¹¹ quando constatado que o objeto da contratação tem natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado ou perda de economia de escala, ou seja, devendo, em qualquer caso, apresentar-se vantajoso para a Administração. Para isso, o agente público deve verificar a possibilidade e a viabilidade econômica de parcelamento do objeto da licitação (itens, lotes ou etapas) para fins de aproveitamento das peculiaridades e dos recursos disponíveis no mercado.

Desta feita, a ideia de parcelamento do objeto encontra-se subordinada especialmente aos princípios da economicidade e da ampliação da competitividade, levando a equipe de Planejamento da Contratação a atentar-se sempre para que o parcelamento seja realizado somente em benefício da Administração, sob pena de cometer uma irregularidade grave, conforme transcrição a seguir encontrada no Acórdão TCU 1.387/2006.

(...) A falta de licitação específica para a compra de equipamentos necessários à obra pública respectiva, sem o parcelamento do objeto da licitação, constitui irregularidade grave, salvo se comprovada a inviabilidade técnica ou econômica para o parcelamento preconizado pelo art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 - Acórdão 1387/2006 Plenário (Sumário).

Essa premissa é encontrada também em diversos Acórdãos e Decisões dos Tribunais de Contas da União e do Distrito Federal, dentre os quais os Acórdãos¹² TCU 1.842/2007, 2.272/2009, 280/2010 e a Decisão TCDF 1.495/2011.

¹¹ - Parcelamento: divisão do objeto em partes menores e independentes. Cada parte, item, etapa ou parcela representa uma licitação isolada ou em separado.

¹² - Acórdão TCU 1.842/2007 Plenário - Sumário - “É obrigatório o parcelamento do objeto, quando este tem natureza divisível, em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e a ampliação da competitividade”.

- Acórdão TCU 2.272/2009 Plenário - “Observe, nas licitações para contratação de serviços de tecnologia da informação, as orientações contidas no item 9.1. do Acórdão nº 2.471/2008-Plenário. Em particular inclua a justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando 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, conforme a Súmula TCU nº 247 e a Lei no 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º”.

- Acórdão 280/2010 Plenário (Sumário) - “Análise e faça constar do processo licitatório documento ou arrazoado que demonstre a inviabilidade técnica do parcelamento dos itens do certame, identificando as diferentes soluções e alternativas de mercado, conforme preconiza o art. 10, inciso IV, da Instrução Normativa SLTI nº 04/2008”.

- Decisão TCDF 1.495/2011 - “IV -determinar à FAP/DF que: a) providencie a separação dos serviços de Tecnologia da Informação, nos termos das Decisões nºs 615/08 e 1294/09 desta Casa e em face do disposto no art. 23, § 1º, Lei 8.666/93, considerando a existência de mais de uma solução de TI na contratação em exame (gestão de projetos e operacionalização do projeto Wireless), em afronta ao inciso II do art. 5º da IN nº 04/2008 da SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 32218/10”.



A leitura dos autos, entretanto, não identificou a realização de estudos ou justificativas fundamentadas quanto à possível viabilidade técnica e econômica do parcelamento das Soluções previstas no Lote 5, conforme prevê a Lei nº 8.666/93.

A situação tratada neste ponto foi reportada à SES/DF por meio da S.A nº 20/2016 e do IAC nº 03/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF. Em resposta, os gestores informaram que a Solução Integrada de Segurança utilizada no Lote 5 seria retirada da nova versão do TR. Além disso, importante consignar que, até o encerramento dos trabalhos de campo, a contratação estava na fase de planejamento.

Causa

Descumprimento do artigo 5º da IN 04/2010-SLTI/MPOG, bem como da Lei nº 8.666/93, em especial seu artigo 23, §§ 1º e à diversas recomendações dos Tribunais de Contas.

Consequência

Risco de comprometer o melhor aproveitamento as potencialidades do mercado e uma possível ampliação da competitividade do certame, aumentando, assim, o custo da contratação.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar as orientações contidas no artigo 5º inciso I, da IN 04/2014-SLTI/MPOG, além do 3º, § 1º, inciso I, e 23, §§1º e 2º, da Lei nº 8.666/1993, que estabelecem orientações acerca da contratação de mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato, considerando sempre a possibilidade de parcelamento, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, à ampliação da competitividade e à economicidade para a Administração Pública.

1.4. SUBORDINAÇÃO INDEVIDA DOS FUNCIONÁRIOS DA CONTRATADA À ADMINISTRAÇÃO.

Fato

A leitura do item 32.1.1 do TR identificou a presença de dispositivo que permitiria caracterizar a subordinação direta dos funcionários da empresa contratada lotados nas instalações da SES – DF às determinações emanadas pelo Gestor do Contrato, em desacordo com o artigo 7º da IN 04/2010 – SLTI/MPOG, conforme descrito a seguir.

“32.1.1 Do Vínculo Empregatício. 32.1.1.3 A CONTRATADA deverá manter vínculo, empregatício ou na forma de contrato de prestação de serviços com todos os técnicos alocados aos serviços descritos neste Projeto Básico, de forma a



garantir a subordinação de todos aqueles que trabalhem nas instalações da SES - DF às determinações emanadas pelo Gestor do Contrato.” (Termo de Referência, folhas 29 e 30)

“Art. 7º - É vedado: I - estabelecer vínculo de subordinação com funcionários da contratada (...)” (Instrução Normativa 04/2010-SLTI/MPOG)

A preocupação de não se criar qualquer tipo de vínculo com os empregados da contratada é encontrada também no Decreto nº 2.271/1997 que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal, além de Acórdãos dos Tribunais de Contas, conforme exemplos apresentados seguintes.

“Artigo 4º - É vedada inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam: subordinação dos empregados do contratado a Administração.” (Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997)

“Deve ser coibida toda e qualquer forma de procedimento que possa caracterizar a subordinação direta de trabalhadores terceirizados a quaisquer dos gestores, exigindo a presença de prepostos das contratadas em suas dependências em todo o tempo de expediente de prestação de serviços.” (Acórdão 1.978/2004 Plenário)

Dessa forma, o contato entre o órgão e a contratada ocorre essencialmente mediante a figura do preposto¹³ da contratada. Importante ressaltar que a situação reportada neste ponto fez parte do IAC nº 03/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF e que, até o encerramento dos trabalhos de campo, a contratação estava na fase de planejamento.

Causa

Inclusão de cláusula contratual que permite a caracterização de subordinação direta entre o Gestor Contratual e os funcionários da empresa contratada, em desacordo com o artigo 7º da IN 04/2010-SLTI/MPOG e demais recomendações das Cortes de Contas.

Consequência

Risco de acarretar demandas trabalhistas para a Administração Pública, causando prejuízo ao Erário.

Recomendações:

- a) Encaminhar os itens do TR e do Edital que tratam da relação empregatícia para análise jurídica, de forma a evitar o risco de prejuízos ao Erário por demandas judiciais trabalhistas.

¹³ - Preposto: funcionário representante da contratada, responsável por acompanhar a execução do contrato e atuar como interlocutor principal junto à contratante, incumbido de receber, diligenciar, encaminhar e responder as principais questões técnicas, legais e administrativas referentes ao andamento contratual (IN 04/2010 SLTI/MPOG – Artigo 2º, inciso VIII).



- b) Notificar as áreas responsáveis para as recomendações contidas nos artigos 2º e 7º da IN nº 04/2014 SLTI/MPOG, em especial quanto à proibição de se estabelecer vínculo de subordinação com funcionários das empresas contratadas e às atribuições previstas para a figura do preposto.

1.5. SOBREPREGO NO CUSTO APURADO DOS CIRCUITOS DE DADOS DURANTE A PESQUISA DE PREGO REALIZADA PELA SES/DF.

Fato

A análise do artefato Estratégia da Contratação, folhas 175 e 176, que compõe o Processo nº 060.010.716/2013 evidenciou sobrepreço nas pesquisas dos circuitos de dados estimados nos Lotes 3, 4 e 5. Ressalta-se a possibilidade de alterações ainda serem efetuadas no TR pela equipe de Planejamento, uma vez que, até o encerramento dos trabalhos de campo, a contratação dos serviços previstos para os Lotes supracitados não havia sido realizada.

O TCDF, em sua Decisão nº 188/2015 de 03 de fevereiro de 2015, item III, determina a todo complexo administrativo do DF que, nas contratações e/ou prorrogações dos contratos vigentes de enlaces de comunicação de dados, utilize como base os valores atualmente praticados no Distrito Federal, sob pena de caracterizar prejuízo ao erário. Neste sentido, foram selecionados uma série de processos de contratação que tratam do fornecimento de enlaces de comunicação no âmbito do DF. Para a avaliação dos Lotes 3 e 4, destinados ao fornecimento de dois circuitos de Serviço IP Dedicado com Acesso Internet com velocidade igual a 100 Mbps, foram selecionados:

- Pregão Eletrônico nº 17/2015, realizado em 05/02/2016 pela Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, para o fornecimento de circuito dedicado de acesso Internet com capacidade igual a 100 Mbps;
- Pregão Eletrônico nº 68/2015, realizado em 11/11/2015 pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, para contratação de serviço de conectividade IP (Internet Protocol) através de link dedicado de comunicação de dados com capacidade igual a 200 Mbps;
- Pregão Eletrônico nº 32/2016, realizado em 03/08/2016 pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, para a prestação de serviço de acesso à Internet com capacidade igual a 150 Mbps, na Sala Cofre do CNJ.

A estimativa de preços utilizada pela SES/DF encontrou como preço médio unitário o valor de R\$ 11.283,68, entretanto, as pesquisas realizadas no sítio de compras governamentais do Governo Federal - Comprasnet constataram que o preço encontrado é superior à média apurada pela equipe de trabalho, caracterizando uma situação de sobrepreço, conforme apresentado a seguir.

**Tabela 6 - Comparativo entre as estimativas apuradas pela SES/DF e pela CGDF – Lotes 3 e 4.**

CONAB (PE nº 17/2015)		Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT (PE nº 68/2015)		Conselho Nacional de Justiça - CNJ (PE nº 32/2016)	
Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)	Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)	Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)
100 Mbps	R\$ 10.187,03	200 Mbps	R\$ 9.076,77	150 Mbps	R\$ 5.207,00
A - Média apurada pela CGDF (Comprasnet)				R\$ 8.156,93	
B - Média apurada pela SES/DF				R\$ 11.283,68	
I - Índice de sobrepreço por circuito de acesso Internet = (B-A)/A				38%	
Sobrepreço mensal para os dois acessos Internet				R\$ 6.253,50	
Sobrepreço estimado ao final dos 36 meses de contrato				R\$ 225.126,00	

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no TR e nos valores encontrados no Comprasnet.

Dessa forma, ao final dos 36 meses previstos de contrato, o valor estimado de sobrepreço seria de aproximadamente R\$ 225.126,00. Cabe destacar ainda que, além da diferença no valor dos circuitos, as velocidades contratadas pelo MPDFT e CNJ são superiores (100% e 50%, respectivamente) à prevista no TR elaborado pela SES/DF.

Para o Lote 5, destinado ao fornecimento de 280 circuitos de dados utilizando a tecnologia MPLS, os processos selecionados para apurar a média de preços praticada no âmbito do DF foram os seguintes:

- Contrato nº 03/2014, assinado em 19/03/2014 pela então Secretaria de Gestão Administrativa e Desburocratização – SEGAD e com vigência até 18/03/2017. Evidencia-se, portanto, que este contrato da SEGAD estava vigente à época da assinatura do Contrato nº 80/2015-SES/DF;
- Contrato nº 19/2015, assinado em 01/09/2015 pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC/DF e com vigência até 31/08/2016. Registra-se que, segundo informação do Núcleo de Compras do SENAC/DF o contrato se encontra em processo de renovação.
- Pregão Eletrônico nº 50/2016, realizado em 06/07/2016 pelo Banco de Brasília – BRB, e
- Pregão Eletrônico nº 03/2016, realizado em 03/03/2016 pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC.

Exceto para os circuitos de 10 Mbps, a média de preços dos contratos e pregões pesquisados se mostrou novamente inferior ao valor do estudo de mercado apresentado pela SES/DF, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 7 – Comparativo entre as estimativas apuradas pela SES/DF e pela CGDF – Lote 5.

SEC. SAÚDE DF			I - SEC. PLANEJ. DF		II – SENAC/DF		III - BRB		Média
Processo nº 060.010.716/2013			Contrato nº 03/2014		Contrato nº 19/2015		PE nº 50/2016		
Qtde	Capacidade do Circuito	Média de preços (mês)	Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)	Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)	Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)	Valor Apurado (mês)
60	1 Mbps	R\$ 650,00	2 Mbps	R\$ 507,28	2 Mbps	R\$ 442,58	1 Mbps	R\$ 755,00	R\$ 568,29
82	2 Mbps	R\$ 650,00	2 Mbps	R\$ 507,28	2 Mbps	R\$ 442,58	2 Mbps	R\$ 794,99	R\$ 581,62



111	4 Mbps	R\$ 975,00	4 Mbps	R\$ 686,95	4 Mbps	R\$ 738,64	4 Mbps	R\$ 1.266,33	R\$ 897,31
SEC. SAÚDE DF			I - SEC. PLANEJ. DF		II – ANAC		III - SENAC/DF		Média
Processo nº 060.010.716/2013			Contrato nº 03/2014		PE nº 03/2016		Contrato nº 19/2015		
Qtde	Capacidade do Circuito	Média de preços (mês)	Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)	Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)	Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)	Valor Apurado (mês)
18	10 Mbps	R\$ 1.497,16	16 Mbps	R\$ 1.354,63	48 Mbps	R\$ 1.888,71	10 Mbps	R\$ 1.329,66	R\$ 1.524,33
7	16 Mbps	R\$ 2.395,46	16 Mbps	R\$ 1.354,63	48 Mbps	R\$ 1.888,71	20 Mbps	R\$ 2.226,54	R\$ 1.823,29
2	32 Mbps	R\$ 3.966,76	32 Mbps	R\$ 2.033,57	48 Mbps	R\$ 1.888,71	30 Mbps	R\$ 2.834,97	R\$ 2.252,42

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas no processo 060.010.716/2013 (folha 567) e os valores encontrados durante consulta no Comprasnet.

Nesse caso a diferença entre os valores estimados pela Secretaria de Saúde e a média encontrada durante as pesquisas no Comprasnet identificou que, durante os 36 meses de um hipotético futuro contrato, o sobrepreço estimado no Lote 5 seria de aproximadamente R\$ 938.813,76, conforme demonstram as tabelas seguintes.

Tabela 8 – Sobrepreço total estimado durante os 36 meses previstos de contrato – Lote 5 MPLS.

Quantidade definida no TR (Q)	Capacidade do Circuito	Média mensal de preços encontrada pela SES/DF - (MP)	Média mensal de preços encontrada pela CGDF - (VA)	Sobrepreço mensal apurado	Percentual do sobrepreço
				Q * (MP-VA)	(MP-VA)/VA
60	1 Mbps	R\$ 650,00	R\$ 568,29	R\$ 4.902,60	14,38%
82	2 Mbps	R\$ 650,00	R\$ 581,62	R\$ 5.607,16	11,76%
111	4 Mbps	R\$ 975,00	R\$ 897,31	R\$ 8.623,59	8,66%
18	10 Mbps	R\$ 1.497,16	R\$ 1.524,33	-R\$ 489,06	-1,78%
7	16 Mbps	R\$ 2.395,46	R\$ 1.823,29	R\$ 4.005,19	31,38%
2	32 Mbps	R\$ 3.966,76	R\$ 2.252,42	R\$ 3.428,68	76,11%
Total do sobrepreço após 36 meses				R\$ 938.813,76	

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas nos processos de contratação analisados.

Diante das informações apresentadas nas tabelas anteriores é possível constatar a situação de sobrepreço dos valores estimados durante a pesquisa de preço referente aos Lotes 3, 4 e 5 quando comparado à média de preços encontrada em processos de contratação semelhantes no âmbito do Distrito Federal. Os sobrepreços identificados variaram de 8,66% a 76,11% da média de preços encontrada. Considerando-se um eventual futuro contrato, estimado em 36 meses, o sobrepreço total para os três Lotes (3, 4 e 5) seria de, aproximadamente, R\$ 1.163.939,76.

Por fim, ressaltamos que a situação reportada neste ponto fez parte do IAC nº 03/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF. Em sua resposta, conforme resume a Unidade de Controle Interno – SES/DF, em seu Despacho nº 1.781/2016 - UCI/SES-DF, a Subsecretaria de Administração Geral da SES/DF esclarece que a Diretoria de Instrução para Aquisição (DIAQ) finalizou a pesquisa de preços com base nos descritivos pesquisados pela demandante (SUTIS).

“Desta feita, a Subsecretaria de Administração Geral informa que, os preços públicos e propostas recebidas pela Diretoria de Instrução para Aquisição (DIAQ) foram descartados pelo parecer técnico, sendo que apenas os descritivos pesquisados pela demandante foram aceitos, assim, com base nestas informações é que a DIAQ finalizou a pesquisa de preços, contorne documentos comprobatórios em anexo (...)” (Trecho do Despacho nº 1.781/2016 - UCI/SES-DF).



Causa

O fato indicou, portanto, que a metodologia de estimativa e pesquisa de preços realizada pela equipe de Planejamento da Contratação não se mostrou ajustada aos valores atualmente praticados pelo mercado no âmbito do Distrito Federal. Registra-se que, dentre outras funções, a pesquisa de preço serve de base para confronto e exame de propostas, estabelecendo o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar.

Consequência

Risco de comprometimento do processo licitatório a ser realizado, na medida em que influenciará o custo dos circuitos, aumentando, assim, o risco de prejuízo ao Erário.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, nesta e em suas futuras contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação, as orientações contidas na Decisão nº 188/2015 do TCDF; em especial à necessidade de, nas contratações e/ou prorrogações dos contratos vigentes de enlaces de comunicação de dados, utilizar como base os valores atualmente praticados no DF, sob pena de caracterizar prejuízo ao erário;
- b) Adotar providências, no sentido de atualizar os valores estimados na contratação dos Lotes 3, 4 e 5, presentes no Processo nº 060.010.716/2013, de forma a estabelecer um preço justo de referência e se adequarem aos valores atualmente praticados no âmbito do DF.

1.6. SUPERESTIMATIVA NO CUSTO DA CONTRATAÇÃO.

Fato

A análise das informações contidas no Artefato Estratégia da Contratação, folha 176, que compõe o Processo no 060.010.716/2013 (o qual, até o encerramento dos trabalhos de campo, encontrava-se ainda na fase de planejamento) identificou uma inconsistência na elaboração e cálculo da Estimativa Geral da Contratação.

Ao realizar o estimativa do custo total envolvido na contratação dos circuitos WDM - Lotes 1 e 2, cujo valor unitário foi estimado em R\$ 22.000,00 (folha 568 do processo supracitado), a SES/DF utilizou o dobro da quantidade de circuitos definida no Termo de Referência para cada um dos Lotes (20 unidades, conforme itens 4, 15.2 e Anexo I), o que levou à duplicação da previsão orçamentária, conforme demonstrado na tabela a seguir.

**Tabela 9 – Estimativa de custo da contratação – Total Geral Estimado (Solução Global).**

Item	Mensal	Anual	36 Meses	Comentário CGDF
1	R\$ 880.000,00	R\$ 10.560.000,00	R\$ 31.680.000,00	Ao invés de calcular <u>20 circuitos x R\$ 22.000,00 = R\$ 440.000,00</u> , a SES/DF aplicou, no caso dos Lotes 1 e 2, a fórmula <u>40 circuitos x R\$ 22.000,00 = R\$ 880.000,00</u> . A fórmula contraria o previsto no Termo de Referência que estabeleceu a quantidade de 20 circuitos (10 principais e 10 redundantes) em cada um dos Lotes (itens 4, 15.2 e Anexo I).
2	R\$ 880.000,00	R\$ 10.560.000,00	R\$ 31.680.000,00	
3	R\$ 11.283,68	R\$ 135.404,16	R\$ 406.212,48	
4	R\$ 11.283,68	R\$ 135.404,16	R\$ 406.212,48	
5	R\$ 252.175,62	R\$ 3.026.107,42	R\$ 9.078.322,27	
Geral	R\$ 2.034.742,98	R\$ 24.416.915,74	R\$ 73.250.747,23	

Fonte: Tabela extraída do Termo de Referência, folhas 176 e 568, Processo 060.010.716/2013.

Causa

A estimativa de custo total dos circuitos envolvendo os Lotes 1 e 2 utilizou a quantidade incorreta de enlaces prevista no TR (conforme itens 4, 15.2 e Anexo I).

Consequência

Aumento no custo previsto para os Lotes 1 e 2 em R\$ 31.680.000,00, situação que repercute no processo licitatório a ser realizado, na medida em que pode influenciar nos lances dos fornecedores, aumentando, assim, o risco de prejuízo ao Erário.

Recomendações:

- Adotar providências, no sentido de revisar os valores estimados na contratação, de forma a evitar situações de superestimativa, conforme demonstrado neste ponto, o que pode se tornar um risco de prejuízo ao Erário.

CONTRATO N° 80/2015

1.7. ADAPTAÇÃO DAS NECESSIDADES DE FORMA A PERMITIR A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.

Fato

A análise dos autos que compõem o Processo n° 060.007.525/2015, cujo objetivo é a contratação circuitos MPLS, encontrou evidências de que os estudos técnicos contendo as quantidades e a distribuição dos circuitos de dados definidos no TR não refletiram a real necessidade da SES/DF. A estimativa apresentada para a contratação retratou, entretanto, as mesmas quantidades constantes da ARP n° 19/2014 - TRE/GO, objeto de adesão pela SES/DF.

