

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 003.597/2023-7

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidades: Presidência da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Ministério Público Federal, Secretaria de Governo Digital e Conselho Nacional de Justiça

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO SOBRE AS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC) POR UNIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (APF). FISCALIZAÇÃO DE EDITAIS DE LICITAÇÃO POR MEIO DE FERRAMENTAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. ACHADOS: ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES ENTRE A APF E OS FORNECEDORES; E DEFICIÊNCIAS NAS PESQUISAS DE PREÇOS. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o relatório de fiscalização elaborado na Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), aprovado pelo corpo diretivo da unidade (peça 76):

I. Apresentação

1. *Trata-se de acompanhamento das aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação e comunicação (TIC) promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF), de modo a realizar sistemática e tempestivamente o controle das aquisições, mitigando a ocorrência de desperdício de recursos públicos. Esta fiscalização corresponde ao quinto ano de execução do trabalho, ou seja, ao quinto ciclo de acompanhamento.*

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

2. *Em cumprimento ao Acórdão 321/2023-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar os processos de aquisições de TIC em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inclusive Tribunais Superiores, nas Casas do Congresso Nacional e nos órgãos do Ministério Público, no período compreendido entre 7/3/2023 e 29/2/2024.*

II.2. Visão geral do objeto

3. *A AudTI (antiga Sefti) tem identificado, nos últimos anos, uma série de licitações com falhas no planejamento. Essas licitações, muitas vezes direcionadas e planejadas com base em referenciais ruins de preços, transformam-se em contratos com sobrepreços e superfaturamentos. Atuar de forma preventiva, antes que ocorra o pregão ou a contratação, é a forma mais efetiva de evitar prejuízos que dificilmente seriam recuperados com uma ação a posteriori. Tal situação também foi demonstrada nos acompanhamentos dos ciclos 2019-20, 2020-21, 2021-22, 2022-23 (TC 013.768/2019-0, 016.997/2020-4, 012.966/2021-5 e 007.482/2022-1, respectivamente).*

4. *Nesse contexto, com a criação de ferramentas como o robô Alice, passou-se a ter um instrumento que permite saber, quase concomitantemente, quais licitações estão ocorrendo (por meio do sistema Siasg/Comprasnet). Além disso, a partir da publicação da IN-SGD/ME 1/2019, e, mais recentemente da Lei 14.133/2021, uma série de mecanismos de transparência foram implementados, como a exigência de publicação de Estudo Técnico Preliminar (ETP) na internet, que é importante fonte de informações para controle*

concomitante. Considerando a maior disponibilidade de ferramentas de TI e de informações sobre as contratações, bem como o aprimoramento da metodologia de trabalho, a partir da experiência adquirida nas etapas anteriores do acompanhamento, também existe a oportunidade de avançar na avaliação e prevenção de falhas em outras etapas do processo de contratação, como a execução contratual.

5. Para a realização deste trabalho, seguiram-se os normativos e a jurisprudência referentes a contratações no âmbito da APF, em especial: i) as Leis 14.133/2021, 8.666/1993, 10.520/2002 e 13.303/2016; ii) os Decretos 10.024/2019 e 7.892/2013; iii) as instruções normativas (IN) 4/2014 e 5/2014 da antiga Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) e 1/2019, 2/2019 e 94/2022 da então Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME); e iv) os Acórdãos 2.037/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, e 1.508/2020-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho. Além deles, foi utilizada a Portaria-Segecex 27/2016 e, subsidiariamente, a Portaria-TCU 296/2018.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

6. A presente auditoria teve por objetivo dar continuidade ao trabalho de acompanhar os processos de aquisições na área de Tecnologia da Informação (TI) em todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, inclusive nos Tribunais Superiores, nas Casas do Congresso Nacional e nos órgãos do Ministério Público, com utilização de ferramentas de TI, de modo a realizar, de forma sistemática e tempestiva, o controle das aquisições realizadas pela administração e mitigar a ocorrência de desperdício de recursos.

7. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:

a) *Questão 1: Pode-se afirmar que a pesquisa de preços contém elementos que mitiguem os riscos de antieconomicidade?*

II.4. Metodologia utilizada

8. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168, de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex 26, de 19 de outubro de 2009).

9. Este acompanhamento fundamentou-se em ferramentas de TI, como o sistema de Análise de Editais e Licitações (Alice) e consultas diretas às bases de dados do Comprasnet (atual Compras.gov.br) e do novo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), pesquisas no Diário Oficial da União (DOU), em notícias veiculadas diariamente nos meios de comunicação e, em especial, no conhecimento adquirido pela AudTI ao atuar em fiscalizações, representações e denúncias com objetos semelhantes, além do conhecimento adquirido nos acompanhamentos executados nos anos anteriores, nos mesmos moldes deste.