A intenção de aderir à ARP elaborada pelo TRE/GO foi inicialmente sugerida pela então SUTIS/SES-DF ainda no Documento de Oficialização da Demanda – DOD, como depreende-se da leitura da folha 5 do Processo n° 060.007.525/2015, transcrito a seguir.



“Considerando ainda os aspectos relevantes de cunho técnico e social, essa SUTIS/SES sugere de forma paralela à contratação da própria OI - Telecom, por meio da adesão da ata de registro de preços do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás - TRE/GO, objetivando a continuidade dos serviços de forma regular, até que seja concluso o Pregão Eletrônico através do citado Processo nº 060.010.716/2013. (DOD, Processo nº 060.007.525/2015, folha 5. Grifo nosso)”.

A análise cronológica e comparativa de todos os quadros quantitativos e da distribuições dos circuitos, entretanto, comprova que os ajustes realizados concorreram para a distorção da necessidade da SES/DF inicialmente levantada no Processo nº 060.010.716/2013 (conforme informado na S.A 09/2016) e para um alinhamento às quantidades/tipos previstos da ARP - TRE/GO, conforme ilustrado a seguir. Cumpre informar que a leitura dos autos não identificou justificativa técnica para as alterações promovidas pela SES/DF no quadro demonstrativo e no levantamento da quantidade/capacidade.

Tabela 10 – Histórico da distribuição dos circuitos MPLS.

COLUNA A		COLUNA B		COLUNA C		COLUNA D	
Processo nº 060.010.716/2013		Processo nº 060.007.525/2015		Processo nº 060.007.525/2015		ARP nº 19/2014, objeto da adesão pela SES/DF	
Item 5 – “Planejamento da Necessidade Inicial Estimada” (Imediato)		Anexo I – “Distribuição das quantidades por item e localização”		Item 4 – “Da estimativa e quantidade de serviço a ser contratado”		LOTE 5 - Tecnologia MPLS. Demais Municípios	
Capacidade	Quantidade	Capacidade	Quantidade	Capacidade	Quantidade	Capacidade	Quantidade
1 Mbps	44	1 Mbps	120	1 Mbps	110	1 Mbps	110
2 Mbps	67	2 Mbps	73	2 Mbps	110	2 Mbps	110
4 Mbps	91	Total	193	Total	220	Total	220
10 Mbps	7						
16 Mbps	2						
Total	211						

Fonte: Informações obtidas durante análise dos Termos de Referência.

A partir das informações disponibilizadas acima é possível constatar que a demanda original, identificada na coluna A, sofreu modificações, de forma a se ajustar às quantidades previstas na ARP - TRE/GO (cf. coluna D), o que vai de encontro às orientações dos Órgãos de Controle, conforme depreende-se da Decisão TCDF nº 3.867/2012¹⁴.

As inconsistências identificadas foram encaminhadas aos gestores da SES/DF, os quais, além de informarem que os levantamentos utilizados no TR foram baseados em outro processo de contratação (nº 060.010.716/2013), esclareceram que a adesão à ARP - TRE/GO foi realizada com o objetivo de salvaguardar emergencialmente a continuidade dos serviços de

¹⁴ - Decisão TCDF nº 3.867/2012 – “O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: III) determinar, com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 182, VIII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 57, inciso II, da LC 1/94, (...) pela adesão à Ata de Registro de Preços (...) contemplando as seguintes irregularidades: (...) b) definição do produto pretendido a partir da ARP já existente 9 (...)”. (grifo nosso).



forma regular, sem prejuízo às atividades finalísticas da instituição, até que fosse concluso a licitação por meio do Processo nº 060.010.716/2013, conforme transcrevemos a seguir.

“Item 2 – O planejamento do quantitativo foi baseado nos levantamentos feitos a partir do processo de contratação regular nº 060.010.716/2013 por tratar-se do mesmo objeto, levando-se em consideração as unidades de saúde existentes na SES/DF. Desta feita o objetivo da adesão é salvaguardar emergencialmente a continuidade dos serviços de forma regular, sem prejuízo às atividades finalísticas da instituição, até que seja concluso a licitação por meio do Processo nº 060.010.716/2013 (...)” (Resposta - Solicitação de Auditoria nº 09/2016).

Apesar dos esclarecimentos fornecidos, as situações apresentadas comprovam, que as definições contidas no TR não refletiram às reais necessidades da SES/DF, o que configura uma deficiência na fase de Planejamento da Contratação por desconsiderar a importância dos estudos técnicos quanto à demanda real do órgão. A redução dos cinco tipos de capacidade de circuitos MPLS definidos no Processo nº 060.010.716/2013 (1, 2, 4, 10 e 16 Mbps) para apenas dois (1 e 2 Mbps), de forma a permitir a adesão a ARP nº 19/2014 fez com que o atendimento das Unidades de Saúde com demanda acima de 2 Mbps fosse realizado por meio de múltiplos circuitos de 2 Mbps, acarretando um aumento no custo total do circuito se considerarmos a economia em escala.

Para exemplificar a situação de desvantagem causada pela subdivisão das capacidades em unidades iguais a 2 Mbps, ou seja, devido ao ajuste da necessidade originalmente diagnosticada pela SES/DF, utilizamos os preços registrados no Lote 3 (não aderido pela SES/DF) da própria ARP nº 19/2014 TRE/GO para circuitos acima de 2 Mbps. No caso do atendimento à uma Unidade de Saúde com capacidade igual à 8 Mbps, como é o caso do HSVP e FAC102Sul, a SES/DF utilizaria 4 circuitos de 2 Mbps, a um custo total de R\$ 11.893,32 (4 x R\$ 2.973,33). O preço registrado no Lote 3 da ARP nº 19/2014 para o circuito de 8 Mbps, por outro lado, é de R\$ 3.720,78. Constata-se, neste exemplo, uma diferença de R\$ 8.172,54, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 11 - Simulação do custo unitário do circuito

A - Capacidades (Lote 3)	B - Valor Previsto na ARP	C - Atendimento	D - Valor pago	Diferença (D - B)
2 Mbps	R\$ 2.973,33	1 x 2 Mbps	R\$ 2.973,33	-
4 Mbps	R\$ 5.747,27	2 x 2 Mbps	R\$ 5.946,66	R\$ 199,39
8 Mbps	R\$ 3.720,78	4 x 2 Mbps	R\$ 11.893,32	R\$ 8.172,54
10 Mbps	R\$ 8.804,55	5 x 2 Mbps	R\$ 14.866,65	R\$ 6.062,10

Fonte – Elaboração própria com base nos valores previstos na ARP – Lote 3.

Por fim, a Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX¹⁵, estabelece o caráter obrigatório dos estudos técnicos, atividade esta realizada preliminarmente ao PB ou TR. Outrossim, o Guia de

¹⁵ - Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade



Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, elaborado pelo TCU, esclarece que a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do Planejamento de uma Contratação (planejamento preliminar), servindo para embasar o TR/PB, que somente será elaborado se a contratação for considerada viável.

Causa

Deficiência na elaboração de um TR que fosse ajustado às necessidades próprias da SES/DF, sendo suas quantidades e tipos de circuitos transcritos a partir dos valores constantes na ARP - 19/2014 TRE-GO, de forma a permitir sua adesão.

Consequência

Com base nos fatos apurados e levando-se em consideração que é praticamente improvável que órgãos distintos tenham necessidades, realidades, especificidades, características técnicas e negociais integralmente correspondentes, a mera transcrição redacional das quantidades previstas em um TR elaborado por outro órgão traz consigo riscos quanto à isonomia, eficiência, eficácia e economicidade da contratação, conforme preocupação do TCDF em sua Decisão nº 2610/2012¹⁶.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de tecnologia da informação, os termos da IN nº 04/2014-SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito do DF pelo Decreto nº 37.667/2016; em especial à necessidade de elaboração de Estudo Técnico Preliminar da fase de Planejamento da Contratação que permita apurar as quantidades e capacidades dos circuitos, ajustando e compatibilizando-os às reais necessidades da SES/DF, reduzindo, assim, os riscos da contratação.
- b) Apurar a responsabilidade do(s) agente(s) público(s), nos termos da Lei Complementar nº 840/2011 e resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa, pela adequação das quantidades/capacidades dos links onerando o contrato.

técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. (grifo nosso).

¹⁶ Decisão nº 2610/2012 - “O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) determinar à SEF/DF que, doravante: a) passe a observar integralmente os termos da Instrução Normativa nº 4/2008 – SLTI/MPOG (...) alertando de que, no caso de adesão a atas de registro de preços, o termo de referência não pode ser mera cópia da documentação elaborada pelo órgão gerenciador, devendo ser capaz de comprovar a adequação dos bens e serviços registrados às reais necessidades da Administração.” (grifo nosso).

**CONTRATO Nº 93/2015****1.8. AUSÊNCIA DE ARTEFATOS NA FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO.****Fato**

A análise dos autos que compõem o Contrato Emergencial nº 93/2015, para a aquisição de circuitos com capacidade de 1 Gbps para 17 Unidades Hospitalares, constatou a ausência dos artefatos Análise de Viabilidade da Contratação (AVC), Plano de Sustentação (PS), Estratégia da Contratação (EC) e Análise de Riscos (AR), conforme previsão no artigo 10, incisos I a IV da IN nº 04/2010- SLTI/MPOG.

A evidência identificada foi confirmada pelos gestores em resposta a SA nº 20/1016, os quais justificaram o ocorrido pelo exíguo prazo haja vista o encerramento do Contrato nº 53/2009 e pela não concretização do processo de contratação regular nº 060.010.716/2013, conforme transcrito a seguir. Alegou ainda, que os artefatos exigidos seriam os mesmos constantes do Processo nº 060.010.716/2013, informação não encontrada durante leitura dos autos do Processo nº 060.007.739/2015.

“Durante a elaboração do processo nº 060.007.739/2015 ficou evidenciado nos autos a necessidade de rapidez haja vista o prazo exíguo por conta do fim do Contrato nº 53/2009, assim como alertas quanto à urgência na condução do processo de contratação regular 060.010.716/2013 (...) dessa forma, fica demonstrado (...) que os artefatos (...) estão presentes no processo 060.010.716/2013. Isso foi feito para dar maior agilidade e não correremos o risco de ficarmos com uma prestação de serviços sem cobertura contratual”.

Acerca das justificativas apresentadas pelos gestores é importante frisar que os artefatos constantes do Processo nº 060.010.716/2013, além de terem sido elaborados no primeiro semestre de 2014, ou seja, mais de um ano antes do Contrato nº 93/2015, foram criados a partir de uma cópia do TR, conforme descrito no ponto “IRREGULARIDADES NA ELABORAÇÃO DOS ARTEFATOS DA FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO” deste relatório.

Por fim, a preocupação com a ausência de estudos quanto a vantajosidade da contratação e sua possível repercussão foi identificada pela própria SES/DF conforme identificado no ofício expedido por seu Gabinete em 04/11/2015 (folha 568).

“Esclareço, por oportuno, que o ajuste em questão foi assinado pelo titular desta Pasta diante da caracterização da situação emergencial e pelo fato de que a paralisação dos serviços poderia comprometer as rotinas informatizadas, conforme demonstrado nos autos. No entanto, sem a devida pesquisa de preços para demonstrar a efetiva vantajosidade da contratação (...) Assim sendo, incumbiu-me o Secretário de informar a Vossa Senhoria que, após a adoção das medidas pertinentes, a Corregedoria da Saúde deverá proceder à



apuração de responsabilidades em razão da morosidade na tramitação do Processo nº 060.010.716/2013 de contratação regular dos serviços”.

Causa

As irregularidades apresentadas foram causadas pelo descumprimento do art. 10, incisos I a IV, da IN nº 04/2010– SLTI/MPOG, em afronta ao disposto no art. 18¹⁷, II, do mesmo normativo.

Consequência

Risco de comprometimento dos resultados pretendidos, em termos de economicidade, eficácia e eficiência, conforme já apontado pelo TCDF em suas Decisões nºs 541 e 1.047/2014¹⁸.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de tecnologia da informação, os termos da IN nº 04/2014-SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito do DF pelo Decreto nº 37.667/2016; em especial quanto à necessidade de se realizar as etapas previstas na fase de Planejamento da Contratação, reduzindo, assim, os riscos de refletir no alcance dos resultados pretendidos, em termos de economicidade, eficácia e eficiência, conforme já apontado pelo TCDF em suas Decisões nºs 541 e 1.047/2014.

¹⁷ - IN 04/2010 – artigo 18, inciso II - Art. 18 – É obrigatória a execução da fase de Planejamento da Contratação, independente do tipo de contratação, inclusive nos casos de: (...) II- dispensa de licitação ou licitação dispensada”.

¹⁸ - Decisão TCDF nº 541/2014_ I - Recomendar ao Banco de Brasília S/A - BRB que, doravante, elabore os artefatos indicados no art. 10, incisos I a IV, da IN nº 4/2010 – SLTI/MPOG, e atenda ao disposto no art. 15, inciso III, alínea ‘b’, do citado normativo, uma vez que a ausência de estudos técnicos preliminares pode refletir no alcance dos resultados pretendidos, em termos de economicidade, eficácia e eficiência (...) (Grifo nosso).

- Decisão TCDF nº 1.047/2014_- II. Determinar ao Banco de Brasília que: a) doravante, elabore os artefatos (sic) indicados no art. 10, incisos I a IV, da IN nº 4/2010 – SLTI/MPOG e atenda ao disposto no art. 15, inciso III, alínea “b”, do citado normativo, uma vez que a ausência de estudos técnicos preliminares pode refletir no alcance dos resultados pretendidos, em termos de economicidade, eficácia e eficiência (...) (Grifo nosso).

**CONTRATOS N^{OS} 80 E 93/2015****1.9. AUSÊNCIA DE CONSULTA À SEPLAG QUANTO À POSSIBILIDADE DE USO DA REDE METROPOLITANA GDFNET.****Fato**

A análise dos Processos n^{OS} 060.007.739/2015 e 060.007.525/2015 que tratam do fornecimento de circuitos MPLS e WDM para as Unidades de Saúde do DF constatou a ausência de consulta formal, durante a fase de Planejamento da Contratação, à SEPLAG/DF quanto à possibilidade e viabilidade do uso de sua Rede Metropolitana, conhecida por GDFNet. Trata-se de uma orientação recorrente do TCDF, como depreende-se das Decisões n^{OS} 1.138/2012¹⁹, 5.860/2013²⁰, 188/2015 e 02/2016²¹.

“II - reiterar a todo complexo administrativo do Distrito Federal que, antes de contratar ou renovar enlaces de comunicação para interligação de suas unidades, formalize consulta à Secretaria de Estado de Planejamento do Distrito Federal para verificar a possibilidade de compartilhamento da infraestrutura existente, com vistas à ampliação do alcance e da disponibilidade das redes metropolitanas públicas, em consonância à Decisão TCDF n^o 1.138/2012. (Decisão TCDF n^o 188/2015)”.

Com relação à situação apresentada, a SES/DF informou, por meio de resposta à SA n^o 09/2016, que a então SUTIS, atual CTINF, havia encaminhado o TR do Processo n^o 060.010.716/2013 à SUTIC da então SEPLAN para análise e manifestação, obtendo resposta negativa quanto à viabilidade de migração para a GDFNet. Acerca da justificativa apresentada pela Unidade, é importante efetuar os seguintes esclarecimentos:

- Constata-se que não houve consulta quanto a viabilidade técnica sob o ponto vista dos requisitos técnicos definidos especificamente nos Processos n^{OS} 060.007.739/2015 (circuitos WDM) e 060.007.525/2015 (circuitos MPLS). A consulta informada, apesar de contemplar os objetos dos contratos, ou seja, o fornecimento de circuitos WDM e MPLS, foi realizada para outro processo de

¹⁹ - Decisão TCDF n^o 1.138/2012 - O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu determinar: (...) II - ao complexo administrativo do Distrito Federal que antes de contratar ou renovar enlaces de comunicação para interligação de suas unidades, formalizem consulta à Secretaria de Estado de Planejamento do Distrito Federal para verificar a possibilidade de compartilhamento da infraestrutura existente, com vistas à ampliação do alcance e da disponibilidade das redes metropolitanas públicas.

²⁰ - Decisão TCDF n^o 5.860/2013 - TCDF decidiu orientar o complexo administrativo do Distrito Federal de que a contratação de serviços de transmissão de dados está condicionada à indisponibilidade das redes metropolitanas públicas de comunicação, em conformidade com o disposto no item II da Decisão n^o 1138/2012.

²¹ - Decisão TCDF n^o 02/2016 - Ao BRB que formalize consulta à SEPLAN/DF, em cumprimento à Decisão TCDF n^o 188/2015, a fim de verificar a possibilidade de utilização, sem custos, da Rede GDFNet para a interligação de seus centros de tecnologia.



contratação, nº 060.010.716/2013, processo este, contendo especificações técnicas diferentes como por exemplo o número e a capacidade dos circuitos MPLS. Dessa forma, a alteração nos requisitos técnicos, torna os TR distintos.

- O Ofício 2.204/2014-GAB/SES foi enviado à SEPLAN no dia 29/07/2014, ou seja, 53 dias antes do encerramento do Contrato nº 53/2009, período que se mostrou insuficiente para a migração imediata das Unidades-SES/DF²².
- Ao contrário do que informaram os gestores, o Ofício de resposta encaminhado pela SEPLAN, nº 106/2014-COSER/SUTIC/SEPLAN, em 04/09/2014, esclarece que, diante do exíguo prazo e da necessidade dos estudos, formalização da demanda e definição das atribuições e responsabilidades dos dois órgãos, não seria possível migrar imediatamente os pontos previstos para rede GDFNet, muito embora a rede governamental já possuísse cobertura de backbone na maioria das regiões onde existe a demanda da SES.

Uma das vantagens do uso da GDFNet, é de que, atualmente, não há custo mensal para os membros que integram sua estrutura, tornando-a um ponto economicamente relevante durante a análise de viabilidade realizada pelos órgãos do Distrito Federal.

No caso da SES/DF, somente após a assinatura dos Contratos nºs 80 e 93/2015, em meados de 2016, por meio da Portaria Conjunta nº 01/2016 – SES/SEPLAG, foi instituída Comissão para elaboração de um projeto de conexão de dados definitivo e demais serviços corporativos de Tecnologia da Informação no atendimento às Unidades de Saúde do DF, informação esta, encaminhada pelos gestores em resposta às Solicitações de Auditoria nºs 03 e 04/2016. Dentre as atribuições previstas na Portaria Conjunta estão:

- Realizar levantamento da demanda existente para a Rede GDFNet na SES/DF;
- Realizar estudo de viabilidade técnica do projeto;
- Estabelecer Matriz de Responsabilidades;
- Elaborar Plano de Trabalho a ser desenvolvido, e
- Estabelecer cronograma para implantação do projeto piloto.

Outrossim, os gestores informaram por meio da resposta à S.A. nº 11/2016 que as unidades HRS (Hospital Regional de Sobradinho), HRAN (Hospital Regional da Asa Norte), SEDE e FEPECS já haviam sido conectadas à GDFNet, fato que acarretará uma economia mensal imediata à SES/DF no valor de R\$ 191.200,00 (4 Unidades x 2 circuitos/Unidade x R\$ 23.900,00 por circuito). De acordo com informação repassada pela SEPLAG²³, órgão gerenciador da GDFNet, existe a previsão de que, até o final de 2016, todas as unidades que

²² - Ofício nº 106/2014-COSER/SUTIC/SEPLAN.

²³ - Consulta realizada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão em 24/08/2016 por meio de mensagem eletrônica (e-mail).



possuem circuito WDM sejam conectadas à rede GDFNet, dispensando assim a necessidade desse tipo de contrato na SES/DF.

Considerando-se que o Contrato nº 93/2015 fornece 17 pares de links WDM ao custo mensal de R\$ 47.800,00, a economia gerada com a migração de todos links para a GDFNet seria de R\$ 812.600,00/mês. Quanto às demais Unidades de Saúde atendidas por meio de circuitos MPLS, Contrato nº 80/2015, a SEPLAG esclareceu que dependeriam da continuidade do projeto de expansão da rede GDFNet, o qual pretendem realizar em 2017. Considerando a quantidade de links MPLS instalados no mês de abril²⁴, o uso da Rede GDFNet traria uma economia mensal de R\$ 610.646,77, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 12 - Custo médio mensal do Contrato nº 80/2015.

Estimativa de Custo Mensal, conforme informado pela S.A nº 14/2016				
Circuitos MPLS 1 e 2 Mbps – Abril/2016				
Capacidades	Quantidades informadas pela SES/DF	Valor dos Circuitos (ARP nº 19/2014)	Valor Total (VT = Qtde x Valor)	Custo Mensal do Contrato nº 80/2015 (ΣVT)
1 Mbps	110	R\$ 2.480,62	R\$ 272.868,20	R\$ 610.646,77
2 Mbps	75	R\$ 3.595,03	R\$ 269.627,25	
100 Mbps	1	R\$ 68.151,32	R\$ 68.151,32	

Fonte – Elaboração própria a partir dos valores previstos na ARP nº 19/2014-TRE/GO e na resposta à S.A. 14/2016.

Dessa forma, tendo como base os valores atualmente gastos com contratos para fornecimento de links de dados para as Unidades de Saúde do DF, o compartilhamento da infraestrutura da Rede GDFNet poderia levar a SES/DF a economizar aproximadamente R\$ 1.423.246,77 por mês, conforme tabela seguinte.

Tabela 13 – Estimativa de custo mensal dos contratos de dados.

Descrição do contrato	Custo Mensal
Contrato de Fornecimento de circuitos MPLS – nº 80/2015	R\$ 610.646,77
Contrato de Fornecimento de circuitos WDM – nº 93/2015	R\$ 812.600,00
Valor mensal gasto com o fornecimento de circuitos de dados	R\$ 1.423.246,77

Fonte – Elaboração própria com base nas informações de quantidade de circuitos fornecidas pela SES/DF (S.A. nº 14/2016)

Importante registrar que a decisão dos Órgãos passa pela análise da viabilidade e disponibilidade da infraestrutura da Rede Metropolitana da GDFNet, conforme determinado pelo Tribunal de Contas do DF (Decisão nº 1.138/2012).

Causa

O fato apresentado foi causado pela ausência de formalização, no caso dos processos de contratação nºs 060.007.739/2015 e 060.007.525/2015, à SEPLAG/DF quanto à

²⁴ - Informação encaminhada por meio da resposta à S.A nº 14/2016.



disponibilidade de compartilhamento e uso da Rede GDFNet, em desacordo com as orientações proferidas nas Decisões TCDF n^{os} 1.138/2012, 5.860/2013, 188/2015 e 02/2016.

Consequência

O uso da GDFNet no fornecimento de circuitos MPLS e WDM possibilitaria uma economia mensal no custos dos serviços de enlace de dados da SES/DF tendo em vista que, atualmente, não há custo mensal para os membros que integram sua estrutura.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, antes da contratação ou renovação de enlaces de comunicação para interligação de suas unidades, a possibilidade e viabilidade (técnica/econômica) do uso da GDFNet, conforme determinação contidas no item II da Decisão TCDF n^o 1.138/2012.

PROCESSO N^o 060.010.716/2013 E CONTRATO N^o 93/2015

1.10. PRESENÇA NÃO JUSTIFICADA DE REQUISITO TÉCNICO RESTRITIVO NO TERMO DE REFERÊNCIA.

Fato

As equipes de Planejamento da Contratação responsáveis pelos TR relativos aos processos de contratação n^{os} 060.010.716/2013 e 060.007.739/2015 definiram que os circuitos atendidos pelos Lotes 1 e 2 deveriam utilizar a tecnologia de transmissão conhecida como WDM - Wavelength Division Multiplexing²⁵.

Fornecidas principalmente por empresas que prestam serviços de telecomunicações, as redes WDM usam uma tecnologia de multiplexação²⁶ óptica para compartilhar a mesma fibra com vários sinais ópticos de diferentes comprimentos de onda. Desta forma, por tratar-se de uma tecnologia restritiva e onerosa, encontrada principalmente no âmbito de provedores de serviços de telecomunicações, foram solicitados esclarecimentos quanto à necessidade técnica de tal requisito (SA n^o 11/2016). A resposta encaminhada pela SES/DF se restringiu aos seguintes pontos:

- **(Justificativa 1)** - A necessidade de se manter o legado da contratação anterior, baseada no planejamento de uma rede de dados que suportasse aplicações e serviços específicos.

²⁵ - WDM – Wavelength Division Multiplexing - Sistema de multiplexação que utiliza vários comprimentos de onda, transmitidos em uma única fibra óptica, onde cada um deles é um canal separado.

²⁶ - Na telecomunicação, a multiplexação é uma técnica que consiste na combinação de dois ou mais canais de informação por apenas um meio de transmissão usando um dispositivo chamado multiplexador.



- (Justificativa 2) - A falta de tempo para se realizar uma contratação diferente da emergencial.

Os argumentos apresentados pelos gestores, contudo, se mostraram contraditórios na medida em que serviços que justificariam a utilização da tecnologia WDM não foram implantados²⁷, estão na fase de implantação ou ainda em fase de estudo/projeto pelas áreas gestoras responsáveis. A resposta à SA nº 03/2016, demonstrou que, dos sete serviços informados no TR, apenas dois estariam completamente implantados, o que representa menos de 30% da quantidade total de serviços previstos.

Tabela 14 – Situação dos serviços informados no Termo de Referência

Serviço	Implantado	Em implantação	Em fase de estudo ou projeto
Prontuário Eletrônico	√		
Regulação de UTI	√		
Telemedicina		√	
Vídeo Monitoramento		√	
Vídeo Conferência			√
Vigilância Eletrônica			√
Transferência de Imagens de Radiologia e Tomografia			√

Fonte – Elaboração própria por meio das informações contidas no TR (proc.060.007.739/15) e na resposta à S.A nº 03/2016.

A análise da resposta encaminhada à S.A nº 11/2016 identificou, ainda, outras duas evidências que vão de encontro ao argumento apresentado pelos gestores quanto à necessidade de manutenção do “legado existente” (Justificativa 1).

Evidência 1 - A informação de que, até aquele momento, a SES/DF já havia iniciado a migração de 4 circuitos WDM para a GDFNet, os quais, segundo informação da SEPLAG, órgão responsável por sua gestão, não utilizam a tecnologia WDM.

Evidência 2 - O TR do Processo nº 060.010.716/2013, após revisto pelos atuais gestores, seria atualizado de forma a retirar a obrigatoriedade da tecnologia WDM, ou seja, permitindo o uso de um leque de soluções de comunicação, conforme transcrevemos a seguir.

“O processo supracitado está sendo revisto pelos atuais executores e já se envidou esforços em estudar as atuais formas de transmissões e em realizar consulta pública, sucedida em março deste ano, que resultou na atualização do Termo de Referência

²⁷ - Trecho da Resposta à S.A nº 11/2016 – Item I - “A necessidade técnica baseia-se em manter o legado existente da contratação anterior, onde havia planejamento de uma rede de dados que suportasse aplicações e serviços específicos (...) Dentre esses serviços específicos, cabe informar que no momento da contratação inicial havia outros projetos como, por exemplo, os de responsabilidade da SAS que envolviam consumo de banda com tráfego de imagens e voz, para serviços de diagnósticos remotos, que chegaram a ser contratados, mas que não foram levados a diante pela área gestora, situação diferente do nosso projeto de rede que suportaria tais serviços”.



para tecnologias baseadas em Layer 2, que propicia a utilização de um leque de soluções de comunicação”(Trecho da resposta à S.A nº 11/2016)

No caso do Contrato nº 93/2015, processo nº 060.007.739/2015, os gestores justificaram ainda que não havia tempo para se realizar uma contratação diferente da emergencial (Justificativa 2), o que denota uma deficiência no planejamento e controle da gestão dos recursos de Tecnologia da Informação por parte da SES/DF. Essa situação emergencial comprometeu, inclusive, a elaboração dos estudos preliminares quanto à Viabilidade, o Risco e Estratégia da Contratação, além do Plano de Sustentação, todos eles previstos na IN 04/2010-SLTI/MPOG.

Cabe ressaltar que a Lei 8.666/93 veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem injustificadamente o caráter competitivo do certame (art 3º, inciso I). Tal orientação é encontrada recorrentemente nos Acórdãos e Decisões das Cortes de Contas, como nos Acórdãos do TCU nºs 1.227/2009²⁸, 2.579/2009 e 2.477/2009²⁹.

Por fim, informamos que a situação reportada neste ponto, no que diz respeito ao Processo nº 060.010.716/2013, fez parte do IAC nº 03/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF.

Causa

Deficiência na elaboração de estudos técnicos preliminares de forma a originar um Termo de Referência livre de requisitos restritivos.

Consequência

Risco de comprometimento do caráter competitivo do certame, contrariando os princípios da ampla concorrência, isonomia, economicidade, eficácia e eficiência da contratação, onerando, desnecessariamente o custo do produto.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de tecnologia da informação, os termos da Lei nº 8.666/93, em especial seu artigo 3º, o qual veda a inclusão de itens que restrinjam, injustificadamente, o caráter competitivo do certame, causando o risco de onerar, desnecessariamente, a contratação pretendida.

²⁸ - Acórdão TCU 1.227/2009 - Abstenha de incluir cláusulas em edital que venham a impor ônus desnecessários aos licitantes, (...) por implicar restrição ao caráter competitivo do certame, em violação ao art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993.

²⁹ - Acórdão TCU 2.477/2009 - Evite a inclusão de itens que restringem injustificadamente o caráter competitivo do certame e contrariam, dessa forma, o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.



- b) Realizar a análise das todas as especificações e exigências técnicas definidas no TR do Processo nº 060.010.716/2013, a fim de evitar a presença de itens técnicos restritivos ou desnecessários, conforme o exemplo demonstrado neste ponto, gerando o risco de encarecer a contratação e de comprometer a isonomia da licitação.
- c) Apurar a responsabilidade do(s) agente(s) público(s), nos termos da Lei Complementar nº 840/2011 e resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa, pela presença de item restritivo nos TR, comprometendo o caráter competitivo do certame e causando o risco de oneração contratual.

PROCESSO Nº 060.010.716/2013, CONTRATOS NºS 80/2015 E 93/2015

1.11. DEFICIÊNCIA NOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES QUE DEMONSTREM A REAL CAPACIDADE E NECESSIDADE DOS CIRCUITOS DE DADOS CONTRATADOS.

Fato

A leitura e análise dos autos que compõem os Processo nºs 060.010.716/2013 (circuitos WDM, MPLS e Internet), 060.007.739/2015 (circuitos WDM) e 060.007.525/2015 (circuitos MPLS) constatou deficiência nos estudos técnicos preliminares que deveriam demonstrar, para cada Unidade de Saúde e com nível de detalhamento adequado, a real capacidade e necessidade do circuitos de dados contratados.

A leitura do artefato Análise de Viabilidade da Contratação dos processos nºs 060.010.716/2013 e 060.007.525/2015 constatou-se que a SES/DF se limitou a anexar um pequeno grupo de gráficos que demonstravam o consumo de banda de algumas unidades atendidas por meio da tecnologia MPLS e para o circuito que fornece acesso à internet. Ressalta-se que o intervalo de análise apresentado foi de aproximadamente 2 horas, sem informar sua data de coleta. No caso do processo nº 060.007.739/2015, a leitura dos autos não identificou a elaboração de nenhum artefato da fase de Planejamento da Contratação, situação esta que foi objeto do ponto “AUSÊNCIA DE ARTEFATOS NA FASE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO” deste relatório.

A necessidade de realizar estudos técnicos preliminares é amplamente abordada nos normativos e leis³⁰, a exemplo dos artigos 9º da IN 04/10 – SLTI/MPOG e 6º da Lei 8.666/63.

³⁰ - IN 04/10 – artigo 9º - A fase de Planejamento da Contratação terá início com o recebimento pela Área de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda (...) que conterà no mínimo: I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI.

- Art. 6º : IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares (...).



Desta feita, a análise do controle interno é de que o levantamento das necessidades de contratação de circuitos deveria ser individualizado uma vez que cada Unidade de Saúde contém suas peculiaridades como número de agentes públicos, de estações de trabalho, horário de atendimento e sistemas corporativos acessados. Além disso, o período de coleta deve permitir conhecer o comportamento histórico de cada Unidade, o que é claramente inviável em apenas 2 horas de monitoramento, conforme realizado.

Essa deficiência também foi identificada pela equipe técnica da então SEPLAN, a qual, durante análise e manifestação quanto à possibilidade de compartilhamento da infraestrutura da GDFNet, encaminhou, dentre outras observações, as seguintes sugestões:

“Quanto aos documentos referentes às especificações técnicas, sugerimos acostar aos autos os relatórios e gráficos de consumo de banda, especialmente no que se refere aos circuitos DWDM, como forma de justificar as velocidades requeridas, uma vez que esses circuitos têm custos elevados” (Ofício nº 108/2014 – COSER/SUTIC/SEPLAN – folha 718).

A fim de verificar a aderência entre as capacidades definidas para os circuitos e a realidade das Unidades de Saúde, a equipe de trabalho solicitou à SES/DF o envio de amostragem acerca da utilização dos links nas localidades atendidas pela tecnologia WDM, durante um período de três meses, compreendido entre janeiro e agosto de 2016. Em resposta, foi encaminhado, em mídia, um grupo de relatórios contendo o tráfego máximo e mínimo aferido nas interfaces WAN³¹, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 15 – Verificação da maior utilização e consumo dos links de 1 Gbps – janeiro a agosto de 2016.

Unidade	Identificação do circuito	Maior tráfego aferido(Kbps)	Mês em que foi aferido o maior tráfego	Utilização comparada à capacidade total do link (%)
HRAN	730.899	94.573	mar/16	9,46%
	732.327	50.314	mai/16	5,03%
FEPECS	732.380	13.053	abr/16	1,31%
	732.394	15.223	abr/16	1,52%
LACEN	732.383	51.498	jul/16	5,15%
	732.397	46.020	jul/16	4,60%
HAB	732.379	17.160	jul/16	1,72%
	732.393	32.335	jul/16	3,23%
S.I.A	732.382	34.003	jun/16	3,40%
	732.396	20.335	ago/16	2,03%
HRC	731.817	31.016	jul/16	3,10%
	732.329	89.457	ago/16	8,95%
HRGU	732.395	17.162	jun/16	1,72%
	732.381	16.524	ago/16	1,65%
HRSAM	730.894	17.674	jul/16	1,77%
	732.328	76.713	jul/16	7,67%

³¹ A interface "WAN" (Wide Area Network) é utilizada para se conectar ao provedor de acesso (Internet), ou a mesma rede que está a quilômetros de distância, por exemplo, uma filial de uma empresa.



Unidade	Identificação do circuito	Maior tráfego aferido(Kbps)	Mês em que foi aferido o maior tráfego	Utilização comparada à capacidade total do link (%)
HRT	732.384	35.919	jun/16	3,59%
	732.398	26.077	ago/16	2,61%
SEDE	733.991	171.224	fev/16	17,12%
	734.233	180.196	fev/16	18,02%
HRAS	730.901	20.494	ago/16	2,05%
	732.330	31.264	jul/16	3,13%
HRBZ	730.900	18.649	ago/16	1,86%
	732.331	85.580	jun/16	8,56%
HRG	732.386	40.707	ago/16	4,07%
	732.399	50.954	jul/16	5,10%
HRP	732.389	16.248	jun/16	1,62%
	732.403	51.842	jul/16	5,18%
HRPA	732.388	29.064	ago/16	2,91%
	732.402	28.825	jun/16	2,88%
HRSM	732.385	63.877	jul/16	6,39%
	732.400	36.291	jul/16	3,63%
HRS	732.387	35.404	mai/16	3,54%
	732.401	42.488	mai/16	4,25%

Fonte – Informações encaminhadas junto com a resposta à Solicitação de Auditoria nº 20/2016.

A análise dos resultados evidenciou uma subutilização da capacidade de transmissão de dados nos links das Unidades Hospitalares, padronizados uniformemente em 1Gb (Gigabit). Os consumos registrados a partir da coleta realizada pela SES/DF variaram de **1,31** à **18,02%** da capacidade máxima contratada.

Diante das informações apresentadas, foi possível constatar que o TR bem como os demais artefatos da fase de planejamento da contratação não apresentaram critérios técnicos pormenorizados para fundamentar a adequação entre a necessidade e capacidade estimada dos circuitos, considerando a especificidade de cada Unidade de Saúde, como por exemplo, a quantidade de equipamentos ligados em cada unidade da SES/DF. Agrava-se à situação identificada, seu caráter recorrente se levarmos em consideração os achados contidos na auditoria realizada em 2011, onde, por meio do Relatório de Auditoria Especial - RAE nº 01/2012 – DIATI/CONEP/CONT, que tratava da contratação anterior de circuitos de dados, processo nº 060.001.758/2008, Contrato nº 53/2009 – BRASIL TELECOM S/A. a equipe de auditoria identificou, na ocasião, a mesma situação relatada neste ponto, conforme depreende-se da leitura do item 3.9 do RAE supracitado.

“3.9 – SUPERESTIMATIVA NA PREVISÃO DOS SERVIÇOS DE LINKS ESPECIAIS DE TELECOMUNICAÇÃO E TRANSMISSÃO DE DADOS CONTRATADOS. (...) Não contam nos autos, estudos preliminares à contratação dos serviços de links especiais de telecomunicação e transmissão de dados, objeto do Contrato nº 53/2009 (Processo nº 060.001.758/2008) - BRASIL TELECOM S/A. Este estudo deveria indicar, com nível de detalhamento adequado, as reais necessidades dos serviços de link de dados da Secretaria de Estado de Saúde”. (Item 3.9 Relatório de Auditoria Especial (RAE) nº 01/2012 – DIATI/CONEP/CONT)(grifo nosso)



Por fim, informamos que, no caso específico do Processo nº 060.010.716/2013, a situação reportada neste ponto fez parte do IAC nº 03/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF.

Causa

Deficiência na elaboração de estudos técnicos preliminares que demonstrem o alinhamento entre as capacidades definidas no TR e as necessidades específicas de cada Unidade de Saúde atendida.

Consequência

Risco de comprometer o alcance dos resultados pretendidos, em termos de eficácia e eficiência. Além disso, a economicidade do contratação é impactada devido ao aumento desnecessário no custo do projeto.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de tecnologia da informação, os termos da IN nº 04/2014-SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito do DF pelo Decreto nº 37.667/2016; em especial quanto à necessidade de realizar os procedimentos preliminares de Estudo Técnico, a fim de minimizar os riscos de comprometimento do alcance dos resultados pretendidos na contratação, em termos de economicidade, eficácia e eficiência.
- b) Elaborar estudos técnicos, no Processo nº 060.010.716/2013, que se encontra em fase de contratação, a fim de identificar as reais necessidades relativas à demanda do tráfego de rede das Unidades de Saúde, observadas as particularidades de cada ponto.
- c) Apurar a responsabilidade do(s) agente(s) público(s), nos termos da Lei Complementar nº 840/2011 e resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa, que deu causa à discrepância entre a utilização real dos circuitos de dados e a capacidade definida no Termo de Referência.

ATA Nº 290/2012A - SES/DF - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 290/2012

1.12. DEFICIÊNCIA NO LEVANTAMENTO DAS NECESSIDADES E DO PARQUE TECNOLÓGICO.

Fato

A análise dos autos que compõem o Processo nº 060 012.152/2011, que trata da regularização das licenças de produtos de Tecnologia da Informação em uso nos equipamentos



da SES/DF e da contratação de serviços técnicos especializados, identificou deficiências no estudo preliminar, necessário para a escolha da solução pretendida, no que diz respeito à quantidade das licenças de software a serem adquiridas, bem como falhas nos requisitos técnicos estabelecidos, as quais serão detalhadas a seguir:

a) Estimativa de licenças para uso em equipamentos de usuário final (Desktop) em quantidade superior à necessidade

Acerca da aquisição de licenças do pacote Desktop Professional a serem instaladas em equipamentos dos usuários finais da SES/DF, a equipe de informática definiu a necessidade de adquirir 10.000 licenças, prevendo uma taxa de crescimento de mais 2.000 licenças, conforme transcrito a seguir do Edital de Licitação para Registro de Preços do Pregão Eletrônico nº 290/2012-SES/DF, folha 1.070:

“2. Cenário de Alta Disponibilidade. 2.2 Atualmente a SES/DF possui cerca de 10.000 microcomputadores que serão contemplados com o Desktop Professional. Está previsto no futuro a ampliação de 2.000 desktops.”

O produto “Desktop Professional” é um pacote composto pelo Sistema Operacional Windows 7 Pro, aplicativos do Pacote Office Pro e o licenciamento de acesso para clientes (CAL). O levantamento realizado no Sistema Geral de Patrimônio – SisGepat, a partir do ano de 2005, identificou, no entanto, que a SES/DF possuía, à época, 12.447 computadores patrimoniados, sendo que, pelo menos, 10.303 (8.381 + 1.922) já possuíam a licença do Sistema Operacional Windows 7 OEM (Contrato nº 12/2011 e seu Termo Aditivo). Constatase, portanto, que não haveria necessidade, para fins de uma aquisição de licenciamento envolvendo o componente - Sistema Operacional, de contemplar 10.303 computadores no cálculo estimativo.

Além disso, a análise dos autos constatou que a SES/DF definiu em seu planejamento a necessidade de aquisição do produto “Pacote Office Pro” para ser instalado em todo o parque, sem acostar aos autos estudos técnicos acerca do levantamento dos diversos perfis e necessidades dos usuários existentes na estrutura administrativa da Secretaria de Saúde. Frisase que o Pacote Office disponibiliza as versões Standard (padrão) ou Professional, distinguindo-se em termos de ferramentas nativas e custo de aquisição.

Considerando também, que os usuários habilitados na rede de computadores desempenham, em sua maioria, atividades que não exigem o uso de ferramentas especializadas, como por exemplo o Microsoft Access, e que a SES/DF dispõe de um Datacenter onde as informações corporativas são centralizadas em bancos de dados e em equipamentos servidores corporativos, é razoável considerar que a versão do Pacote Office mais adequada seria a Standard (Padrão) adotando-se, em casos excepcionais e devidamente justificados, a versão Professional (que contempla o Microsoft Access). Desta forma, seria possível obter, em grande escala, redução no custo estimativo da aquisição.