10. A partir dos informes diários fornecidos pelo Alice e/ou das consultas realizadas nas bases de dados, a equipe de acompanhamento aplicou critérios de maior risco, relevância, materialidade e oportunidade para selecionar os editais de bens e serviços de TIC em que deveria atuar, tais como: valor estimado e objetos com representações recorrentes no TCU (exemplo: contratação de serviços cuja remuneração seria baseada em Unidades de Serviços Técnicos [UST], ou denominações semelhantes). A materialidade mínima para seleção e aprofundamento das contratações foi definida em R\$ 2.000.000,00. Porém, alguns casos específicos com valores inferiores foram fiscalizados por representarem riscos considerados altos pela equipe de auditoria.

11. É pertinente destacar que este acompanhamento não abrangeu a análise de 100% dos editais de TIC que se enquadravam nos critérios de materialidade devido à limitação de recursos humanos dedicados ao trabalho (três auditores). Por tal razão, foram aplicados critérios de menor risco para excluir alguns desses editais da análise.

12. Registre-se que o presente acompanhamento não analisou, de forma sistemática, os editais com objetos considerados como **commodities** de TIC (desktops, notebooks, outsourcing de impressão etc.), tendo em vista a existência de acompanhamento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) que engloba esse tipo de objeto (TC 006.887/2023-6).

13. Ademais, a análise dos editais selecionados e seus respectivos anexos não foi exaustiva. Nesse contexto, ao identificar riscos em determinada contratação, o procedimento foi de encaminhar mensagem eletrônica (peças 49-53) ao órgão ou à entidade responsável para obtenção de informações adicionais sobre o processo de licitação. Quando necessárias, foram realizadas reuniões por meio de vídeo conferência com os gestores, a fim de esclarecer dúvidas específicas e/ou apresentar os riscos identificados nos editais e nos termos de referência (TR) analisados. Em diversas ocasiões, os próprios gestores decidiram suspender e/ou revogar o certame a fim de ajustar os instrumentos convocatórios após tomarem conhecimento dos riscos existentes.

14. Por fim, foram encaminhadas 84 mensagens eletrônicas (peças 49-53) aos órgãos ou entidades responsáveis pelas contratações selecionadas para análise com o objetivo de obter informações adicionais referente ao respectivo processo de licitação. Houve 28 reuniões por meio de videoconferência com 25 organizações diferentes. Além disso, gestores de 53 organizações revogaram e/ou suspenderam 61 editais após a equipe deste acompanhamento ter apresentado os respectivos riscos identificados (peça 54).

II.5. Limitações inerentes à auditoria

15. Em determinados momentos, o número de licitações em andamento ultrapassou a capacidade de análise da equipe de fiscalização, sendo necessário selecionar, para análise mais detalhada, as licitações que, em princípio, apresentavam maior risco.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

16. Durante o período de realização deste trabalho, a equipe de acompanhamento analisou 196 editais de licitação, cujos objetos podem ser categorizados em hardware (cem), serviços (51) e software (45). As organizações que tiveram editais analisados e as respectivas informações dos editais constam na planilha acostada à peça 69 destes autos, assim como as informações acerca do trabalho realizado pela equipe de auditores que conduziram o processo (peças 70 – sigilosa e 69):

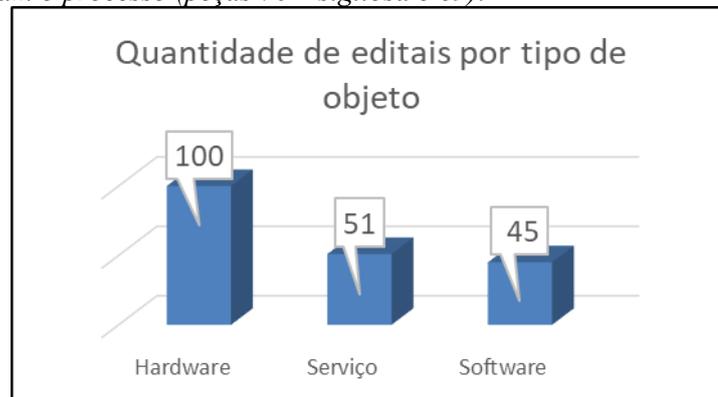


Gráfico 1 - Quantidade de editais por tipo de objeto

17. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R\$ 5.306.308.663,64. O quadro analítico encontra-se acostado à peça 70 (sigilosa) destes autos.