Outro fato que deve ser considerado durante a fase de Planejamento da Contratação é a forma de aquisição das licenças. Os estudos de viabilidade realizados pela SES/DF para fins de definição entre a opção aluguel (subscrição) e aquisição das licenças não consideraram a possibilidade de, no 4º ano, realizar a aquisição perpétua da licença com desconto em relação ao valor convencional da venda, um dos benefícios oferecidos pelo programa de licenciamento de softwares voltado à clientes corporativos, *Microsoft Select License*³².

b) Estimativa de licenças para uso em equipamento no ambiente Datacenter em quantidade superior à necessidade.

A quantidade necessária de Licenças do Windows Server e do Software de Gerenciamento System Center, presente nos itens 1, 2, 9 e 10 do Termo de Referência, no Processo nº 060 012.152/2011, não é compatível com o número de equipamentos existentes no Datacenter da SES/DF.

O “Lote 01- Licenças dos produtos Datacenter”, presente no TR, Anexo I, do Edital de Licitação para Registro de Preços Pregão Eletrônico nº 290/2012-SES/DF, descreve a quantidade de licenças para cada produto a ser utilizado no Datacenter da SES/DF. O argumento apresentado pela SES/DF no TR para justificar a quantidade de licenças estabelecida, diz respeito a uma possível contratação de Site Backup (Ambiente de Contingência) para o CPD prevista para o período de 2013 e 2014 – item 4.21.2, sem informar, contudo, a quantidade de equipamentos envolvidos nesse projeto. Essa expectativa, entretanto, não se concretizou até o momento, tornando o estudo realizado superestimado.

A análise do item 18 - Inventário dos Equipamentos de TI, extraído do PDTI-SES/DF 2011 a 2014, entretanto, permitiu identificar que o ambiente Windows Server existente ocupa 4 equipamentos denominados BladeCenter, cada um composto por um conjunto de 14 lâminas (ou placas), o que perfaz um total de 56 lâminas. Considerando que cada lâmina possui entre 1 e 2 processadores, e que, cada licença gerencia até 2 processadores, conclui-se que seria necessário adquirir, no máximo, 56 licenças do Sistema Operacional Windows Server e do Sistema de Gerenciamento System Center. Dessa forma, o comparativo entre as quantidades definidas no TR e o levantamento do ambiente Windows Server definido no PDTI-SES/DF 2011 a 2014, demonstra que há uma diferença de, aproximadamente, três vezes o necessário para regularizar o Parque Tecnológico, conforme apresentado na tabela a seguir.

³² Endereço eletrônico: <https://www.microsoft.com/brasil/setorpublico/licenciamento/default.msp>. “Benefícios: Desconto significativo com base em quanto você espera licenciar durante a vigência do contrato”.

**Tabela 16 – Análise entre o quantitativo de licenças planejadas e o número de lâminas existentes no Parque Tecnológico da SES/DF (conforme PDTI)**

Item	Descrição	(A) Quantidade planejada de licenças	Quantidade existentes de lâminas (PDTI-SES/DF)	(B) Quantidade máxima de licenças necessárias	(A – B) Quantidade excedente de licenças
1	Windows Server Datacenter (Licença para 02 Processadores com direito a execução de máquinas virtuais ilimitadas)	160	56	56	164 (293% acima do necessário)
2	Windows Server Standard (Licença para 02 Processadores com direito a execução de 02 máquinas virtuais)	60			
9	System Center Datacenter (Licença para 02 Processadores com direito a gerenciamento de máquinas virtuais ilimitadas)	160	56	56	164 (293% acima do necessário)
10	System Center Standard (Licença para 02 Processadores com direito a gerenciamento de 02 máquinas virtuais)	60			

Fonte - Elaboração própria a partir de informações contidas no TR - Processo nº 060.012.152/11 e no PDTI-SES/DF 2011/2014.

Ressalta-se que, o estudo realizado não apresentou justificativas para as quantidades e tipos de versão definidos. Além disso é importante consignar que o custo das versões apresenta diferenças entre 63,3% e 81,75%, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 17– Diferença de preço entre as versões Standard e Datacenter

DESCRIÇÃO	(A) Quantidade PDTI	(B) Valor unitário	(C) Diferença percentual no custo das licenças.
Windows Server Datacenter (Licença para 02 Processadores com direito a execução de máquinas virtuais ilimitadas)	160	R\$ 4.419,43	81,75%
Windows Server Standard (Licença para 02 Processadores com direito a execução de 02 máquinas virtuais)	60	R\$ 806,60	
System Center Datacenter (Licença para 02 Processadores com direito a gerenciamento de máquinas virtuais ilimitadas)	160	R\$ 2.244,05	63,60%
System Center Standard (Licença para 02 Processadores com direito a gerenciamento de 02 máquinas virtuais)	60	R\$ 816,81	

Fonte- Elaboração própria a partir dos valores estimativos informados no TR.

c) Ausência de comprovação da necessidade e quantidade dos softwares de escritório (Usuários e Datacenter)

Não há nos autos qualquer estudo técnico que justifique a necessidade e quantidade dos softwares de escritório definidos nos itens 8, 12 e 13 do TR. Trata-se de uma previsão disciplinada na Lei 8.666/93, em especial o Inciso II, § 7º do art. 15.

**Tabela 18 - Fornecimento de Licenciamento dos Produtos – Datacenter (Lote 1) e Usuários (Lote 2)**

Item	Lote 01- Produtos - Datacenter	Unidade	Quantidade	Valor unitário	Valor total
8	Project Server	Serviço	4	R\$ 5.215,02	R\$ 20.860,08
Item	Lote 02- Produtos - Usuários	Unidade	Quantidade	Valor unitário	Valor total
12	Project Professional	Serviço	120	R\$ 1.000,81	R\$ 120.097,20
13	Visio Professional	Serviço	80	R\$ 512,95	R\$ 41.036,00

Fonte- Elaboração própria.

Causa

Falhas nos estudos que justificaram a contratação da quantidade de licenças dos softwares Sistema Operacional Windows 7, Windows Server Datacenter, Windows Server Standard, System Center Datacenter e System Center Standard. Nos casos dos softwares Project Server, Project Professional e Visio Professional, não foram identificados estudos que comprovassem a necessidade bem como a quantidade dos produtos definidos.

Consequência

Oneração no custo total do projeto.

Recomendações:

- a) Atualizar seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação, de forma a refletir a situação real de todo o Parque Tecnológico da SES/DF;
- b) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de tecnologia da informação, os termos da IN nº 04/2014-SLTI/MPOG, recepcionada no âmbito do DF pelo Decreto nº 37.667/2016; em especial quanto à necessidade de realizar os procedimentos preliminares de Estudo Técnico, a fim de subsidiar a elaboração de Projetos Básicos e Termos de Referência que se adequem às necessidades reais do órgão, minimizando, assim, os riscos de comprometimento do alcance dos resultados pretendidos na contratação, em termos de economicidade, eficácia e eficiência.

1.13. FALHA NA ELABORAÇÃO DA MÉTRICA UTILIZADA PARA AFERIÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS.

Fato

A análise dos autos que compõem o Processo nº 060.012.152/2011, acerca da regularização das licenças de produtos de tecnologia da informação em uso nos equipamentos da SES/DF e da contratação de serviços técnicos especializados relativos à operacionalização e administração das ferramentas System Center (item 15 do TR) e Windows Server (item 16



do TR), identificou que a métrica utilizada para o acompanhamento e conferência destes serviços não considera o caráter variável dos serviços contratados bem como sua complexidade, o que repercute na aferição e no controle de qualidade das atividades, na aplicação das sanções e no valor mensal pago pela Secretaria à contratada.

A IN nº 04 de 2008, recepcionada pelo Decreto nº 32.218/2010, prevê no Art. 14, inciso II, a necessidade de fixação de procedimentos, metodologias e critérios para fins de mensuração, avaliação quantitativa e qualitativa dos serviços prestados, bem como a definição de regras para aplicação de multas e demais sanções administrativas. A metodologia criada para fins de remuneração dos serviços contratados, entretanto, adotou como principal parâmetro a quantidade de processadores dos equipamentos que utiliza o sistema operacional Windows Server. Ou seja, a métrica prevê que a soma de 20 processadores de um ou mais equipamentos corresponde a 1 unidade de “bloco de serviços”, conforme encontrado no item 10.9.

“10.9 Cada bloco de serviços representa um conjunto máximo de até 20 (vinte) processadores. Os serviços serão prestados para o conjunto máximo de até 20 (vinte) processadores. Em outras palavras: Da quantidade 1 (um) a 20 (vinte) significa uma unidade, da quantidade 21 (vinte e um) a 40 (quarenta) significa outro bloco de serviços. (Trecho do TR)”

Considerando a metodologia criada, bem como o cenário encontrado no Datacenter no momento da contratação dos serviços, conforme transcrito a seguir, a quantidade de blocos de serviços necessária seria igual a 6 ($112 \div 20 = 5,3$):

2.1 - O Cenário Atual do Datacenter é composto de 56 Servidores Intel (Lâminas Blade Center), cada um com 02 processadores, totalizando 112 processadores Intel. A Ata de Registro de Preços prevê um crescimento “orgânico” na quantidade de Servidores para o Datacenter Atual e também o licenciamento necessário para o Datacenter Backup (TR).

Percebe-se que a métrica utilizada não é adequada à aferição dos serviços contratados, uma vez que, independentemente do número e da complexidade das demandas realizadas durante o período de vigência contratual, haverá um pagamento fixo mensal.

Causa

Falha no estudo que criou a métrica “blocos de serviços”, inadequada à aferição dos serviços contratados.

Consequência

Impossibilidade de se aferir individualmente cada atividade realizada pela contratada (qualidade e quantidade), o que favorece o pagamento fixo mensal independente do volume de atividades executadas. Há ainda o risco de prejuízo ao erário, na medida em que a análise dos serviços efetivamente executados resta comprometida.

**Recomendações:**

- a) Rever a metodologia utilizada para aferir os serviços técnicos especializados visando estabelecer critérios mais claros para a aceitação quantitativa e qualitativa dos serviços, bem como para a aplicação de sanções em nível das atividades demandadas;
- b) Evitar o pagamento de faturas mensais pela métrica “bloco de serviços”.

1.14. AUSÊNCIA DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO PARA TREINAMENTO NOS PRODUTOS MICROSOFT.**Fato**

A ARP nº 290/2012A prevê no Lote 4 a contratação de empresa especializada para ministrar treinamento em tecnologia da informação aos servidores da SES/DF. O Lote supracitado não foi contratado, apesar de ter sido homologado para a empresa NOVINTEC TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA - CNPJ 37.151.222/0001-15. A tabela 24, transcrita a partir do PB, refere-se ao Lote 4 e contempla a distribuição de 7 turmas de treinamento, com valores e carga horária distintas.

Tabela 19 – Lote 4 - Treinamento

Item	Turma	Unidade	Pacote de horas
1	Treinamento Hands-On	Serviço	4h
2	Treinamento Hands-On	Serviço	20h
3	Treinamento Oficial Microsoft	Serviço	16h
4	Treinamento Oficial Microsoft	Serviço	24h
5	Treinamento Oficial Microsoft	Serviço	40h
6	Treinamento ITIL	Serviço	24h
7	Treinamento de Fundamentos de Gerência de Projetos e "Hands On" do MS Project	Serviço	32h

Fonte- Transcrição do Termo de Referência.

Apesar das definições contidas na tabela anterior – “Lote 4 – Treinamento”, o Item 12 do Edital de Licitação para Registro de Preços - PE nº 290/2012-SES/DF, não definiu o conteúdo programático de cada uma das turmas, o público a quem se destina e os pré-requisitos exigidos de cada participante. Dessa forma, é possível constatar que:

- A ausência de definição do conteúdo programático impede a distinção entre as turmas 1 e 2 (Treinamento Hands-On), bem como entre as turmas 3, 4 e 5 (Treinamento Oficial Microsoft) uma vez que possuem o mesmo nome.
- Apenas as 2 últimas turmas (6 e 7), por fazerem referência a produtos específicos (ITIL, Fundamentos de Gerência de Projetos e Microsoft Project), permitem uma diferenciação mínima. Mesmo assim, não possuem informações complementares quanto ao conteúdo programático dos treinamentos.
- Não há elementos que possibilitem avaliar o custo adotado para cada pacote de treinamento.



Causa

Ausência de informações complementares quanto ao conteúdo programático dos treinamentos definidos no Termo de Referência.

Consequência

Risco de comprometer o objetivo almejado, inviabilizando a mensuração dos resultados, da eficiência e eficácia dos treinamentos. Dependência de terceiros para utilização plena dos recursos e produtos contratados. Além disso, forma como a tabela “Lote 4 - Treinamento” foi apresentada não permite verificar se o custo previsto para cada uma das turmas está aderente ao praticado no mercado, gerando um risco de prejuízo ao Erário.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas responsáveis para que passem a observar, em suas futuras contratações de serviços de treinamento em soluções de tecnologia da informação, a necessidade de realizar o detalhamento do conteúdo programático e o público a quem se destina.

2. SELEÇÃO DO FORNECEDOR

CONTRATO Nº 80/2015

2.1. CONTRATAÇÃO DE CIRCUITOS EM SITUAÇÃO DE SOBREPREÇO.

Fato

A análise dos autos que compõem o Processo nº 060.007.525/2015 e trata da contratação de circuitos MPLS por meio do Contrato nº 80/2015-SES/DF, firmado em 08/09/2015, encontrou evidências de sobrepreço no custo dos circuitos pela SES/DF.

O TCDF, em sua Decisão nº 188/2015 de 03 de fevereiro de 2015, item III, determina a todo complexo administrativo do DF que, nas contratações e/ou prorrogações dos contratos vigentes de enlaces de comunicação de dados, utilize como base os valores atualmente praticados no Distrito Federal, sob pena de caracterizar prejuízo ao erário. Neste sentido, foram selecionados quatro processos de contratação realizados para o fornecimento de enlaces de comunicação, no DF, utilizando a tecnologia MPLS. Foram eles:

- Contrato nº 03/2014, assinado em 19/03/2014 pela então SEGAD/DF e com vigência de 19/03/2014 à 18/03/2017. Evidencia-se, portanto, que este contrato estava vigente à época da assinatura do Contrato nº 80/2015-SES/DF;



- Pregão Eletrônico nº 03/2016³³, realizado em 03/03/2016 pela Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC;
- Pregão Eletrônico nº 50/2015, realizado em 06/07/2016 pelo BRB; e
- Contrato nº 19/2015, assinado em 01/09/2015 pelo SENAC/DF e com vigência de 01/09/2015 à 31/08/2016. Registra-se que, segundo informação do Núcleo de Compras do órgão, o contrato se encontrava em processo de renovação.

Em algumas situações foram selecionados circuitos de maior capacidade, porém com custos bem abaixo do avençado pela a SES/DF. A média de preços dos processos de contratação selecionados se mostrou inferior ao valor atualmente pago pela SES/DF por meio do Contrato nº 80/2015, conforme apresentam as tabelas seguintes.

Tabela 20 – Estimativa de preços praticados no âmbito do Distrito Federal – Circuitos de 1 e 2 Mbps.

Tipo do circuito previsto no contrato	I – SEGAD/DF		II - BRB		III – SENAC DF		Média Mensal apurada no atendimento aos circuitos de 1 e 2 Mbps
	Contrato nº 03/2014		PE nº 50/2015		Contrato nº 19/2015		
	Capacidade do Circuito	Valor Unitário mensal	Capacidade do Circuito	Valor Unitário mensal	Capacidade do Circuito	Valor Unitário mensal	
1 Mbps	2 Mbps	R\$ 507,28	1 Mbps	R\$ 755,00	2 Mbps	R\$ 442,58	R\$ 568,29
2 Mbps	2 Mbps	R\$ 507,28	2 Mbps	R\$ 794,99	2 Mbps	R\$ 442,58	R\$ 581,62

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas nos processos de contratação analisados.

Tabela 21 – Estimativa de preços praticados no âmbito do Distrito Federal – Circuito de 100 Mbps.

Tipo do circuito previsto no contrato	I – SEGAD/DF		II - ANAC		III - BRB		Média Mensal apurada para o atendimento ao circuito de 100 Mbps.
	Contrato nº 03/2014		PE nº 03/2016		PE nº 50/2015		
	Capacidade do Circuito	Valor Unitário mensal	Capacidade do Circuito	Valor Unitário mensal	Capacidade do Circuito	Valor Unitário mensal	
100 Mbps	192 Mbps	R\$ 9.669,45	96 Mbps	R\$ 3.937,86	100 Mbps	R\$ 19.789,58	R\$ 11.132,30

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas nos processos de contratação analisados.

Tabela 22 – Diferença de preços entre o Contrato nº 80/2015-SES/DF e a média encontrada no DF.

Coluna A		Coluna B	Coluna C
Contrato nº 80/2015 – SES/DF		Média de Preços apurada (mês)	= (A – B)
Vigência - 08/09/2015 a 08/09/2016			Prejuízo mensal apurado (de acordo com a capacidade do circuito)
Capacidade do Circuito	Valor Unitário (mês)		
1 Mbps	R\$ 2.480,82	R\$ 568,29	R\$ 1.912,53
2 Mbps	R\$ 3.595,03	R\$ 581,62	R\$ 3.013,41
100 Mbps	R\$ 68.151,32	R\$ 11.132,30	R\$ 57.019,02

Fonte: Elaboração própria a partir das informações contidas nos processos de contratação analisados.

A partir da análise das informações apresentadas nas tabelas anteriores é possível comprovar a situação de sobrepreço praticado no Contrato nº 80/2015 quando comparado à média de preços encontrada em processos de contratação semelhantes no âmbito do DF. Aos valores identificados, agrava-se o fato de que a empresa vencedora dos Pregões Eletrônicos

³³ - As informações acerca dos Pregões Eletrônicos ANAC nº 03/2016, BRB nº 50/2015 e do Contrato SENAC nº 19/2015 foram incluídas após emissão do Informativo de Ação de Controle nº 02/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF.



ANAC - nº 03/2016, BRB - nº 50/2015 e signatária do Contrato SENAC-DF nº 19/2015 serem do mesmo grupo³⁴ da que atualmente presta serviços à SES/DF por meio do Contrato nº 80/2015, com valores, entretanto, bem abaixo dos cobrados à SES/DF.

A partir da quantidade de circuitos instalados, número informado pelos gestores da SES/DF em resposta à SA nº 14/2016, é possível apurar que o prejuízo, apenas entre os meses de referência de Novembro/2015 e Maio/2016, foi de R\$ 3.447.220,55, conforme apresentado na tabela a seguir.

Tabela 23 - Cálculo do valor pago entre os meses de referência de Novembro/2015 à Maio/2016.

Mês de referência	Período de referência	Quantidade de Circuitos			Prejuízo apurado = (Quantidade de circuitos informada pela SES/DF x Prejuízo mensal apurado de acordo com a capacidade do circuito)
		1 Mbps	2 Mbps	100 Mbps	
Novembro	18/09 a 17/10/2015	111	74	1	R\$ 492.302,81
Dezembro	18/10 a 17/11/2015	111	74	1	R\$ 492.302,81
Janeiro	18/11 a 17/12/2015	111	74	1	R\$ 492.302,81
Fevereiro	18/12 a 17/01/2016	111	74	1	R\$ 492.302,81
Março	18/01 a 17/02/2016	111	74	1	R\$ 492.302,81
Abril	18/02 a 17/03/2016	111	74	1	R\$ 492.302,81
Maio	18/03 a 17/04/2016	110	75	1	R\$ 493.403,69
Prejuízo total apurado até o momento					R\$ 3.447.220,55

Fonte – Elaborada a partir das informações fornecidas pela SES/DF (Resposta à SA nº 14/2016) e da média de preços identificada em contratos similares no âmbito do Distrito Federal.

Por fim, cumpre informar que a leitura dos autos identificou na cláusula sétima da ARP nº 19/2014 do TRE/GO, conforme identificado na folha 537 do processo nº 060.007.525/2015, a possibilidade de revisão dos preços registrados, situação essa que poderia ser utilizada pela SES/DF com vistas à redução dos valores pactuados no atual contrato. Transcrevemos os principais itens da cláusula citada.

“7.1. Durante a vigência da Ata, o preço registrado será fixo e irrevogável, exceto nas hipóteses, devidamente comprovadas, de ocorrência de situação prevista na alínea “d” do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666/93, ou de redução dos preços praticados no mercado.” “7.2. O TRE/GO fará trimestralmente levantamento dos preços praticados no mercado, visando aferir se os preços registrados nesta Ata apresentam-se vantajosos para a Administração.” “7.2.1. Constatando-se que os preços inicialmente registrados tornaram-se superiores aos praticados no mercado, o TRE/GO convocará o Fornecedor para negociar a redução dos preços e sua adequação à realidade mercadológica (Da revisão dos preços registrados)”.

Tanto a situação de sobrepreço, quanto a possibilidade de redução dos valores pactuados foram reportadas à SES/DF por meio do IAC nº 02/2016-

³⁴ - Pregão Eletrônico ANAC nº 03/2016 - OI MÓVEL S/A., CNPJ 05.423.963/0001-11;
- Pregão Eletrônico BRB nº 50/2015 - OI S.A., CNPJ 76.535.764/0001-43;
- Contrato SENAC-DF nº 19/2015 - OI S.A., CNPJ 76.535.764/0001-43 e
- Contrato SES/DF nº 80/2015 - OI S.A., CNPJ 76.535.764/0001-43.