18. Em decorrência de algumas licitações com valores sigilosos (art. 34 da Lei 13.303/2016, art. 15 do Decreto 10.024/2019 e art. 24 da Lei 14.133/2021) não terem sido concluídas até o momento da elaboração deste relatório, foram criadas cópias das peças 70 e 72, as quais foram acostadas como as peças 69 e 71, respectivamente, com valores sigilosos tarjados.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

19. O total de benefícios quantitativos possíveis de serem apurados foi de R\$ 310.145.940,01, calculados conforme consta nas peças 72 (sigilosa) e 71.

20. Deixaram de ser somados ao total de benefícios quantitativos desta fiscalização os valores estimados de licitações que foram revogadas ou que estavam suspensas no momento da elaboração deste relatório que, segundo seus gestores, teriam seus processos de planejamento retomados em data ainda incerta. Dessa forma, essas licitações, que totalizam R\$ 746,6 milhões, serão acompanhadas ao longo do próximo ciclo de acompanhamento (peças 74 – sigilosa e 73).

21. O benefício qualitativo da atuação preventiva desta fiscalização, hipótese em que termos do edital

ou do TR foram questionados pela equipe e que os gestores os retificaram para atendimento aos pedidos de informações preliminares ou após reuniões com os gestores, embora seja de difícil mensuração, pode ser observado sob vários aspectos, dentre os quais se destacam:

- 21.1. aumento do potencial de competitividade do certame (e.g. exclusão de exigências de certificados e/ou requisitos técnicos desnecessários ou restritivos à competitividade);
 - 21.2. diminuição de risco de sobrepreço (e.g. ampliação da pesquisa de preços, maior precisão na metodologia de cálculo de quantitativos, detalhamento dos custos);
 - 21.3. aproximação do TCU com os gestores públicos com foco na disseminação de conhecimento e de boas práticas, ao invés de foco apenas no aspecto punitivo; e
 - 21.4. aumento da sensação de expectativa do controle.
22. Ademais, considerando a relevância das fragilidades constatadas, foram propostos encaminhamentos de natureza estruturante, a fim de mitigar o risco de sobrepreço e aperfeiçoar as contratações de TIC.

II.8. Pesquisa de Satisfação

23. A fim de apreciar a qualidade de suas fiscalizações, é praxe da AudTI solicitar a avaliação dos gestores. Isso é feito por meio do envio de questionário, que foi acostado, juntamente com as respectivas respostas, à peça 55 deste processo. O questionário do presente acompanhamento foi enviado, em 15/5/2023 para seis organizações e em 15/2/2024 para doze organizações, com as quais foram realizadas reuniões. Foram recebidas respostas de catorze organizações, o que representa uma taxa de participação de 78%, cujo resumo consta a seguir.

| Aspectos da fiscalização | DT | D | C | CT | NA |
|---|-----------|----------|----------|-----------|-----------|
| Na reunião de apresentação, a equipe de acompanhamento expôs claramente os objetivos do trabalho aos dirigentes da organização fiscalizada. | | | 42,86% | 57,14% | |
| Os gestores tiveram oportunidade de fornecer informações e esclarecimentos durante a realização do acompanhamento. | | | 42,86% | 57,14% | |
| Os riscos identificados no edital/processo de planejamento da contratação pela equipe de acompanhamento foram claramente expostos na reunião. | | 14,29% | 28,57% | 57,14% | |
| As constatações do trabalho, apresentadas pela equipe de acompanhamento, são úteis para a melhoria dos controles da organização. | | 7,14% | 21,43% | 71,43% | |
| As constatações do trabalho, apresentadas pela equipe de acompanhamento, demonstram boa relação custo/benefício. | | 7,14% | 35,71% | 50% | 7,14% |
| No geral, estou satisfeito com os resultados do acompanhamento. | | 7,14% | 35,71% | 57,14% | |

Quadro 1 – Consolidação das avaliações dos gestores acerca deste acompanhamento.

Legenda: DT: discordo totalmente; D: discordo; C: concordo; CT: concordo totalmente; NA: não sei/Não se aplica

24. Conforme pode ser observado no Quadro 1, respostas favoráveis ao presente trabalho foram predominantes. Ao ponderar os percentuais, somando-se as respostas do tipo ‘concordo’ e ‘concordo totalmente’, restou demonstrado que quase a totalidade das respostas foi positiva.

25. Além das respostas objetivas, havia espaço para que os gestores apresentassem comentários livres, os quais, de forma geral, foram muito positivos. A seguir, são transcritos excertos de algumas avaliações feitas (peça 55):

Avaliação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

‘A Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) do Tribunal de Contas da União desempenha um papel fundamental no acompanhamento das aquisições de bens e serviços de TI no âmbito da Administração Pública Federal. O trabalho realizado pelo TCU é altamente valorizado, pois expõe de forma clara e objetiva questões cruciais para garantir contratações de qualidade.