DIATI/COLES/SUBCI/CGDF emitido por esta Controladoria, assim que a situação de sobrepreço foi preliminarmente identificada. Na ocasião, o sobrepreço apontado no IAC foi baseado nos valores praticados no Contrato nº 03/2014, sendo seu prejuízo estimado a partir do volume total de circuitos previsto na contratação uma vez que os questionamentos sobre a quantidade atual de circuitos contratados, realizados por meio da S.A. nº 14/2016, não haviam sido respondidos pela Unidade.

A resposta ao IAC nº 02/2016 quanto ao sobrepreço relatado trouxe justificativas da Coordenação Especial de Tecnologia da Informação em Saúde (CTINF) e da Subsecretaria de Administração Geral (SUAG). As justificativas prestadas pela CTINF foram no sentido de demonstrar que a SES/DF realizou consultas à SEPLAN/DF para um possível compartilhamento da Rede GDFNet, e que, diante da impossibilidade de pleno atendimento, a alternativa adotada foi a tentativa de adesão à ARP nº 9001/2014-SEPLAN-DF. Novamente, diante da negativa quanto à possibilidade de aderir a Ata supracitada, e visando não incorrer em risco de ficar sem cobertura contratual (prejudicando o atendimento às Unidades de Saúde da rede SES/DF), teria optado pela adesão à ARP nº 19/2014-TRE/GO.

É importante ressaltar que a análise realizada neste ponto teve como foco a aderência da SES/DF à recomendação exarada pelo TCDF em sua Decisão nº 188/2015 de que, nas contratações e/ou prorrogações dos contratos vigentes de enlaces de comunicação de dados fossem utilizados como base os valores atualmente praticados no Distrito Federal.

No que diz respeito aos esclarecimentos prestados pela SUAG, o despacho nº 090/2016 realizado por sua Diretoria de Instrução para Aquisição – DIAQ, em 20/07/2016, informa que, a elevada complexidade técnica da contratação culminou na necessidade de que a própria área demandante atuasse diretamente na pesquisa de preços. Ressaltou também que o Processo nº 060.007.525/2015 fora remetido para sua análise no dia 19/08/2015, sendo que o Contrato anterior, nº 53/2009, teve sua vigência expirada em 20/09/2015, gerando “enorme pressão” para que a pesquisa de preços fosse finalizada o mais rápido possível. Conclui, portanto, esclarecendo que, perante a complexidade técnica e urgência impostas ao andamento dos autos, restou à DIAQ apenas a conferência da estimativa de valores levada a cabo pela demandante.

Dessa forma, a análise do Controle Interno é de que os esclarecimentos prestados pela SES/DF não justificaram a situação de sobrepreço identificada nos valores praticados no Contrato nº 80/2015.

Causa

O descumprimento das determinações previstas na Decisão TCDF nº 188/2015, ao deixar de utilizar como base na estimativa de preços os valores praticados no DF.



Consequência

Contratação de circuitos MPLS em flagrante situação de sobrepreço conforme demonstrado, o que caracteriza prejuízo ao erário, conforme alertado pelo próprio TCDF.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação, e passe a observar as orientações contidas na Decisão TCDF nº 188/2015; em especial à necessidade de, nas contratações e/ou prorrogações dos contratos vigentes de enlaces de comunicação de dados, utilizar como base os valores atualmente praticados no DF, sob pena de caracterizar prejuízo ao erário.
- b) Adotar providências, no sentido de realizar o ajuste nos valores, conforme prevê o item 7.2.1 da ARP nº 19/2014 do TRE/GO que deu origem ao atual Contrato (nº 80/2015-SES/DF) de forma a se adequar aos valores atualmente praticados no DF.
- c) Apurar a responsabilidade do(s) agente(s) público(s), nos termos da Lei Complementar nº 840/2011 e resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa, pela situação de prejuízo identificada em razão do descumprimento da Decisão TCDF nº 188/2015.

2.2. IRREGULARIDADES NA PESQUISA DE PREÇO

Fato

A análise dos autos que compõem o Processo nº 060.007.525/2015 (Contrato nº 80/2015), cujo objetivo é o fornecimento de circuitos utilizando a tecnologia MPLS, constatou as seguintes irregularidades na pesquisa de preços realizada pela equipe SES/DF: (a) não atendimento às especificações técnicas contidas no Termo de Referência e (b) consulta à apenas uma empresa prestadora dos serviços.

- a) Não atendimento às especificações técnicas contidas no Termo de Referência (TR)

O item 4 do TR elaborado pela equipe de Planejamento da Contratação previa inicialmente o fornecimento de um circuito com capacidade igual à 155 Mbps (cf. folha 11, Processo nº 060.007.525/2015). A análise da pesquisa de preço realizada, entretanto, identificou, em todos os casos, circuitos com capacidades inferiores ao estabelecido pela área técnica, conforme ilustra a tabela a seguir.

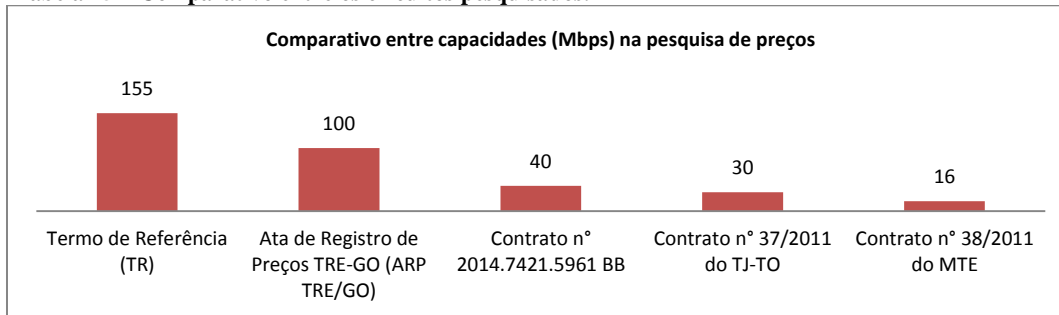


Tabela 24 – Comparativo entre os circuitos pesquisados.

Capacidade definida no Termo de Referência	Capacidade prevista na Ata de Registro de Preços TRE-GO (ARP n°19/2014), aderida pela SES/DF.	Capacidade prevista no Contrato n° 2014.7421.5961 do Banco do Brasil.	Capacidade prevista no Contrato n° 37/2011 do Tribunal de Justiça Tocantins.	Capacidade prevista no Contrato n° 38/2011 do Ministério do Trabalho e Emprego.
155 Mbps	100 Mbps	40 Mbps	30 Mbps	16 Mbps

Fonte – Estimativa de Custo apresentada no Artefato Estratégia da Contratação, Processo n° 060.007.525/2015, fl. 88.

Tabela 25 – Comparativo entre os circuitos pesquisados.



Fonte – Estimativa de Custo apresentada no Artefato Estratégia da Contratação, Processo n° 060.007.525/15, fl. 88.

A inconsistência entre a capacidade solicitada no TR e àquelas constantes nas pesquisas de preços foi reportada à então Subsecretaria de Tecnologia da Informação – SUTIS/SES/DF pela Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições conforme expediente identificado na folha 540 do Processo n° 060.007.525/2015. Em resposta, a SUTIS justificou (cf. folha 541 do processo supracitado), que a divergência foi causada por um equívoco na revisão e elaboração de itens do TR, alterando a capacidade do circuito para 100 Mbps (cf. fl. 695). Apesar da justificativa apresentada pela SUTIS, o Contrato n° 80/2015, foi assinado contemplando a capacidade inicialmente prevista, ou seja, de 155 Mbps (cf. fl. 778).

Os fatos indicaram, portanto, que a pesquisa de preços realizada não atendeu os requisitos técnicos previstos na fase de Planejamento da Contratação. Registra-se que, dentre outras funções, esse procedimento serve de base para confronto e exame de propostas, estabelecendo o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar.

Dessa forma, a comparação de preços de circuitos com capacidades distintas, ou seja, sem obedecer os requisitos mínimos definidos no TR, impediu o estabelecimento do preço justo para o item, como demonstrado na tabela a seguir.



Tabela 26 – Valores obtidos durante a pesquisa de preços.

	Capacidade prevista na Ata de Registro de Preços TRE-GO (ARP nº19/2014), aderida pela SES/DF	Capacidade prevista no Contrato nº 2014.7421.5961 do Banco do Brasil	Capacidade prevista no Contrato nº 37/2011 do Tribunal de Justiça Tocantins	Capacidade prevista no Contrato nº 38/2011 do Ministério do Trabalho e Emprego
Capacidade	100 Mbps	40 Mbps	30 Mbps	16 Mbps
Preço cotado	R\$ 68.151,32	R\$ 70.278,37	R\$ 30.196,76	R\$ 36.219,17

Fonte – Estimativa de Custos apresentada no Artefato Estratégia da Contratação, Processo nº 060.007.525/2015, fl. 88.

A necessidade de padronização dos procedimentos de pesquisa de preços, em conformidade com o solicitado, já foi objeto e orientação do TCU no Acórdão³⁵ 127/2007, conforme transcrito a seguir.

b) Consulta à apenas uma empresa prestadora dos serviços.

Além de utilizar produtos diferentes dos definidos no TR, a análise das propostas anexadas à Estimativa de Custos comprovou que todos os contratos utilizados na pesquisa de preços são atendidos pelo mesmo fornecedor, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 27 – Empresas prestadoras dos contratos utilizados na pesquisa de preços.

Ata de Registro de Preços TRE-GO (ARP nº19/2014), aderida pela SES/DF.	Contrato nº 2014.7421.5961 Banco do Brasil (BB)	Contrato nº 37/2011 Tribunal de Justiça Tocantins (TJ-TO)	Contrato nº 38/2011 Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
<u>OI S/A</u> , CNPJ 76.535.764/0001-43 (cf. folha 686)	Consórcio Rede REMUS III Agências, <u>Sob a liderança da OI MÓVEL S.A e participação da OI S/A</u> , CNPJ 76.535.764/0001-43 (cf. folha 255)	<u>OI S/A</u> , CNPJ 76.535.764/0001-43 (cf. folha 225)	TELEMAR Norte Leste S/A, CNPJ 33.000.118/0001-79, <u>atual OI S/A</u> (cf. folha 125)

Fonte – Elaborado a partir das informações contidas no Processo nº 060.007.525/2015.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que durante o Acórdão nº 3.026/2010 – Plenário, o Min. Raimundo Carreiro consignou em seu voto que a jurisprudência do TCU é no sentido de que, antes da fase externa da licitação, há que se fazer pesquisa de preço para que se obtenham, no mínimo, três orçamentos de fornecedores distintos. (Acórdão nº 4.013/2008 – TCU-Plenário, Acórdão no 1.547/2007 – TCU – Plenário).

Causa

Descumprimento das orientações emitidas pelas Cortes de Contas, conforme identificado no Acórdão nº 3.026/2010 – TCU, bem como na Decisão nº 3.377/2011- TCDF³⁶.

³⁵ - Deve ser estabelecido procedimento padronizado de pesquisa de preços, em que seja exigido o mínimo de três propostas e completo detalhamento da proposta pelo fornecedor, em conformidade com o solicitado e deve haver vinculação entre o valor indicado na proposta e o efetivamente contratado”. (Plenário/Sumário)

³⁶ - Decisão TCDF nº 3.377/2011 - O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: IV. Alertar a PCDF para que, quando da realização de estimativas de preços, constate a inexistência de duplicidade



Além disso, a inconformidade entre os produtos previstos nas propostas e no Termo de Referência vai de encontro ao artigo 43 da Lei de Licitações³⁷.

Consequência

Comprometimento da eficácia na identificação do preço justo para o circuito contratado e a isonomia na consulta por mais de uma empresa, causando risco de prejuízo ao erário e comprometimento da eficiência na execução contratual.

Recomendações:

- a) Notificar as áreas envolvidas para que passem a observar, em suas futuras contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação, as orientações contidas no artigo 43 da Lei nº 8.666/93, bem como aquelas contidas no Acórdão TCU 127/2007; em especial à importância de verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital, sob pena de causar risco de prejuízo ao erário e comprometimento da eficiência na execução contratual.
- b) Apurar a responsabilidade do(s) agente(s) público(s), nos termos da Lei Complementar nº 840/2011 e resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa, pelas irregularidades identificadas na pesquisa de preços.
- c) Promover a capacitação de seu quadro de gestores contratuais da área de tecnologia da informação, com vistas evitar as irregularidades identificadas durante a pesquisa de preços realizada.

3. GERENCIAMENTO DO CONTRATO

CONTRATO Nº 80/2015

3.1. IRREGULARIDADES NAS NOTAS FISCAIS: VALORES DIFERENTES DOS ESTABELECIDOS EM CONTRATO, COBRANÇA INDEVIDA PELA LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS ROTEADORES, COBRANÇA DE MULTA E ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA REFERENTE A OUTRO CONTRATO.

de vínculos societários nas empresas que apresentem suas cotações, de forma a não comprometer a lisura do processo de formação dos preços estimados e, em consequência, o procedimento licitatório.

³⁷ - “A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: [...] IV. verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do Sistema de Registro de Preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis” (Lei nº 8.666/93).



Fato

A análise dos autos que compõem os processos de pagamento n^{os} 060.010.713/2015, 060.000.245/2016, 060.002.0002/2016 e 060.000.699/2016, e que tratam da contratação de links MPLS, identificou as seguintes irregularidades nas Notas Fiscais (NF): (a) valores diferentes dos registrados na ARP n^o 19/2014 - TRE/GO, (b) cobranças indevidas referentes à locação de roteadores, (c) cobranças de multa e atualização monetária por parte da contratada referentes a períodos anteriores ao Contrato n^o 80/2015 e (d) cobrança de multa e atualização monetária por parte da contratada sem previsão contratual. Inicialmente é importante ressaltar as seguintes questões:

- As irregularidades apresentadas neste ponto foram repassadas à SES/DF por meio do IAC n^o 02/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF emitido por esta Controladoria, assim que comprovada a situação.
- As NF acostadas aos processos, além de serem apresentadas em papel, são extensas, contendo até 699 páginas, fator que dificultou a análise e verificação pormenorizada dos itens que as compõem.
- A SES/DF, a partir do processo 060.000.699/2016, referente as faturas de fevereiro e abril de 2016, optou por anexar nos processos de pagamento apenas a primeira folha das faturas e uma planilha de controle mensal de elaboração própria. A alegação para o desmembramento das faturas foi de que as demais folhas comporiam outros processos específicos de evidências. Ressalta-se, contudo, que essa metodologia dificulta os trabalhos de verificação e controle uma vez que a NF é dividida em mais de um processo administrativo.
- Diante das limitações encontradas (valores incorretos registrados nas NF, extensão e desmembramento das NF) optou-se por dar ênfase na análise das planilhas de controle elaboradas pela SES/DF, uma vez que foram utilizadas para subsidiar os gestores nos pagamentos.

(a) Valores diferentes dos registrados na ARP n^o 19/2014– TRE/GO

A análise da NF 1512.000245847, bem como das planilhas elaboradas pela SES/DF referentes às NF n^{os} 1602.000240957 e 1604.000234105, permitiu identificar que os valores cobrados pelos circuitos MPLS variavam de R\$ 2.313,07 a R\$ 3.595,03 no caso de capacidade igual a 1 Mbps, de R\$ 3.752,81 a R\$ 4.887,14 no caso de 2 Mbps e de R\$ 7.792,38 a R\$ 29.426,89 para o circuito de 100 Mbps. Tais valores divergem dos registrados na ARP aderida pela SES/DF, fixados³⁸ em R\$ 2.480,62, R\$ 3.595,03 e R\$ 68.151,32 para os circuitos MPLS

³⁸ Item 9.1.2 da ARP n^o 19/2014– TRE/GO - Descrição dos preços solicitados para os Lotes da Tecnologia MPLS: 9.1.2.1 - Valor Mensal do link (R\$): valor mensal relativo ao serviço de fornecimento de cada link de acesso dedicado, conforme a velocidade. Este valor deve ser igual para todos os Links de mesma velocidade do



de 1 Mbps, 2 Mbps e 100 Mbps respectivamente, conforme depreende-se da folha 584 do processo nº 060.007.525/2015. Questionada quanto a divergência de valores, a SES/DF reconheceu o equívoco e informou as medidas que serão tomadas, conforme descrito a seguir.

“Item 6 – (a) Informamos que a operadora será notificada sobre o erro durante a transcrição da planilha de acompanhamento (...) tal erro será corrigido na última planilha que será enviada para pagamento e as diferenças de valor que deveriam ter sido encontradas serão devidamente atualizadas e inclusive as glosas serão ajustadas(...) (Resposta à SA nº 09/2016)”

(b) Cobranças indevidas referentes à locação de roteadores.

Foram identificadas também cobranças pelo serviço de locação dos roteadores utilizados nos circuitos, em desacordo com o item 7.1.5 da ARP nº 19/2014 – TRE/GO, conforme transcrito a seguir.

“7.1.5 - FORNECIMENTO DE INSUMOS: Os seguintes insumos devem ser fornecidos para o funcionamento dos links instalados nas dependências do CONTRATANTE: (...) 7.1.5.3 - Roteadores CPE (Customer Premise Equipment)...”

Dessa forma, o valor para a prestação dos serviços de telecomunicações, por meio de uma rede IP Multisserviços, utilizando tecnologia MPLS, já incluiria o fornecimento dos roteadores (insumos), que estaria sendo cobrado a mais. Em resposta à S.A. 09/2016, os gestores informaram que tal procedimento era realizado anteriormente no Contrato nº 53/2009, onde a operadora fazia o desmembramento do valor cobrado, alegando necessidade de ajuste contábil à época.

(c) Cobrança de multa e atualização monetária por parte da contratada referente a períodos anteriores ao Contrato nº 80/2015

A análise da NF 1512.000245847, referente ao período de 18/10/2015 a 17/11/2015 identificou evidências da cobrança de multa e atualização monetária referentes a período anterior à assinatura do Contrato nº 80/2015, ocorrida em 08/09/2015. A imagem a seguir apresenta um trecho da NF 1512.000245847 onde é possível observar que no campo histórico houve a cobrança de multa e atualização monetária referentes a períodos iniciados em julho/2015, agosto/2015 e setembro/2015, ou seja, anteriores à assinatura do Contrato supracitado.

mesmo Lote e deve cobrir o custo para manter o Link operacional, atendendo a todas as características e serviços solicitados neste TR.

**Figura 4 – Cobrança de multa e atualização monetária fora da vigência contratual – julho, agosto e setembro/2015.**

DOCUMENTO FINANCEIRO - Nº 000.245.891				
ITENS FINANCEIROS				
Sequência	Descrição dos serviços	Data	Histórico	Valor
2	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150704/20151028	97,33
3	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150904/20151028	44,84
4	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150804/20151028	70,96
5	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20151004/20151028	23,52
6	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20151004/20151028	54,60
7	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150804/20151028	49,38
8	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150904/20151028	49,38
9	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150704/20151028	49,38
Total ITENS FINANCEIROS				439,38

Fonte: Fragmento da Nota Fiscal 1512.000245847 retirado do Processo nº 060.0002.002/2016

Em resposta à S.A. nº 12/2016 os gestores reconheceram o pagamento indevido referente ao contrato anterior, esclarecendo que será devidamente corrigido, conforme transcrito a seguir:

“(...) percebeu-se também que estava havendo cobranças relativas aos atrasos de pagamento misturadas entre o Contrato nº 53/2009 e o Contrato nº 80/2015, o que será devidamente corrigido para o nível de detalhamento de cada contrato, desde a primeira fatura (...)”

(d) Cobrança de multa e atualização monetária pela contratada sem previsão contratual

Ainda com relação à NF 1512.000245847, a análise constatou o registro de cobrança de multa e atualização monetária dentro do prazo de vigência contratual, conforme destacado na imagem a seguir.

Figura 5- Cobrança de multa e atualização monetária dentro da vigência contratual – outubro/2015.

DOCUMENTO FINANCEIRO - Nº 000.245.891				
ITENS FINANCEIROS				
Sequência	Descrição dos serviços	Data	Histórico	Valor
2	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150704/20151028	97,33
3	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150904/20151028	44,84
4	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150804/20151028	70,96
5	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20151004/20151028	23,52
6	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20151004/20151028	54,60
7	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150804/20151028	49,38
8	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150904/20151028	49,38
9	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150704/20151028	49,38
Total ITENS FINANCEIROS				439,38

Fonte: Fragmento da Nota Fiscal 1512.000245847 retirado do Processo nº 060.0002.002/2016

A análise do Contrato nº 80/2015, bem como da ARP nº 19/2014– TRE/GO, contudo, não encontrou previsão para a cobrança, motivo pelo qual questionou os gestores quanto a cláusula contratual utilizada para justificar a cobrança (S.A 09/2016). Em resposta, a SES/DF enviou o seguinte esclarecimento.

“Item 8 – Informamos que durante o processo de análise das faturas foram identificadas cobranças de multa e atualizações monetárias. Com isso será colocado mais explicitamente no



atesto da nota que não é aplicável multa por atraso de pagamento e esse valor deve ser desconsiderado (smj). (Resposta à S.A nº 09/2016, grifo nosso)

Por fim, cumpre informar que a planilha mensal elaborada pelos gestores da SES/DF com o intuito de realizar a apuração e o controle do que foi cobrado pela contratada, indicando glosas, apresentou as seguintes inconsistências:

- Os valores dos circuitos utilizados pela SES/DF como referência também estavam diferentes dos registrados em contrato;
- Os itens relacionados ao pagamento irregular pelo serviço de locação de roteadores não foram excluídos.