Vivemos em um cenário com diversas demandas complexas, e reconhecemos os desafios enfrentados, especialmente devido à escassez de servidores com habilidades adequadas para lidar com processos e

demandas complexas.

Os esclarecimentos fornecidos pelo TCU sobre os riscos a serem mitigados resultam em um trabalho de consultoria valioso, que contribui significativamente para melhorias não apenas no processo fiscalizado, mas em todos os processos subsequentes realizados pela instituição.

Expressamos nosso sincero agradecimento pela cooperação e pelo trabalho conjunto, que nos permite realizar aquisições mais robustas e econômicas, mesmo diante de um quadro técnico de servidores limitado. A parceria com o TCU é fundamental para promover uma gestão pública mais eficiente e transparente.'

Avaliação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas

'A atuação da equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) do Tribunal de Contas da União foi crucial para sensibilizar a equipe responsável pelo planejamento da contratação do Ifal em relação à importância da economia, sem negligenciar a parte técnica.

A unidade da AudTI também destacou a importância do Estudo Técnico Preliminar como ferramenta principal e fundamentadora para a continuidade dos processos de contratações e/ou aquisições.'

Avaliação do Centro Logístico do Material da Marinha

'É importante a atividade preventiva de alerta do TCU ao gestor público, que assim serve de subsídios para a tomada da melhor decisão, destacando que tal atividade é um desafio, sempre buscando o interesse público, economicidade e eficiência para se obter os melhores resultados de se fazer o melhor tecnicamente com o menor dispêndio de recursos financeiros. Além disto, na reunião foi ressaltado que tivemos um outro processo que serviu de modelo para outros Órgãos Públicos, o que contribui para manter a nossa equipe motivada e continuar buscar fazer sempre o correto.'

Avaliação da Universidade Federal de Goiás

'A equipe do TCU é especializada e competente na análise dos processos de contratação e de TIC, especialmente na identificação de potenciais riscos aos processos licitatórios. A abordagem e interação com a equipe da Universidade foi harmônica e objetiva e tem colaborado para o aperfeiçoamento dos nossos processos internos.'

III. Achados de auditoria

Assimetria de Informações

26. No âmbito deste acompanhamento, a AudTI deparou-se com (e analisou) licitações de diversificados serviços e bens de TIC promovidas por diversas organizações públicas. Entre os bens de TIC comumente encontrados nas licitações analisadas constaram desde soluções mais simples, como softwares de prateleira (e.g. antivírus e suítes de escritório), a soluções mais complexas, a exemplo de switches (comutadores de dados), **firewalls** (sistemas de segurança de rede), servidores e soluções de hiperconvergência, **storage** (armazenamento) e **backup** (cópias de segurança).

27. Cada um desses bens/soluções citados constitui-se em uma solução de TIC. O inciso VII do art. 2º da IN-SGD/ME 94/2022 define solução de TIC como o 'conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio mediante a conjugação de recursos de TIC'.

28. Relevante destacar que os bens de TIC supramencionados são soluções de TIC e, assim, geralmente são compostas por um conjunto de múltiplos componentes, que podem abranger hardware, software e serviços. Usualmente, cada um desses componentes possui **part numbers**ⁱ distintos, que os identificam de forma única, a exemplo de processadores, discos de estado sólido (SSD) e/ou rígido (HDD), módulos de **Random Access Memory** (RAM), quantidade de portas, softwares e serviços de subscrição, implementação, suporte, treinamento etc.

29. As diversas características e componentes intrínsecos às soluções de TIC podem dificultar a elaboração de uma pesquisa de preços acurada quando do planejamento da contratação pelos gestores. E uma estimativa de preços imprecisa geralmente conduz a contratações com sobrepreço.

30. *Via de regra, conforme dispõe o art. 5º, incisos I e II, da IN-SEGES/ME 65/2021, a pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado deve ser realizada, prioritariamente, mediante a utilização de preços constantes em sistemas oficiais de governo e de contratações similares feitas pela Administração Pública. O inciso IV do mesmo dispositivo ainda possibilita aos gestores a pesquisa direta com fornecedores, caso haja justificativa plausível.*

31. *Esses insumos utilizados na pesquisa de preços de soluções de TIC têm a capacidade de adicionar ainda mais dificuldade à elaboração da estimativa de preços. Nesse caso, essa dificuldade provém, em grande parte, da assimetria de informações existente entre os compradores (governo) e os fornecedores.*

32. *Assimetria de informações (ou de informação) é um termo criado na microeconomia e consiste em um fenômeno que gera falhas de mercadoⁱⁱ devido à falta de informação, que oferece vantagem apenas para um lado em uma determinada transação. Em outras palavras, a assimetria de informação é o nome que se dá quando uma das partes possui mais informações acerca de um produto ou serviço do que a outra parte. Em geral, e não é diferente no caso de licitações públicas, a falta de informação pesa para os compradores, colocando-os em desvantagem frente aos fornecedores, haja vista que esses usualmente detêm conhecimento mais completo dos produtos e serviços que comercializam, incluindo o custo detalhado de cada um dos seus componentes.*

33. *É comum, por exemplo, encontrar casos em que duas organizações públicas contratam soluções de TIC semelhantes, senão iguais, porém com preços (bem) divergentes, sugerindo a ocorrência de potencial sobrepreço em uma das contratações. A divergência de preços contratados, muitas vezes, origina-se ainda na fase da elaboração da pesquisa de preços devido à assimetria de informações.*

34. *Exemplo de aquisição de objetos semelhantes por órgãos públicos distintos e com discrepância de preços é encontrado em licitações da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e do Banco Central (Bacen). O objeto das três licitações aqui citadas consistiu em aquisição de solução de armazenamento de objetos (Quadro 2). Todas as três licitações foram adjudicadas à mesma empresa e, conforme as propostas finais, as soluções eram do mesmo fabricante e os modelos ofertados, similares, com itens comuns entre eles (peças 32-34).*

| Organização | Pregão | Data | Cap. (TB) | Vlr. Unitário (R\$) | Vlr. TB (R\$) | Qtd. | Vlr. Total Proposta (R\$) |
|-------------|----------|------------|-----------|---------------------|---------------|------|---------------------------|
| Bacen | 112/2022 | 15/12/2022 | 7.000 | 5.359.000,00 | 765,57 | 2 | 10.718.000,00 |
| Dataprev | 886/2023 | 1º/9/2023 | 1.000 | 2.504.750,00 | 2.504,75 | 9 | 22.542.750,00 |
| Dataprev | 886/2023 | 1º/9/2023 | 500 | 1.640.000,00 | 3.280,00 | 3 | 4.920.000,00 |
| Serpro | 698/2023 | 29/12/2023 | 650 | 1.881.000,00 | 2.893,85 | 4 | 7.524.000,00 |

Quadro 2 – Dados licitações para aquisição de **storage** de objetos

35. *Apesar da similaridade constatada, verificou-se uma diferença significativa entre os valores unitários do terabyte (TB) (Quadro 2). Haja vista que as propostas não discriminam os componentes mais relevantes das soluções ofertadas (e tampouco os respectivos **part numbers**) e não contêm informações detalhadas dos poucos componentes que citamⁱⁱⁱ, não é possível realizar uma comparação direta entre os valores unitários adjudicados, de forma a investigar a ocorrência de sobrepreço com segurança razoável. Essa situação tem o potencial de gerar insegurança aos gestores que zelam pelo erário, dificuldade de negociação após a sessão de lances e, finalmente, uma atuação mais efetiva dos órgãos de controle.*

36. *No exemplo citado, a discriminação dos componentes mais relevantes da solução, como **appliance**, discos, software e serviços, associada à indicação da quantidade, do preço unitário e do respectivo **part number**, poderia, em primeiro lugar, mitigar a ocorrência da assimetria de informações. Por consequência, poderia: i) apoiar a Administração a negociar de forma mais objetiva condições mais vantajosas com o primeiro colocado do certame; ii) auxiliar gestores no processo de estimação de preços de futuras contratações de objeto similar, mas com configurações internas e/ou serviços em quantidades diferentes; e iii) aumentar a transparência dos valores adjudicados; iv) facilitar a avaliação técnica, permitindo aos gestores fazerem escolhas melhor fundamentadas em termos de qualidade e de adequação às necessidades; v) minimizar a ocorrência de custos ocultos, contribuindo para uma estimativa mais precisa; e vi) favorecer o aperfeiçoamento da avaliação de riscos, tornando-a mais precisa nos pontos que dizem respeito ao bem ou serviço a ser adquirido.*

37. *O auxílio a gestores na estimativa de preços de futuras contratações de objeto similar que contenham algum(ns) requisito(s) técnico(s) diferente(s), por exemplo, seria muito oportuno visto que os responsáveis pelas pesquisas de preços, ao se depararem com contratações públicas de objeto semelhante ao pretendido, muitas vezes descartam os preços encontrados por não saberem ajustá-los às necessidades de sua organização.*