Em resposta ao IAC nº 02/2016, além de citarem as respostas às S.A nºs 09, 10 e 12/2016, as quais confirmaram as evidências relatadas neste ponto, os gestores da SES/DF anexaram cópia dos Ofícios nºs 13 e 14/2016 GAB/CTINF/SES-DF, bem como dos Memorandos nºs 53 e 54/2016 GSITI/DTINF/CTINF/SES-DF onde, após análise interna da própria equipe técnica da SES/DF, reconhecem as situações de cobrança de valores divergentes dos registrados no Contrato nº 80/2015, de cobrança de multa e atualização monetária relativas à contrato diferente (Contrato nº 53/2009), solicitando a aplicação glosa no valor de R\$ 87.972,28.

Causa

Falhas no mecanismo de gestão e controle contratual.

Consequência

Descumprimento de cláusulas contratuais previstas na ARP nº 19/2014– TRE/GO e no Contrato nº 80/2015 como no caso do valor dos circuitos, da cobrança de multa e atualização monetária referentes a serviços realizados fora da vigência contratual e por serviços sem previsão contratual (cobrança pela locação dos roteadores).

Recomendações:

- a) Apurar e glosar os valores cobrados e/ou pagos indevidamente à empresa contratada durante a execução do Contrato nº 80/2015, referente aos preços dos circuitos de comunicação e pela locação de roteadores, respeitando sempre o contraditório e a ampla defesa.
- b) Apurar e glosar os valores cobrados e/ou pagos indevidamente à empresa contratada pela cobrança de multa e atualização monetária referente a períodos



fora da vigência do Contrato nº 80/2015, respeitando sempre o contraditório e a ampla defesa.

- c) Aprimorar os mecanismos de controle e avaliação das NF encaminhadas pela empresa contratada, preferencialmente utilizando instrumentos informatizados, de forma a evitar que erros operacionais acarretem novamente pagamentos indevidos.
- d) Providenciar, junto à empresa contratada, a correção dos valores e itens cobrados nas Notas Fiscais, de forma a evitar novas cobranças irregulares.
- e) Promover a capacitação dos gestores de contratos de Tecnologia da Informação da Secretaria de Estado de Saúde, para que possam desempenhar satisfatoriamente a função de executores de contrato administrativo.

3.2. IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NAS UNIDADES DE SAÚDE.

Fato

Acerca do Contrato nº 80/2015, que trata da contratação de links MPLS, foram realizadas vistorias nas Unidades de Saúde “Farmácia de Auto Custo 102 Sul”, “Centro de Tratamento de Aids – CTA” e “Diretoria de Saúde Ocupacional – DSOC”. As inspeções realizadas, conforme imagens a seguir, encontraram instalações em má qualidade e a ausência de identificação nos equipamentos.

FARMÁCIA DE AUTO CUSTO 102 SUL

O item 7.1.5³⁹. do TR elaborado pelo TRE/GO, que originou a ARP nº 19/2014, aderida pela SES/DF, estabelece que os insumos necessários para o correto funcionamento das conexões são de responsabilidade da CONTRATADA. A visita às dependências da Farmácia de Auto Custo encontrou modems sem a devida acomodação nos racks e equipamentos sem identificação, conforme as imagens a seguir.

³⁹ - Item 7.1.5 – “Os seguintes insumos devem ser fornecidos para o funcionamento dos links instalados nas dependências do CONTRATANTE (...) 7.1.5.1 - Cabos e adaptadores (...) 7.1.5.2- Modem: (...) 7.1.5.3 - Roteadores CPE (Customer Premise Equipment)”



Figura 6 - Modems acomodados sobre o roteador, causando risco de acidentes a todos os equipamentos. Roteador sem identificação. Foto tirada em 02/06/2016.



Figura 7 - Modem acomodado sobre outro equipamento, o que causa risco de acidentes e compromete a segurança de toda a infraestrutura do local. Foto tirada em 02/06/2016.

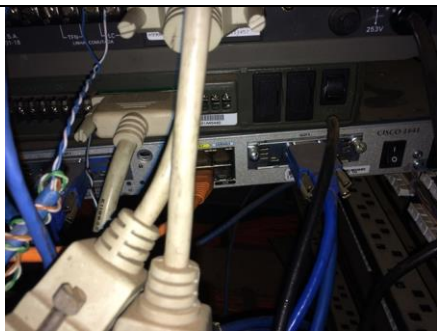


Figura 8 - Cabeamento sem identificação na entrada do roteador, o que causa risco de acidentes na manipulação além de dificultar manutenção e intervenção em caso de incidentes. Foto tirada em 02/06/2016.



Figura 9 - Identificação precária e ausente dos modems acomodados sobre o roteador, o que dificulta a gestão dos ativos em caso de manutenção e incidentes. Foto tirada em 02/06/2016

CENTRO DE TRATAMENTO DE AIDS – CTA

Situação similar pôde ser observada durante a inspeção realizada no Centro de Tratamento de Aids – CTA, conforme as imagens a seguir.

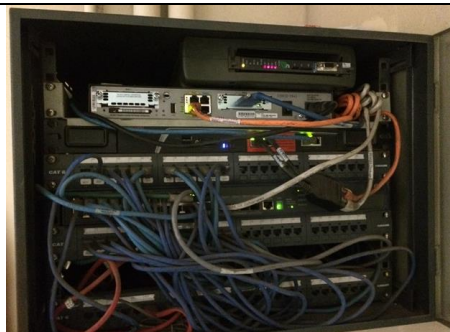


Figura 10 - Cabeamento sem identificação, o que causa risco de acidentes na manipulação além de dificultar a manutenção e intervenção em caso de incidentes. Foto tirada em 02/06/2016.



Figura 11 - Modems sem a fixação nos racks, causando risco de acidentes a todos os equipamentos. Foto tirada em 02/06/2016.



DIRETORIA DE SAÚDE OCUPACIONAL - DISOC

A inspeção realizada na DISOC, localizada na 712/912 Sul encontrou a Unidade em reforma. Nesse caso específico, além dos problemas na instalação dos modems, na identificação dos equipamentos e no cabeamento, encontrados nas vistorias anteriores, observou-se que os equipamentos estavam expostos ação da poeira causada pelo ambiente em obra e da umidade, conforme fotos tiradas no local e apresentadas a seguir.



Figura 12 - Modems sem a fixação nos racks, causando risco de acidentes a todos os equipamentos. Foto tirada em 27/07/2016.



Figura 13 - Cabeamento e Modem sem identificação, o que causa risco de acidentes na manipulação além de dificultar a manutenção e intervenção em caso de incidentes. Foto tirada em 27/07/2016.



Figura 14 - Ausência de identificação dos circuitos de dados e acondicionamento incorreto dos equipamentos (roteador e modems), expondo os mesmos a acidentes ação de poeira e umidade. Foto tirada em 27/07/2016.

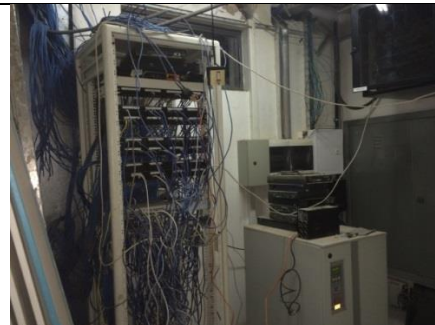


Figura 15 - Sala destinada aos equipamentos de dados. Unidade em reforma. Foto tirada em 27/07/2016.

Causa

Deficiências nos mecanismos de acompanhamento contratual, em especial da ausência de aceite e recebimento dos serviços por parte da SES/DF. Ressalta-se que a ARP nº 19/2014,



aderida pela SES/DF, prevê, dentro dos requisitos de manutenção, o serviço de atuação preventiva, cláusula que poderia ser utilizada para corrigir as irregularidades encontradas⁴⁰.

Consequência

O acondicionamento ou fixação irregular dos equipamentos aumenta o risco de acidentes, o que comprometeria a qualidade dos serviços. Além disso, as deficiências na forma de proteção dos equipamentos contra ação de intempéries (umidade, sujeira) nos ambientes selecionados para instalação, como identificado na vistoria a Unidade DISOC, que passava por obras civis, traz riscos à vida útil e à performance dos equipamentos. A ausência de identificação nos equipamentos e cabeamentos dificulta o controle e a gestão dos ativos, além de prejudicar os técnicos durante uma possível intervenção ou incidente na rede local.

Recomendações

- a) Promover a capacitação dos gestores de contratos de Tecnologia da Informação da Secretaria de Estado de Saúde para que possam desempenhar satisfatoriamente a função de executores de contrato administrativo, evitando as deficiências identificadas nos processos de monitoramento e controle contratual.
- b) Orientar às Unidades atendidas pelos circuitos de dados quanto à importância e boas práticas no acondicionamento e cuidados acerca das salas de rack, a fim de evitar a ocorrência das situações identificadas durante as inspeções.
- c) Realizar a correção das irregularidades identificadas nas Unidades de Saúde inspecionadas, conforme descrito no ponto.

CONTRATO Nº 93/2015

3.3. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS SEM COBERTURA CONTRATUAL

Fato

A análise dos processos de pagamento que compõem o Contrato nº 93/2015 que trata da contratação de uma rede WDM identificou evidências de que houve a execução de serviços sem cobertura contratual.

⁴⁰ - Termo de Referência, item 7.5.2 - “O serviço de manutenção deve ser prestado pela CONTRATADA, que deve atender obrigatoriamente as seguintes condições: 7.5.2.1 - Efetuar manutenção preventiva em todos os enlaces e equipamentos, de forma a identificar possíveis pontos de falha e garantir o perfeito funcionamento de todos os enlaces e equipamentos.”



As NF n^{os} 1512.000246201 e 1512.000246210 acostadas ao processo de pagamento n^o 060.002.2001/2016 registram a cobrança pelos serviços de fornecimento de circuitos Gigabit para 17 unidades hospitalares no período de 18/10 a 17/11/2015. A mesma situação foi identificada nas NF n^{os} 1511.000364118 e 1511.000364109 para o período de 18/09 a 17/10/2015, durante análise dos processos n^{os} 060.010.714/2015 e 060.010.715/2015.

Cabe informar que a vigência do Contrato anterior, n^o 53/2009, utilizado para o fornecimento de circuitos WDM, foi encerrada no dia 20/09/2015, sendo a nova contratação, n^o 93/2015, assinada apenas no dia 05/11/2015. Dessa forma, as atividades realizadas no período de 18/09 à 20/09/2015 estão sob vigência do Contrato n^o 53/2009, e aquelas realizadas entre 21/09 a 04/11/2015, totalizando 46 dias, estão sem cobertura contratual.

Tabela 28 - Cálculo do número de dias sem cobertura contratual

Nota Fiscal	Dias sem cobertura contratual
NF 1511.000364118 / NF 1511.000364109	3 dias sob vigência do Contrato n ^o 53/2009
NF 1511.000364118 / NF 1511.000364109	28 dias
NF 1512.000246210 e 1512.000246201	18 dias

Fonte – Elaborada a partir das NF 1511.000364118, 1511.000364109, 1512.000246210 e 1512.000246201.

Os Contratos Administrativos têm como uma de suas características a formalidade, uma vez que devem ser formulados por escrito e nos termos previstos em lei. Tal premissa é encontrada também no parágrafo único, artigo 60 da Lei n^o 8.666/93, que define como nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração. Pesquisa realizada pela equipe de trabalho identificou nos Pareceres n^{os} 141 e 192/2016⁴¹, emitidos pela PGDF, que em situações correlatas, ou seja, onde houve a prestação de serviços sem a cobertura contratual, o pagamento por meio de Reconhecimento de Dívida está vinculado à concomitante presença dos seguintes requisitos: (i) demonstração de boa-fé; (ii) anuência do Poder Público quanto à situação irregular; (iii) efetiva comprovação da prestação dos serviços e sua quantidade; (iv) avaliação quanto à regularidade do custo da atividade; (v) aferição de disponibilidade orçamentária específica; (vi) apuração de responsabilidades pelas irregularidades; (vii) compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado.

Além disso, a Decisão TCDF n^o 437/2011 orienta que o fornecimento de serviços, obras e bens sem cobertura contratual, fora das hipóteses ressalvadas em lei, dará ao

⁴¹ - Trecho dos pareceres 141 e 192/2016 - PGDF - O reconhecimento de dívida sem a correspondente cobertura no instrumento de Contrato ou Convênio é visto como uma situação excepcional e que somente tem lugar mediante a presença de uma série de requisitos sendo que o eventual valor a ser pago deve limitar-se apenas aos serviços efetivamente prestados, devendo o gestor concentrar-se na avaliação dos custos envolvidos no caso concreto (cf. Decisão n^o 553/2014-TCDF) - O pagamento por serviços prestados sem cobertura contratual nos termos de iterativos pronunciamentos desta Casa, está vinculado à concomitante presença dos seguintes requisitos: (i) demonstração de boa-fé; (ii) anuência do Poder Público quanto à situação irregular; (iii) efetiva Comprovação da prestação dos serviços e sua quantidade; (iv) avaliação quanto à regularidade do custo da atividade; (v) aferição de disponibilidade orçamentária específica; (vi) apuração de responsabilidades pelas irregularidades; (vii) compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado”.



fornecedor o direito a ser indenizado somente pelo que aproveitou à Administração, retirando-se quaisquer lucros ou ressarcimentos pelos demais gastos, sem prejuízo de responsabilização do gestor que der causa à despesa em desconformidade com a lei (inciso II, alínea b).

A situação identificada neste ponto foi apresentada aos gestores da SES/DF por meio da SA nº 09/2016, os quais reconheceram a irregularidade e disseram ter tomado providências a fim de corrigi-la. A despeito da justificativa apresentada, havendo o Contrato nº 93/2015 encerrado sua vigência em 03/05/2016⁴², constata-se que a SES/DF encontra-se novamente sem cobertura contratual para os serviços de fornecimento de circuitos WDM, fato agravante.

Por fim, cumpre ressaltar que a irregularidade apresentada neste ponto foi informada à SES/DF por meio do IAC nº 02/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF emitido por esta Controladoria, assim que identificada. Os esclarecimentos encaminhados pela SES/DF em resposta ao IAC nº 02/2016 não abordaram, entretanto, a questão.

Causa

Descumprimento de diversas legislações aplicáveis à matéria⁴³, por exemplo: a Lei nº 8.666/1993, artigos 3º e 60 e a Lei 4.320/1964, artigo 60, conforme apontam as Decisões TCDF nºs 2.312/2011 e 3.611/2015.

Consequência

A execução de atividades sem cobertura contratual acarretou a oneração contratual.

Recomendações:

- a) Providenciar a regularização da situação apresentada, a luz das orientações contidas nos Pareceres nºs 141 e 192/2016 da PGDF, bem como da Decisão TCDF nº 437/2011.

⁴² - Data corrigida se comparada à preliminarmente informada no IAC nº 02/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF.

⁴³ - Lei 8.666/93 Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

- Lei 8.666/93 Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem (...). Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração (...)

- Lei 4.320/64 - Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.



- b) Apurar a responsabilidade do(s) agente(s) público(s), nos termos da Lei Complementar nº 840/2011 e resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa, pela situação de execução de atividades sem cobertura contratual, conforme orientação dos Pareceres nºs 141 e 192/2016 da PGDF.

3.4. IRREGULARIDADES NAS NOTAS FISCAIS: VALORES DIFERENTES DOS ESTABELECIDOS EM CONTRATO, COBRANÇA DE MULTA E ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA REFERENTE A OUTRO CONTRATO.

Fato

A análise dos processos de pagamento que compõem o Contrato nº 93/2015 para a Contratação Emergencial de rede WDM identificou as seguintes irregularidades nas NF apresetadas pela empresa contratada: (a) valores diferentes dos registrados no Contrato, (b) cobrança de multa e atualização monetária por parte da contratada referentes à períodos anteriores ao Contrato nº 93/2015 e (c) cobrança de multa e atualização monetária por parte da contratada sem previsão contratual.

(a) Valores diferentes dos registrados no Contrato

O Contrato nº 93/2015 prevê como custo unitário do circuito WDM o valor de R\$ 23.900,00, fazendo com que o conjunto de links, principal e backup, instalados nas unidades hospitalares, tenha o custo mensal de R\$ 47.800,00 (2 x R\$ 23.900,00). A verificação das NF acostadas aos processos de pagamento nºs 060.010.714/2015, 060.010.715/2015, 060.002.001/2016 e 060.002.003/2016, bem como das planilhas de controle elaboradas pela equipe da CTINF/SES/DF, identificou, entretanto, que os valores cobrados pela empresa contratada variaram de R\$ 47.841,43 a R\$ 52.840,51.

Ao realizar a apuração do valor a ser glosado, os gestores (SES/DF) utilizaram como valor de referência R\$ 47.841,43, ou seja, R\$ 41,43 ainda maior do que o previsto no contrato, acarretando um prejuízo ao erário. Questionados sobre as irregularidades identificadas, os gestores confirmaram o equívoco nos valores, conforme demonstrado a seguir:

“Item 4 – Após análise das planilhas constatou-se a divergência do valor cobrado de R\$ 47.800,00 para o valor da planilha de R\$ 47.841,43, que foi um erro. Após a constatação informamos que será devidamente corrigido e as glosas atualizadas desde o início do contrato. Em relação a variação dos preços cobrados pela operadora, foi encaminhado ofício (em anexo) para que tais cobranças sejam cessadas”. (Resposta à S.A nº 10/2016, grifo nosso)

A partir da quantidade de circuitos informados nas NF, foi possível apurar que o erro da empresa contratada causou uma cobrança a maior, entre os meses de Novembro/2015 e Abril/2016, de R\$ 418.428,99.

**Tabela 29 - Cálculo do valor cobrado indevidamente no Contrato nº 93/2015.**

Mês/ Ano	Nota Fiscal (NF) analisada	Valor cobrado NF (A)	Valor contratado (B)	Número de links (C)	Cobrança indevida D = (A-B)*C
Nov/15	NF 1511.000364109	R\$ 47.841,43	R\$ 47.800,00	9	R\$ 372,87
	NF 1511.000364118	R\$ 47.841,43	R\$ 47.800,00	8	R\$ 331,44
Dez/15	NF 1512.000246201	R\$ 52.630,34	R\$ 47.800,00	9	R\$ 43.473,06
	NF 1512.000246210	R\$ 52.630,34	R\$ 47.800,00	8	R\$ 38.642,72
Jan/16	NF 1601.000244263	R\$ 52.630,34	R\$ 47.800,00	8	R\$ 38.642,72
	NF 1601.000244254	R\$ 52.630,34	R\$ 47.800,00	9	R\$ 43.473,06
Fev/16	NF 1602.000241316	R\$ 52.630,34	R\$ 47.800,00	8	R\$ 38.642,72
	NF 1602.000241307	R\$ 52.630,34	R\$ 47.800,00	9	R\$ 43.473,06
Mar/16	NF 1603.000265784	R\$ 52.840,51	R\$ 47.800,00	9	R\$ 45.364,59
	NF 1603.000265793	R\$ 52.840,51	R\$ 47.800,00	8	R\$ 40.324,08
Abr/16	NF 1604.000234455	R\$ 52.840,51	R\$ 47.800,00	9	R\$ 45.364,59
	NF 1604.000234464	R\$ 52.840,51	R\$ 47.800,00	8	R\$ 40.324,08
Valor total cobrado indevidamente					R\$ 418.428,99

Fonte: Tabela elaborada a partir das informações contidas nas Notas Fiscais e na planilha de controle financeiro da SES/DF.

Além disso, é importante informar que a documentação apresentada nos processos de pagamento do Contrato nº 93/2015 identificou⁴⁴ que, no período analisado, o valor corrigido⁴⁵ apurado e informado à Diretoria Financeira pelos gestores da SES/DF para a aplicação da glosa foi de R\$ 332.791,66, ou seja, R\$ 85.637,33 menor que o devido, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 30 - Valor apurado e informado à área financeira da SES/DF

Mês/ Ano	Nota Fiscal (NF) analisada	Glosas solicitadas
Nov/15	NF 1511.000364109	R\$ 0,00
	NF 1511.000364118	R\$ 0,00
Dez/15	NF 1512.000246201	R\$ 38.311,28
	NF 1512.000246210	R\$ 43.100,19
Jan/16	NF 1601.000244263	Não identificada no processo
	NF 1601.000244254	Não identificada no processo
Fev/16	NF 1602.000241316	R\$ 38.311,28
	NF 1602.000241307	R\$ 43.100,19
Mar/16	NF 1603.000265784	R\$ 44.991,72
	NF 1603.000265793	R\$ 39.992,64
Abr/16	NF 1604.000234455	R\$ 44.991,72

⁴⁴ Memorando nº 014/2016 – GSITI/DTINF/CTINF/SES-DF, folha 18 processo 060.002.001/2016. Documento DTINF 192/2016 - folhas 18 e 98 do processo 060.002.003/2016.

⁴⁵ Valor corrigido se comparado ao preliminarmente apurado no Informativo de Ação de Controle encaminhando anteriormente à SES/DF - IAC – nº 02/DIATI/COLES/SUBCI/CGDF.