38. *Um exemplo hipotético, é o caso em que uma organização pública tenha a necessidade de contratar uma solução de TIC idêntica em todos os aspectos, exceto quanto ao prazo de garantia, a outra já contratada por organização pública distinta (contratação de referência).*

39. *Supondo, no caso, que foram exigidos três anos de garantia na contratação de referência, enquanto a contratação em planejamento preveja a necessidade de cinco anos desse mesmo serviço e, supondo que a contratação de referência não tenha solicitado a composição dos preços dos componentes da solução, incluindo o preço anual do serviço de garantia, situação corriqueira constatada nas licitações públicas analisadas ao longo deste acompanhamento, a equipe de planejamento da contratação (EPC) poderia optar por descartar os preços da contratação de referência por não saber ajustar o preço à realidade das necessidades do objeto. Nesse exemplo, essa opção decorre da hipotética dificuldade de se precificar os dois anos de garantia adicional, informação que é bem conhecida dos fornecedores.*

40. *Caso o preço anual do serviço de garantia estivesse especificado na contratação de referência, a EPC poderia facilmente estimar o valor dos dois anos adicionais do serviço de garantia. E isso se aplica basicamente a todos os componentes das soluções de TIC comumente contratadas pela Administração Pública.*

41. *Uma vez que as organizações públicas, em suas pesquisas de preços (e muitas vezes na fase externa da licitação também), não têm por hábito exigir o detalhamento dos principais componentes das soluções de TIC que pretendem adquirir, bem como a discriminação dos respectivos preços e **part numbers**, de forma a, ao menos, abrandar os efeitos da assimetria de informações e a amparar adequadamente a elaboração de análise crítica dos preços ofertados, tendem a ocorrer novos certames com preços contratados fora dos praticados no mercado, geralmente acima deles. Cumpre dizer que, quando instados a oferecerem propostas no âmbito de pesquisas de preços, muitos fornecedores sequer citam o fabricante da solução cujo preço foi ofertado. Isso também ocorre com as propostas lançadas por muitos licitantes no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet, atual Compras.gov.br).*

42. *E isso se dá por força do mencionado art. 5º da IN-SEGES/ME 65/2021, cujos incisos I, II, e IV orientam os gestores a fundamentarem a estimativa de preços de novas contratações em preços de contratações públicas anteriores e, quando não é possível, em preços de fornecedores. Uma vez que os preços utilizados como fundamento para novas estimativas de preços encontram-se eivados de vícios, é gerado um círculo vicioso.*

43. *O problema do círculo vicioso foi inclusive citado por Franklin Brasil^{iv} (BRASIL, 2015, p. 13), quando da análise da necessidade do uso de múltiplas fontes para a realização da pesquisa de preços:*

‘No Acórdão 5.216/2007-1C, o TCU abordou uma questão relevante a esse respeito. Pautar a pesquisa de preços apenas em preços praticados na Administração Pública pode perpetuar uma incompatibilidade com o mercado. Se um produto for comprado com sobrepreço, este parâmetro pode se disseminar e até mesmo perpetuar em todo setor público.

Daí a razão pela qual a origem da pesquisa única e exclusivamente em preços registrados nem sempre apresenta, necessariamente, o menor preço de mercado, e sim o preço pago por determinado órgão comprador’ (vide Acórdão TCU 1.378/2008-1C).^v (grifou-se)

44. *Com o intuito de se mitigar os problemas que a assimetria de informações ocasiona quando da estimativa de preços e, conseqüentemente, reduzir os riscos de ocorrência de sobrepreço nas contratações públicas de TIC, além de trazer os benefícios da transparência das informações, faz-se necessário prover mecanismos de contorno aos gestores públicos.*

45. *Um desses mecanismos reside em disciplinar as organizações públicas para que, obrigatoriamente, exijam dos fornecedores (quando da pesquisa de preços) e das licitantes (quando das licitações propriamente ditas) a discriminarem em suas propostas os principais componentes das soluções,*

explicitando a descrição inequívoca do componente (marca, modelo, **part number**, etc.), quantitativo e seu respectivo preço unitário associado, como dito no parágrafo 36 deste relatório. Trata-se de mecanismo com objetivo análogo ao da planilha de custos e formação de preços (PCF) existente na Portaria-SGD/MGI 1.070/2023^{vi}, norma que trata do modelo de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC. Se corretamente aplicada, a PCF mitiga o risco de ocorrência de sobrepreço nesses tipos de contratação.