	NF 1604.000234464	R\$ 39.992,64
Valor total apurado/informado pela SES/DF (A):		R\$ 332.791,66
Valor cobrado indevidamente pela contratada (B):		R\$ 418.428,99
Diferença (colunas A-B)		R\$ 85.637,33

Fonte: Tabela elaborada a partir das informações contidas nas Notas Fiscais da SES/DF.

Consulta realizada no Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGo, registrou, até o momento da elaboração deste ponto, o pagamento das Notas Fiscais referentes aos meses de fevereiro e março de 2016, totalizando R\$ 1.682.850,62. A esse valor foi aplicada a glosa de R\$ 166.395,83, conforme tabela a seguir.

Tabela 31 - Demonstrativo valor glosado e pago - Contrato nº 93/2015.

Nota Fiscal avaliada	Mês de Referência	Valor registrado na Nota Fiscal	Glosa aplicada pelo financeiro	Valor Pago	Ordem Bancária
1602.000241316	FEV	R\$ 421.042,72	R\$ 38.311,28	R\$ 382.731,44	2016OB04831 a 2016OB04834
1602.000241307	FEV	R\$ 473.673,06	R\$ 43.100,19	R\$ 430.572,87	
1602.00000032	FEV	R\$ 28.121,00	R\$ 0,00	R\$ 28.121,00	
1603.000265784	MAR	R\$ 475.564,59	R\$ 44.991,72	R\$ 430.572,87	
1603.000265793	MAR	R\$ 422.724,08	R\$ 39.992,64	R\$ 382.731,44	
1603.000000012	MAR	R\$ 28.121,00	R\$ 0,00	R\$ 28.121,00	
Soma		R\$ 1.849.246,45	R\$ 166.395,83	R\$ 1.682.850,62	
				Total glosado até o momento	R\$ 166.395,83
				Total calculado para glosa	R\$ 418.428,99
				Pendência de glosa	R\$ 252.033,16

Fonte: Tabela elaborada a partir das informações contidas nas Notas Fiscais e na planilha de controle financeiro da SES/DF.

Dessa forma, considerando o valor cobrado indevidamente, apurado na tabela acima, há um saldo de R\$ 252.033,16 a ser glosado.

(b) Cobrança de multa e atualização monetária por parte da contratada referentes a períodos anteriores ao Contrato nº 93/2015

Assim como no caso do Contrato nº 80/2015, a análise das NF acostadas aos processos de pagamento nºs 060.002.001/2016 e 060.002.003/2016, constatou a cobrança de multa e atualização monetária referentes a períodos anteriores à assinatura do contrato Contrato nº 93/2015, ocorrido em 05/11/2015. O exemplo a seguir apresenta a NF 1512.000246201, onde é possível observar em destaque, no campo histórico, a cobrança referente a períodos iniciados em julho/2015, agosto/2015 e setembro/2015.



Figura 16 – Cobrança de multa e atualização monetária fora da vigência contratual – julho, agosto, setembro e outubro/2015.

DOCUMENTO FINANCEIRO - N° 000.246.201				
ITENS FINANCEIROS				
Sequência	Descrição dos serviços	Data	Histórico	Valor
3	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20151004/20151028	435,52
4	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150704/20151028	1.685,77
5	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150804/20151028	1.374,66
6	ATUALIZACAO DE VALORES	15/11/2015	20150904/20151028	668,79
7	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150904/20151028	956,82
8	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150804/20151028	956,82
9	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20150704/20151028	956,82
10	MULTA DE CONTA	15/11/2015	20151004/20151028	1.027,76
Total ITENS FINANCEIROS				8.462,96

Fonte: Fragmento da Nota Fiscal 1512.000246201 retirado do Processo nº 060.0002.001/2016

(c) Cobrança de multa e atualização monetária por parte da contratada sem previsão contratual

Foi identificada também a cobrança de multa e atualização monetária referente a período coberto pelo Contrato nº 93/2015, conforme imagem a seguir.

Figura 17- Cobrança de multa e atualização monetária dentro da vigência contratual – novembro/2015.

DOCUMENTO FINANCEIRO - N° 000.244.264				
ITENS FINANCEIROS				
Sequência	Descrição dos serviços	Data	Histórico	Valor
3	ATUALIZACAO DE VALORES	15/12/2015	20151104/20151127	368,13
4	MULTA DE CONTA	15/12/2015	20151104/20151127	956,82
Total ITENS FINANCEIROS				1.324,95

Fonte: Fragmento da Nota Fiscal 1601.000244263 retirado do Processo nº 060.0002.001/2016

A análise do contrato supracitado, contudo, não encontrou previsão para as cobranças, motivo pelo qual não foi possível verificar a pertinência e correção nos valores constantes na Nota Fiscal. Assim como no caso da situação constatada no Contrato nº 80/2015, recomenda-se uma consulta à área Jurídica de forma a analisar a pertinência da cobrança realizada pela empresa contrata.

Registra-se, por fim, que as irregularidades apresentadas neste ponto foram repassadas à SES/DF por meio do IAC nº 02/2016-DIATI/COLES/SUBCI/CGDF emitido por esta Controladoria, assim que comprovada a situação. Em resposta, além de citarem as respostas às S.A nºs 09, 10 e 12/2016, as quais confirmaram as evidências relatadas neste ponto, os gestores da SES/DF anexaram cópia dos Ofícios nºs 13 e 14/2016 GAB/CTINF/SES-DF, bem como dos Memorandos nºs 53 e 54/2016 GSITI/DTINF/CTINF/SES-DF onde, após análise interna da equipe técnica da SES/DF, reconhecem a cobrança de valores divergentes dos registrados no Contrato nº 93/2015, a cobrança de multa relativa à contrato diferente, solicitando a aplicação glosa no valor de R\$ 255.611,28.



Causa

Deficiências nos mecanismos de gestão e controle contratual levando ao descumprimento de cláusulas previstas no Contrato nº 93/2015, como por exemplo a cobrança de valores indevidos, de multa e atualização monetária referente a contratos anteriores.

Consequência

As cobranças indevidas, associadas às deficiências nos mecanismos de gestão e controle dos serviços prestados pela empresa contratada concorreram para a cobrança de multa e atualização monetária referente a outros contratos, além de preços não previstos no Contrato de fornecimento de circuitos do tipo WDM.

Recomendações:

- a) Apurar e glosar os valores cobrados e/ou pagos indevidamente à empresa contratada durante toda a execução do Contrato nº 93/2015, referente aos preços dos circuitos de comunicação, respeitando sempre o contraditório e a ampla defesa.
- b) Apurar e glosar os valores cobrados indevidamente à empresa contratada em razão de multa e atualização monetária referente a serviços fora da vigência do Contrato nº 93/2015, respeitando sempre o contraditório e a ampla defesa.
- c) Adotar providências no sentido de aprimorar os mecanismos de controle e avaliação das Notas Fiscais encaminhadas pela empresa contratada, preferencialmente utilizando instrumentos informatizados, de forma a evitar que erros operacionais acarretem novamente pagamentos indevidos.
- d) Providenciar, junto à empresa contratada, a correção dos valores e itens cobrados nas Notas Fiscais, de forma a evitar novas cobranças irregulares.
- e) Promover a capacitação dos gestores de contratos de Tecnologia da Informação da Secretaria de Estado de Saúde, para que possam desempenhar satisfatoriamente a função de executores de contrato administrativo.

3.5. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS NÃO PREVISTOS NO CONTRATO

Fato

A análise dos processos de pagamento que compõem o Contrato nº 93/2015 para o fornecimento de links WDM identificou nas NF 1601.00000010, 1602.00000032 e 1603.00000001 evidências da cobrança por serviços não previstos no escopo contratual. As cobranças, identificadas apenas com o número do circuito - 049-6035, cada uma no valor de



R\$ 28.121,00, se referem aos meses de Janeiro, Fevereiro e Março de 2016, conforme demonstra a tabela a seguir.

Tabela 32 – Cobranças realizadas pelos Serviços IP

Mês	Nota Fiscal avaliada	Valor cobrado	Valor pago	Ordem Bancária
Janeiro	NF 1601.00000010	R\$ 28.121,00	R\$ 0,00	2016OB04831 a 2016OB04834
Fevereiro	NF 1602.00000032	R\$ 28.121,00	R\$ 28.121,00	
Março	NF 1603.00000001	R\$ 28.121,00	R\$ 28.121,00	
Total apurado		R\$ 84.363,00	R\$ 56.242,00	

Fonte - Valores identificados nas Notas Fiscais.

Questionada, a SES/DF reconheceu (Resposta à S.A nº 10/2016) que houve um erro na elaboração do TR para a contratação emergencial, deixando de incluir o produto/serviço de acesso internet, denominado “Serviço IP”, comprovando a evidência de que as atividades cobradas não fazem parte do escopo contratual.

“Item 5 - Em que pese o objeto do contrato emergencial nº 93/2015 abordar “links especiais e possuir previsão futura de instalação dentro do limite orçamentário do contrato, a palavra IP dedicado não foi encontrada no contrato em questão. Com isso, houve um erro ao não ser incluído a palavra “IP dedicado”, pois encontra-se assim como os links DWDM, sendo usados em caráter emergencial. E está gradativamente sendo migrado para a GDFNet”.

Ainda, no que diz respeito aos Serviços IP, os gestores complementaram, por meio da resposta à SA nº 14/2016, tratar-se de um circuito com capacidade de 200 Mbps. A leitura e análise dos autos identificou que a execução de serviços fora do escopo contratual levou à oneração contratual, até o momento, no valor de R\$ 84.363,00, sendo que R\$ 56.242,00, até a elaboração deste ponto, já haviam sido pagos conforme depreende-se das Ordens Bancárias nºs 2016OB04831 a 2016OB04834 identificadas em consulta ao SIGGo.

Outrossim, pesquisas realizadas no sítio Comprasnet identificaram um valor médio, considerando-se o âmbito do Distrito Federal, conforme orienta a Decisão TCDF nº 188/2015, inferior ao cobrado à SES/DF, conforme apresentado a seguir.

Tabela 33 – Pesquisa de preços para a prestação de serviço de acesso internet – capacidade 200 Mbps.

Circuito Internet (200 Mbps)	Pregão Eletrônico 32/2016 - CNJ	Pregão Eletrônico 17/2015 - CONAB	Pregão Eletrônico 68/2015 - MPDFT	Média de Preços encontrada (A)
Valores apurados	R\$ 5.985,00	R\$ 11.628,13	R\$ 9.076,77	R\$ 8.896,63
Valor cobrado à SES/DF pela empresa contratada (B)				R\$ 28.121,00
Prejuízo mensal apurado (B-A)				R\$ 19.224,37

Fonte – Elaborado a partir de consulta ao sítio <http://www.comprasnet.gov.br>.

A partir dos dados apresentados na tabela conclui-se que a ausência do processo licitatório para as atividades de fornecimento de acesso internet tem gerado um prejuízo



mensal de R\$ 19.224,37 por impedir a seleção de proposta possivelmente mais vantajosa. Dessa forma, considerando apenas as cobranças identificadas: NF 1601.00000010, NF 1602.00000032 e NF 1603.00000001, o prejuízo total apurado é de, aproximadamente, R\$ 57.673,10 (= 3 x R\$ 19.224,37).

Causa

Descumprimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, realizando atividades fora do escopo contratual, conforme previsto no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993⁴⁶.

Consequência

A continuidade na execução de atividades alheias ao objeto contratual incorreria em contratação direta da empresa por parte da SES/DF, uma clara violação ao princípio da isonomia. Além disso, foi identificado um prejuízo de R\$ 57.673,10 pelo superfaturamento no preço do circuito internet.

Recomendações:

- a) Providenciar a regularização dos serviços sem cobertura contratual, conforme identificado neste ponto, apurando, inclusive os pagamentos realizados sem previsão contratual durante todo o período de execução do contrato.
- b) Apurar a responsabilidade do(s) agente(s) público(s), nos termos da Lei Complementar nº 840/2011 e resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa, pelo pagamento dos serviços de acesso à Internet sem previsão contratual, causando, inclusive, um prejuízo pelo superfaturamento identificado nas Notas Fiscais analisadas no valor de R\$ 57.673,10.

⁴⁶ Lei nº 8.666/1993 – artigo 3º - “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

**CONTRATOS NºS 80 E 93/2015****3.6. DEFICIÊNCIA NOS MECANISMOS DE GERENCIAMENTO CONTRATUAL****Fato**

A análise dos autos que compõem os processos de origem nºs 060.007.525/2015 e 060.007.739/2015, objetos da contratação de circuitos MPLS e WDM, respectivamente, identificou as seguintes deficiências no mecanismo de gerenciamento e monitoramento contratual: a) deficiência nos controles de pagamento, b) ausência de ateste de circuitos e c) deficiência na gestão e otimização dos recursos contratados.

a) Deficiência nos controles de pagamento

A verificação das Notas Fiscais acostadas aos processos de pagamento referentes aos Contratos nºs 80 e 93/2015 constatou que o mecanismo de gestão e controle dos pagamentos realizados pela SES/DF continham as seguintes deficiências:

- Uso de valor de circuito diferente do contratado;
- Cobrança de multa e atualização monetária referente a outro contrato;
- Cobrança por serviços de locação de equipamentos, em desconformidade com o contrato;
- Cobrança de serviços sem cobertura contratual.

b) Ausência de ateste de circuitos

Os Contratos nºs 80/2015 e 93/2015, para o fornecimento de circuitos MPLS e WDM, respectivamente, prevêm a realização de testes de aceitação em cada um dos circuitos de forma a garantir que os requisitos de qualidade exigidos nos TR estejam sendo cumpridos pela empresa contratada (cf. itens 7.2.4 TR/ARP-TRE/GO nº 19/14 e 39.1 TR/Contrato nº 93/15). Os testes de aceitação devem ser acompanhados e validados por servidor(es) destacado(s) pela SES/DF produzindo no caso do Contrato nº 80/2015 um Relatório de Testes e no caso do Contrato nº 93/2015 um Termo de Funcionamento Experimental (PFE) + Termo de Recebimento Definitivo (TRD).

Dessa forma, solicitou-se, por meio da SA nº 14/2016, o envio dos documentos que comprovassem a realização dos testes. Em resposta, a Unidade informou que não realizou nenhum teste por entender que os contratos seriam uma “continuidade da contratação anterior, nº 53/2009” e por não ter ocorrido mudança nas velocidades dos circuitos contratados⁴⁷.

⁴⁷ Resposta à Solicitação de Auditoria nº 14/2016 – “Esclarecemos que na época não houve instalação, mas a continuação dos prestados no contrato anterior. É imperativo afirmar que não havia necessidade de instalação de novos circuitos, haja vista que não houve mudanças de velocidade ou de endereço das Unidades de Saúde”.



Acerca das considerações encaminhadas, além do fato de serem Contratos Administrativos distintos (nº 53/2009 e nº 80/2015) e não de uma prorrogação contratual, a análise dos TR identificou divergências nos requisitos técnicos exigidos, nas quantidades e capacidades dos circuitos, reforçando a necessidade de se verificar os indicadores técnicos de qualidade de cada um dos circuitos contratados no início dos contratos. As diferenças nos requisitos técnicos identificadas foram as seguintes.

Tabela 34 – Comparação técnica dos requisitos de qualidade exigidos.

Contratação de circuitos MPLS			
Parâmetro	Contrato nº 53/2009 (cf. Lotes 4,5 – item 10.2.3.1/TR)	Contrato nº 80/2015 (cf. item 7.1.4/TR-ARP nº 19/2014)	Comparativo entre Contratos*
Disponibilidade	98%	99,1%	↑
Taxa de Erro ⁴⁸	10 ⁻⁶	10 ⁻⁷	↑
Latência máxima ⁴⁹	150ms	60ms	↑
Contratação de circuitos WDM			
Parâmetro	Contrato nº 53/2009 – (cf. Lotes 1,2 – item 10.4/TR)	Contrato nº 93/2015 (cf. item 40/TR)	Comparativo entre Contratos*
Disponibilidade	99,5%	99,7%	↑
Taxa de Erro	10 ⁻⁹	10 ⁻⁹	=
Latência máxima	75ms	50ms	↑
*Legenda			
↑	Melhoria do indicador se comparado ao Contrato anterior (nº 53/2009)		
=	Manutenção do indicador se comparado ao Contrato anterior (nº 53/2009)		

Fonte – Elaborado a partir das informações constantes nos Contratos nºs 53/2009, 80/2015 e 93/2015.

A partir das informações apresentadas acima é possível perceber que:

- Os indicadores de disponibilidade, em ambos os contratos, sofreram melhoria, tornando-os mais rigorosos;
- Em ambos contratos houve redução nos índices de latência máxima permitida para os circuitos, ou seja, no atraso máximo permitido nas transmissões;
- A taxa máxima de erro permitida nos circuitos MPLS (Contrato nº 80/2015) também sofreu redução, melhorando assim, a performance das transmissões.

Além disso, a análise comparativa entre as quantidades/capacidades dos circuitos MPLS previstos no TR - Contrato nº 53/2009 e aquelas instaladas no primeiro mês do Contrato nº 80/2015, conforme resposta à SA nº 14/2016, demonstra que, ao contrário da justificativa apresentada, houve alteração na distribuição dos circuitos.

⁴⁸ - Taxa de Bits Errados (BER): Medida de qualidade fundamental de um enlace digital de telecomunicações e pode ser expressa como a relação entre o número de bits recebidos com erro e o número total de bits transmitidos (Fonte: http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11319/11319_3.PDF).

⁴⁹ - Latência: Em uma rede, latência é sinônimo de atraso, é uma expressão de quanto tempo leva para um pacote de dados ir de um ponto designado para o outro (Fonte: <https://brasilwork.com.br/duvidas/e-latencia-em-redes/>).



Tabela 35 – Comparativo entre o número de circuitos.

Quantidades previstas	Quantidade/Capacidade de circuitos MPLS	
	Previstos - Contrato nº 53/2009	Instalados - Contrato nº 80/2015
	(cf. Lotes 4,5 – TR)	(cf. Resposta S.A nº 14/2016)
Circuitos 1 Mbps	165	111
Circuitos 2 Mbps	4	74
Circuitos 155 Mbps	1	1
Total	170	186

Fonte – Elaborado a partir das informações constantes no Contrato nº 53/2009 e na resposta à S.A nº 14/2016.

Novamente, fica comprovada a necessidade de se realizar testes de aceitação em todos os circuitos de dados fornecidos por meio dos Contratos nº 80/2015 e nº 93/2015.

c) Deficiência na gestão e otimização dos circuitos contratados

A elaboração dos TR para o fornecimento de circuitos de dados MPLS e WDM se baseou em uma série de justificativas técnicas, negociais e de necessidades, dentre elas, a de que o uso de tais tecnologias traria as seguintes vantagens:

- Permitir a implementação de conceitos como Engenharia de Tráfego (TE), Classe e Qualidade de Serviço – (CoS e QoS)⁵⁰, garantindo, assim, uma rede mais segura e possibilitando a integração de dados, voz e vídeo, sem perda de desempenho e com alta disponibilidade - Itens 3.5 dos TR;
- O uso de recursos como (QoS, CoS e anti DDos) possibilitando o tratamento e a priorização de aplicações de missão crítica da SES-DF;
- Garantir serviços de melhor qualidade, mais recursos, além de prover a infraestrutura necessária para futuras implementações, tais como Telemedicina, vídeo conferência e Voz sobre IP (VoIP).

No caso específico da contratação de circuitos WDM, a equipe responsável pela elaboração do TR exigiu que os equipamentos (switches) tivessem suporte aos recursos de QoS e CoS, conforme identificado na folha 35⁵¹. Além disso, a ARP nº 19/2014 – TRE/GO, objeto da adesão realizada pela SES/DF no fornecimento de links MPLS, em seu item

⁵⁰ - Qualidade de Serviço (Quality of Service – QoS) - Conceito amplo que pode ser resumido como a metodologia de organização e utilização do tráfego de uma rede de dados, definindo prioridades e customizando seus recursos.

- Classe de Serviços (Class of Service – CoS) - Tipos de serviço definidos a partir de requisitos e métricas estabelecidas (latência ou jitter), por exemplo: voz, vídeo, prioritário e não prioritário.

⁵¹ - Os switches CPE a serem disponibilizados pela prestadora deverão atender aos seguintes requisitos mínimos: b) Possuir suporte a QoS (...) c) (...) e suporte a QoS/CoS. (Trecho do TR/WDM, folha 35).



7.1.2.11, estabelece classificação (ou marcação) para diferentes níveis de tráfego, de acordo com o tipos identificados pelo TRE/GO (voz, vídeo, prioritário ou não prioritário), de forma a permitir a aplicação de QoS e CoS em sua rede.

“7.1.2.11 - Permitir a classificação e marcação de diferentes níveis de tráfego (CoS e QoS), sendo implementadas as seguintes classes de serviço: 7.1.2.11.1 - Classe A - Tempo Real Voz (...) 7.1.2.11.2 - Classe B - Tempo Real Vídeo (...) 7.1.2.11.3 - Classe C - Dados Prioritários (...) 7.1.2.11.4 - Classe D - Dados Não Prioritários (...)” (Folha 656 - ARP nº 19/2014).