46. O mecanismo ora proposto não trata de solicitação de informações desconhecidas dos fornecedores. Pelo contrário, trata de exigir informações comumente disponibilizadas pelos fabricantes aos fornecedores, mas que, muitas vezes, eles optam por ocultar nas licitações e nas pesquisas de preços. E essa ocultação pode levar à obtenção de vantagens (indevidas) como contratações com preços superfaturados, uma vez que a contratante, fundamentada em pesquisa de preços viciada, não possui informações fidedignas de terceiros que possam mitigar os efeitos da assimetria de informações.

47. Exemplos de como os fornecedores têm e podem disponibilizar as informações ora sugeridas quando consultados por órgãos públicos e em licitações constam no site www.esi.mil (DoD ESI). O DoD ESI é uma iniciativa oficial patrocinada pelo Diretor de Informações (Chief Information Officer – CIO) do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD) e destina-se a realizar e gerenciar acordos, ativos e políticas corporativas relativas a COTS TI (Commercial off-the-shelf software^{vii})^{viii}. O DoD ESI reduz o custo total de propriedade no DoD, na Guarda Costeira e nas comunidades de inteligência norte-americanas para software comercial, hardware e serviços de TI, tendo economizado mais de US\$ 6 bilhões desde a sua criação, em 1998.

48. No DoD ESI, são encontrados dezenas de acordos realizados com múltiplos fornecedores, de vários fabricantes (e.g. Amazon, Adobe, Cisco, NetApp, Nutanix, HPE e Oracle), de diferentes soluções de TIC, nos quais constam tabelas de preços. Essas tabelas especificam detalhadamente produtos, serviços, componentes e respectivos **part numbers**, bem como os preços associados a cada um deles. De forma a manter os 114 acordos atualmente existentes atualizados (peça 35), eles são periodicamente revisados.

| Product Family | Reseller GSA P/N | Manufacturer P/N | Product Title/Description |
|----------------|-----------------------|-----------------------|---|
| Appliances | C-CBL-1M-QSFP+QSFP+CM | C-CBL-1M-QSFP+QSFP+CM | 1m QSFP+ to QSFP+ Cable; up to 40GbE bandwidth per QSFP+ specifications |
| Appliances | C-CBL-1M-QSFP28-CM | C-CBL-1M-QSFP28-CM | 1m QSFP28 to QSFP28 Cable; up to 100GbE bandwidth per QSFP28 specifications |
| Appliances | C-CBL-1M-SFP+SFP+CM | C-CBL-1M-SFP+SFP+CM | Cable 1m SFP+ to SFP+, up to 10GbE bandwidth per SFP+ specifications (CM Only) (To be selected for QUAD NIC or 2 x DUAL NIC Options ONLY) |
| Appliances | C-CBL-1M-SFP28-CM | C-CBL-1M-SFP28-CM | 1m SFP28 to SFP28 Cable; up to 25GbE bandwidth per SFP28 specifications |
| Appliances | C-CBL-3M-QSFP+QSFP+CM | C-CBL-3M-QSFP+QSFP+CM | 3m QSFP+ to QSFP+ Cable; up to 40GbE bandwidth per QSFP+ specifications |
| Appliances | C-CBL-3M-QSFP28-CM | C-CBL-3M-QSFP28-CM | 3m QSFP28 to QSFP28 Cable; up to 100GbE bandwidth per QSFP28 specifications |
| Appliances | C-CBL-3M-SFP+SFP+CM | C-CBL-3M-SFP+SFP+CM | Cable 3m SFP+ to SFP+, up to 10GbE bandwidth per SFP+ specifications (CM Only) (To be selected for QUAD NIC or 2 x DUAL NIC Options ONLY) |
| Appliances | C-CBL-3M-SFP28-CM | C-CBL-3M-SFP28-CM | 3m SFP28 to SFP28 Cable; up to 25GbE bandwidth per SFP28 specifications |
| Appliances | C-CBL-5M-QSFP+QSFP+CM | C-CBL-5M-QSFP+QSFP+CM | 5m QSFP+ to QSFP+ Cable; up to 40GbE bandwidth per QSFP+ specifications |
| Appliances | C-CBL-5M-QSFP28-CM | C-CBL-5M-QSFP28-CM | 5m QSFP28 to QSFP28 Cable; up to 100GbE bandwidth per QSFP28 specifications |
| Appliances | C-CBL-5M-SFP+SFP+CM | C-CBL-5M-SFP+SFP+CM | Cable 5m SFP+ to SFP+, up to 10GbE bandwidth per SFP+ specifications (CM Only) (To be selected for QUAD NIC or 2 x DUAL NIC Options ONLY) |
| Appliances | C-CBL-5M-SFP28-CM | C-CBL-5M-SFP28-CM | 5m SFP28 to SFP28 Cable; up to 25GbE bandwidth per SFP28 specifications |
| Appliances | C-GPU-M10-CM | C-GPU-M10-CM | Config: Add Nvidia M10 GPU Card-(Nvidia GRID software licenses not included) |
| Appliances | C-GPU-RTX6KP-CM | C-GPU-RTX6KP-CM | Nvidia RTX6000 GPU Card (Nvidia GRID software licenses not included) |
| Appliances | C-GPU-T4-16GB-CM | C-GPU-T4-16GB-CM | Nvidia T4 GPU Card (Nvidia GRID software licenses not included) |
| Appliances | C-GPU-V100-32GB-CM | C-GPU-V100-32GB-CM | Config: Add Nvidia V100 GPU Card (GPU Memory: 32GB HBM2) (Nvidia GRID software licenses not included) |
| Appliances | C-HDD-12TB-A5-A-CM | C-HDD-12TB-A5-A-CM | 12TB 3.5"; HDD |
| Appliances | C-HDD-12TB-AA-CM | C-HDD-12TB-AA-CM | 12 TB 3.5"; HDD |
| Appliances | C-HDD-12TB-B5-A-CM | C-HDD-12TB-B5-A-CM | 12TB 3.5"; HDD |
| Appliances | C-HDD-12TB-BA-CM | C-HDD-12TB-BA-CM | 12 TB 3.5"; HDD |