Como ambos os estudos da fase de Planejamento da Contratação previram em seus requisitos técnicos que os equipamentos/soluções tivessem suporte a QoS e CoS, foi encaminhado aos gestores da SES/DF, por meio das S.A nºs 12 e 17/2016, o pedido de esclarecimento quanto à existência de alguma forma de controle e/ou monitoramento do tráfego dos circuitos MPLS/WDM, à aplicação de políticas de segurança (aplicação de filtros de bloqueio para tráfego ilegítimo) e à aplicação de regras de priorização e/ou classificação de tráfego de acordo com a criticidade das aplicações da SES/DF.

No caso dos circuitos WDM, Contrato nº 93/2015, que conectam os principais Hospitais do DF, os gestores informaram que:

- Não aplicam filtro de tráfego;
- Não priorizam nenhum tráfego nos circuitos;
- Monitoram apenas o consumo de banda e o volume do tráfego de entrada/saída.

Para os enlaces MPLS, fornecidos pelo Contrato nº 80/2015, e que interligam as diversas Unidades de Saúde, a SES/DF esclareceu que:

- Realizam apenas a análise do tipo de protocolo, contudo, sem verificar o conteúdo ou interceptação dos pacotes de dados transmitidos;
- Não realizam bloqueio, apenas a otimização de alguns tipos de tráfego;
- Possuem políticas de priorização aplicadas nas interfaces dos roteadores.

Diante dos esclarecimentos fornecidos ficou comprovada a subutilização dos requisitos técnicos exigidos nos TR. A não aplicação de filtros e de priorização do tráfego possibilita que a tentativa de acesso à conteúdo não permitido (vídeo, áudio, página web) ou de baixa criticidade use os circuitos de dados da mesma forma que a consulta realizada à um Sistema Corporativo crítico, caracterizando uma deficiência no aproveitamento máximo dos recursos de transmissão de dados especificados.

Causa

Deficiência nos instrumentos utilizados pela SES/DF no controle e verificação dos serviços de prestados e na aplicação dos requisitos técnicos exigidos.



Consequência

Risco de comprometimento da qualidade dos serviços fornecidos às Unidades de Saúde e de pagamentos indevidos.

Recomendação

- a) Aprimorar os instrumentos de controle, gerenciamento e validação das cobranças realizadas pela empresa contratada, de forma a reduzir o risco de pagamentos indevidos;
- b) Realizar a verificação dos requisitos técnicos dos circuitos, a exemplo da disponibilidade mínima, latência máxima e taxa de erros especificados nos Termos de Referência, de forma a garantir a otimização dos recursos bem como a qualidade e excelência nos serviços contratados.
- c) Promover a capacitação dos gestores de contratos de Tecnologia da Informação da SES/DF para que possam desempenhar satisfatoriamente a função de executores de contrato administrativo.

ATA N° 290/2012A - SES/DF - PREGÃO ELETRÔNICO N° 290/2012

3.7. DIFERENÇA ENTRE A QUANTIDADE ADQUIRIDA DE COMPUTADORES E A CARGA PATRIMONIAL DOS BENS.

Fato

A consulta realizada ao Sistema Geral de Patrimônio - SisGepat, com o objetivo de apurar a quantidade de computadores existentes na SES/DF identificou que nem todos os bens adquiridos por intermédio do Contrato n° 12/2011, composto por 8.381 computadores (gabinete + monitor + teclado), foram incorporados. A diferença registrada entre a aquisição e os registros extraídos no SisGepat aponta para o total de 67 itens, os quais correspondem à R\$ 16.981,70, dentre Monitores de Vídeo, Teclados e Gabinete, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 36 - Inconsistência na carga patrimonial da SES/DF.

Descrição	(A) Valor Unitário (R\$)	(B) Quantidade Adquirida - Contrato n° 12/2011.	(C) Quantidade registrada no SisGepat.	(D) Diferença apurada (B - C)	(E) Valor (A x D) (R\$)
Microcomputador Intel Celeron Duo Core 2, Duo AMD Sempron A62 TW Semp140 2GB DVDRW W7PRO Lenovo.	1.136,43	8.381	8.371	10	11.364,30
Monitor de vídeo TFT 18.5	284,2		8.364	17	4.831,40
Teclado Lenovo USB BR Preto ROHS.	19,65		8.341	40	786,00
Total	1.440,28			67	16.981,70

Fonte- Extração do Sistema Geral de Patrimônio - SisGepat.



Causa

Ausência de incorporação de 67 itens adquiridos por meio Contrato nº 12/2011, conforme informação extraída na consulta ao Sistema Geral de Patrimônio - SisGepat.

Consequência

Comprometimento do controle de bens patrimoniais da Unidade e risco de prejuízo ao Erário nos casos de extravio.

Recomendações:

- a) Instaurar processo administrativo a fim de localizar os bens patrimoniais não incorporados à carga patrimonial;
- b) Restituir os bens à carga patrimonial da SES/DF, tendo como base os quantitativos previstos em contrato.

3.8. PAGAMENTO A MAIOR PELOS SERVIÇOS TÉCNICOS CONTRATADOS.

Fato

A análise das faturas de pagamento referentes ao Contrato nº 122/2014 identificou a cobrança a maior pelos serviços técnicos previstos nos itens 15 e 16 do TR. A partir das informações produzidas pela SES/DF, mediante resposta à SA nº 21/2016, foi possível constatar que o ambiente Windows Server – Microsoft encontra-se instalado em 55 lâminas⁵² (placas) com 106 processadores ao todo, em 4 equipamentos denominados Bladecenter⁵³.

A metodologia criada pela equipe técnica da SES/DF para dimensionar e remunerar as atividades de suporte, que envolvem a administração e operação do ambiente Windows Server (itens 15 e 16 do TR), adotou como parâmetro a quantidade de processadores, onde, cada conjunto de 20 unidades (processadores) corresponde a um “*bloco de serviços*”, consoante transcrito do TR - item 10.9.

“10.9 Cada bloco de serviços representa um conjunto máximo de até 20 (vinte) processadores. Os serviços serão prestados para o conjunto máximo de até 20 (vinte) processadores. Em outras palavras: Da quantidade 1 (um) a 20 (vinte) significa uma unidade, da quantidade 21 (vinte e um) a 40 (quarenta) significa outro bloco de serviços.”

⁵² - A resposta fornecida pelos gestores da SES/DF informou que o equipamento Bladecenter possui 56 lâminas, porém em uma das lâminas está instalado o Sistema Operacional Red Hat, por isso, foi desconsiderado, para efeito de cálculo, 1 lâmina com 2 processadores.

⁵³ - Bladecenter - Solução constituída por um chassi que comporta fontes de alimentação, ventiladores e switches, além de 6 a 14 servidores compactos de alta performance em forma de lâmina.



A luz da metodologia estabelecida no TR, e considerando que a solução Windows Server está sendo atendida por 106 processadores atualmente, conforme resposta à SA nº 21/2016, é possível afirmar que o custo de remuneração mensal dos serviços de suporte, que envolvem a administração e operação do ambiente Windows Server corresponde a 6 unidades de blocos de serviços ($106/20 = 5,3$ blocos de serviços).

Outrossim, a análise realizada nos autos identificou que as faturas apresentadas pela empresa contratada foram calculadas com base na quantidade de 10 blocos de serviços por mês, conforme estipulado em contrato.

A divergência entre as quantidades de blocos apuradas ($10 - 6 = 4$ blocos), resulta em uma diferença a maior, no valor de R\$ 87.083,32 para cada fatura mensal, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 37 - Lote 3 - Prestação de Serviços técnicos especializados - Contrato nº 122/2014

ITEM	DESCRIÇÃO	Qtde.	Valor unitário mensal.	Valor total mensal
15	Operação do System Center (12 meses) - Horário Comercial (Nível de Serviços). Os serviços poderão ser feito remotamente ou "in loco". Para cada 20 (vinte) processadores.	10	10.685,96	106.859,61
		6		64.115,775
16	Administração dos Servidores (12 meses) - Horário Comercial (Nível de Serviços). Os serviços poderão ser feito remotamente ou "In loco". Para cada 20 (vinte) processadores.	10	11.084,87	110.848,71
		6		66.509,225
Valor mensal para 10 blocos de serviço				R\$ 217.708,32
Valor mensal para 06 blocos de serviço				R\$ 130.625,00
Diferença entre os valores mensais de 10 e 06 blocos				R\$ 87.083,32

Fonte: Elaboração própria a partir do Contrato nº 122/2014-SES/DF

A consolidação das notas fiscais pagas até o momento resultou em uma diferença de R\$ 957.916, 52, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 38 – Quadro comparativo entre o valor pago e o valor estimado

Faturas Pagas							
Processo	O.B.	Data		Valor líquido (R\$)	Nota Fiscal	A - Valor Nota fiscal (R\$)	B - Valor 6 blocos (R\$)
060.014.341/2013 060.007.871/2014	2014OB22361	26/09/2014	Contrato nº122/2014	203.557,28	25	217.708,32	130.625,00
060.014.341/2013	2015OB01365	27/02/2015		203.557,28	75	217.708,32	130.625,00
	2015OB03215	10/04/2015		203.557,28	84	217.708,32	130.625,00
	2015OB05932	19/05/2015		203.557,28	70	217.708,32	130.625,00
	2015OB09059	23/06/2015		203.557,28	122	217.708,32	130.625,00
	2015OB20563	27/11/2015	203.557,28	213	217.708,32	130.625,00	
2015OB20564	203.557,28		300	217.708,32	130.625,00		
2015OB20565	75.091,56		299	217.708,32	130.625,00		
2015OB20566	128.465,72						
2015OB20567	143.673,04		229	217.708,32	130.625,00		
2015OB20568	59.884,24						
060.001.627/2015	2016OB03300	07/03/2016	203.557,28	422	217.708,32	130.625,00	
	2016OB03301		203.557,28	421	217.708,32	130.625,00	
Valor Pago						2.394.791,52	1.436.875,00



Faturas Pagas							
Processo	O.B.	Data		Valor líquido (R\$)	Nota Fiscal	A - Valor Nota fiscal (R\$)	B - Valor 6 blocos (R\$)
						Diferença (A-B)	957.916,52

Fonte: Dados extraídos do Siggo – Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF e dos processos de pagamento.

No caso das faturas emitidas pela prestadora de serviços, mas ainda não pagas, a diferença é de R\$ 435.416,60, conforme demonstrado a seguir.

Tabela 39 – Quadro Comparativo entre as faturas não pagas e os valores estimados

Faturas Não Pagas							
Processo	O.B.	Data		Valor Líquido	Nota Fiscal	A - Valor Nota fiscal (R\$)	B - Valor 6 blocos (R\$)
060.001.627/2015			Aditivo		553	217.708,32	130.625,00
					589	217.708,32	130.625,00
060.002479/2016					649	217.708,32	130.625,00
					692	217.708,32	130.625,00
					746	217.708,32	130.625,00
Valor a ser pago						1.088.541,60	653.125,00
						Diferença (A-B)	435.416,60

Fonte: Dados extraídos dos processos n^{os} 060.001.627/2015 e 060.002479/2016.

Portanto, é possível constatar uma diferença entre o valor total cobrado pela empresa e o valor ajustado⁵⁴ de R\$ 1.393.333,12, consoante consolidação a seguir:

Tabela 40 – Consolidação dos valores apurados nas tabelas 3 e 4

Fase	Faturas PAGAS	Faturas PENDENTES	Valor total
(A) - Faturas apresentadas (10 blocos)	R\$ 2.394.791,52	R\$ 1.088.541,60	R\$ 3.483.333,12
(B) – Faturas ajustadas (06 blocos)	R\$ 1.436.875,00	R\$ 653.125,00	R\$ 2.090.000,00
Diferença entre as faturas (A-B)	R\$ 957.916,52	R\$ 435.416,60	R\$ 1.393.333,12

Elaboração própria a partir do Siggo – Sistema Integrado de Gestão Governamental do DF e dos processos de pagamento.

Cumpramos informar que a situação retratada neste ponto foi reportada à SES/DF por meio da Solicitação de Ação Corretiva – SAC n° 01/2016, a qual não foi respondida até o encerramento deste relatório.

Causa

Cobrança a maior pelos serviços técnicos de operação do System Center e Administração dos Servidores devido a divergência entre quantidade de blocos de serviços prevista no Contrato n° 122/2014-SES/DF e a quantidade apurada a partir do número de processadores existentes no Datacenter da SES/DF.

Consequência

A diferença entre o valor total faturado pela empresa, o qual utiliza 10 blocos de serviço, e o valor ajustado, considerando a quantidade real de processadores, gerou uma cobrança a maior de R\$ 1.393.333,12.

⁵⁴ - Valor total ajustado – Valor obtido utilizando a quantidade de 6 blocos de serviço.



Recomendação

- a) Consultar a área jurídica da SES/DF acerca da viabilidade de recomposição dos valores cobrados pela empresa contratada, considerando-se a divergência de blocos de serviços faturados mensalmente e da aplicação da glosa no valor de R\$ 1.393.333,12, conforme detalhado neste ponto.
- b) Abster-se de efetuar o pagamento das faturas pendentes sem o respaldo do parecer da área jurídica da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

V - ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Diante dos apontamentos contidos neste Relatório é possível perceber deficiências nas etapas de Planejamento, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento dos Contratos, em desconformidade com a Instrução Normativa nº 04/2010-SLTI/MPOG.

Nesse sentido destaca-se a situação identificada no Processo nº 060.010.716/2013, o qual foi instaurado em 12/09/2013 com objetivo substituir o Contrato nº 53/2009, vigente entre 21/09/2009 e 20/09/2014. Tendo em vista os atrasos ocorridos, a SES/DF realizou uma nova prorrogação, em caráter excepcional, por mais 12 meses (Terceiro Termo Aditivo). Novamente, o processo licitatório regular não ocorreu dentro do prazo previsto, concorrendo para que a SES/DF adotasse a divisão do objeto do TR inicial em duas contratações; uma por meio de adesão à ARP (para atender os circuitos MPLS) dando origem ao Contrato nº 80/2015 e outra em caráter emergencial originando o Contrato nº 93/2015, para o fornecimento dos circuitos WDM. O tempo gasto para se realizar o processo licitatório foi objeto de parecer conforme relatório acostado à folha 690 do processo nº 060.010.716/2013, transcrito a seguir.

“Com efeito, é incompreensível a morosidade que assola os processos de contratação da Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Cria-se um verdadeiro, vai e vem nos procedimentos, a ponto de uma contratação como esta ter se iniciado em setembro de 2013, e, ainda sequer ter sido autorizada até o presente momento, mesmo diante da iminência de extinção do contrato atual” (Relatório elaborado em Julho de 2015).

Além disso, desencadeou uma situação emergencial, fazendo com que a Contratação nº 93/2015 ocorresse sem a elaboração dos artefatos da fase de Planejamento da Contratação, etapa necessária na pesquisa de preços para demonstrar a efetiva vantagem da contratação, conforme reconhece a própria SES/DF por meio do Ofício GAB/SES-04/11/2015.

“Esclareço, por oportuno, que o ajuste em questão foi assinado pelo titular desta Pasta diante da caracterização da situação emergencial e pelo fato de que a paralisação dos serviços poderia comprometer as rotinas informatizadas, conforme demonstrado nos autos.



No entanto, sem a devida pesquisa de preços para demonstrar a efetiva vantajosidade da contratação (...).” (Folha 568).

Acerca da etapa de Planejamento da Contratação, foram identificadas deficiências na elaboração dos artefatos, as quais variaram entre a confecção do TR a partir da transcrição de outros órgãos, a previsão de mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato, em desacordo com a IN nº 04/2010, a inclusão não justificada de requisitos técnicos restritivos e a deficiência na etapa de estudos técnicos preliminares necessários para a comprovação da adequação entre a demanda prevista e a real necessidade da Secretaria de Saúde.

Várias outras deficiências de planejamento também foram encontradas haja vista a ausência de especificações do conteúdo programático do item treinamento de produtos Microsoft, o uso de métrica inadequada (blocos de serviço) para prestação de serviços técnicos especializados, a inclusão de dispositivo contratual prevendo subordinação direta dos funcionários da empresa contratada aos gestores da SES/DF em desacordo com a legislação vigente e as evidências de sobrepreço no custo apurado para os circuitos de dados MPLS e de acesso Internet durante o levantamento de preços realizado no Processo nº 060.010.716/2013.

A etapa de Seleção de Fornecedor do processo nº 060.007.525/2015, o qual trata da contratação de serviços de telecomunicações, por meio de uma rede IP multiserviços, utilizando tecnologia MPLS (Multi Protocol Label Switching), apresentou irregularidades na pesquisa de preços realizada, trazendo risco de comprometimento da eficácia na identificação do preço justo para o circuito contratado e de prejuízo ao erário.

A análise da fase de Gerenciamento Contratual identificou uma série de deficiências nos mecanismos de acompanhamento e controle dos contratos, tais como, divergência entre as quantidades adquiridas e registradas no Sistema Geral de Patrimônio – SisGepat, pagamento a maior no valor de R\$ 1.393.333,12 pelo uso incorreto da métrica “blocos de serviço” (tratado na SAC nº 01/2016 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF), pagamentos de valores diferentes dos registrados nas avenças, execução de serviços não previstos no contrato, sem cobertura contratual e irregularidades encontradas durante as inspeções realizadas em algumas Unidades de Saúde.

Por fim, além das recomendações para apuração administrativa/disciplinar a serem instauradas, foram identificadas situações que recomendam o levantamento de valores a serem glosados em razão de irregularidades encontradas durante os trabalhos, de sobrepreço nos custo estimado do projeto de contratação da Nova Rede (Processo nº 060.010.716/2013), que se encontrava ainda em fase elaboração e de superfaturamento no custo dos circuitos previstos nos Contratos nº 80/2015, conforme detalhado a seguir.



Tabela 41 - Levantamento dos valores identificados durante as trabalhos.

Processo de nº 060.010.716/2013 (que se encontrava em fase de elaboração do Termo de Referência)				
Até o encerramento dos trabalhos de campo a licitação não havia sido realizada.				
Ponto	Descrição	Classificação	Valor (R\$)	Observações
1.5	SOBREPREGO NO CUSTO APURADO NA PESQUISA DE PREÇO REALIZADO PELA SES/DF	Sobreprego	1.163.939,76	Situação de sobreprego identificada (fase de planejamento) nos valores estimados durante a pesquisa de preço referente aos Lotes 3, 4 e 5 do TR. Até o final dos trabalhos de campo, a licitação não havia sido realizada, sendo o Órgão alertado por meio do IAC nº 03/2016.
1.6	IRREGULARIDADE NA ESTIMATIVA DE CUSTO DA CONTRATAÇÃO.	Erro na estimativa da Contratação	31.680.000,00	Erro na elaboração da planilha de cálculo contendo a Estimativa Geral da Contratação. Até o final dos trabalhos de campo a licitação não havia sido realizada.
Contrato nº 80/2015 – Circuitos MPLS				
Ponto	Descrição	Classificação	Valor (R\$)	Observações
2.1	CONTRATAÇÃO DE CIRCUITOS MPLS EM SITUAÇÃO DE SOBREPREGO	Superfaturamento	3.447.220,55	Situação de superfaturamento no custo dos circuitos contratados. Situação reportada ao Órgão por meio do IAC nº 02/2016.
3.1	IRREGULARIDADES NAS NOTAS FISCAIS: VALORES DIFERENTES DOS ESTABELECIDOS EM CONTRATO, COBRANÇA INDEVIDA PELA LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS ROTEADORES, COBRANÇA DE MULTA E ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA REFERENTE A OUTRO CONTRATO.	Glosa	87.972,28	Valor da glosa solicitada pela SES/DF, após análise interna da própria equipe técnica, a partir das irregularidades nas Notas Fiscais apontadas no IAC nº 02/2016.
Contrato Emergencial nº 93/2015 – Circuitos WDM				
Ponto	Descrição	Classificação	Valor (R\$)	Observações
3.4	IRREGULARIDADES NAS NOTAS FISCAIS: VALORES DIFERENTES DOS ESTABELECIDOS EM CONTRATO, COBRANÇA DE MULTA E ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA REFERENTE A OUTRO CONTRATO.	Glosa	255.611,28	Valor da glosa solicitada pela SES/DF, após análise interna da própria equipe técnica, a partir das irregularidades nas Notas Fiscais apontadas no IAC nº 02/2016.
3.5	EXECUÇÃO DE SERVIÇOS NÃO PREVISTOS NO CONTRATO	Superfaturamento	57.673,10	Situação de cobrança por serviços (não previstos no escopo contratual) acima da média considerando-se os preços praticados no âmbito do Distrito Federal.
Contrato nº 122/2014				
Ponto	Descrição	Classificação	Valor (R\$)	Observações
3.8	PAGAMENTO A MAIOR PELOS SERVIÇOS TÉCNICOS CONTRATADOS	Glosa	1.393.333,12	Cobrança indevida causada pelo uso incorreto do índice de mensuração dos serviços - "bloco de Serviços". Informação reportada ao Órgão por meio da SAC nº 01/2016.
TOTAL			37.997.777,81	

Fonte – Valores compilados a partir das informações contidas no relatório de inspeção.



VI - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, foram constatadas falhas médias mencionadas nos itens 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.8, 1.9, 1.12, 1.13, 1.14, 3.2, 3.6 e falhas graves nos itens 1.7, 1.10, 1.11, 2.1, 2.2, 3.1, 3.3, 3.4, 3.5, 3.7 e 3.8. As falhas formais identificadas por este trabalho serão anexadas aos autos por meio de Nota de Auditoria, conforme preconiza o art. 74 da Portaria nº 226/2015-CGDF.

Brasília, 16 de Dezembro de 2016.