Figura 1 – Trechos do acordo DoD ESI x EC America Inc. (fornecedora do fabricante Nutanix – soluções de hiperconvergência)

Fonte: <https://www.esi.mil/contentview.aspx?id=1039>

49. Em âmbito nacional, podem ser citados acordos similares realizados pela Secretária de Governo Digital (SGD) no contexto dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas. Basicamente, esses catálogos são elaborados a partir da identificação das soluções de TIC de uso mais difundido no âmbito da Administração Pública Federal (APF), considerando-se a materialidade das contratações dessas

soluções. A partir dessas informações, a SGD estabelece as condições padrões para a aquisição das soluções de TIC, incluindo os seus respectivos Preços Máximos de Compra de Item de TIC (PMC-TIC), calculados considerando os preços praticados na Administração Pública. Os catálogos são elaborados por meio de processo de negociação com o fabricante da solução ou publicados unilateralmente pela SGD, a partir de dados oriundos de contratações feitas no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), pesquisas de mercado e outros elementos^{ix}.

50. A despeito dos esforços realizados pela SGD, apenas oito fabricantes de software são abrangidos atualmente pelos catálogos da Secretaria, em contraposição aos 114 acordos do DoD ESI, os quais compreendem softwares, hardwares e serviços. Fosse os catálogos da SGD mais numerosos e mais abrangentes, grande proporção das contratações públicas de soluções de TIC poderiam se beneficiar e evitar os malefícios ocasionados pela assimetria de informações. A título de informação, esta unidade está concluindo uma auditoria com relação ao acordo da SGD exclusivamente com a fabricante Microsoft a fim de identificar oportunidades de melhoria neste acordo que possam produzir compras mais econômicas e efetivas (TC 035.167/2023-8 de relatoria do Ministro Vital do Rêgo)

51. Algumas organizações públicas, ainda que de forma embrionária e incompleta, começaram a tomar a iniciativa de exigir informações como as aqui descritas em suas licitações. É o caso do Ministério da Gestão e Inovação (MGI) que, no PE 5/2023, Apêndice III (Modelo da Proposta) do edital do certame (peça 36, p. 64-66), exigiu dos licitantes a discriminação dos componentes das soluções que seriam contratadas:

| Grupo 1 - Solução de Armazenamento de Dados (Storage) | | | | | | |
|---|------------------------------|--|-----|------|----------------|-------------|
| ITEM | SUBITEM | DESCRIÇÃO DOS SUBITENS | Un. | Qtd. | Valor unitário | Valor Total |
| 1 | 1.1 | <Controladoras> | Un. | | | |
| | 1.2 | <Unidades de armazenamento (Discos)> | Un. | | | |
| | 1.3 | <Sistema de Gerenciamento Integrado> | Un. | | | |
| | 1.4 | <Garantia por 60 meses, com suporte técnico em garantia> | Un. | | | |
| | 1.5 | <Licenças> | Un. | | | |
| | 1.6 | <Componentes necessários para implantação e interconexão da solução, a saber: transceivers, cabos, cordões óticos etc. > | Un. | | | |
| | 1.7 | <Demais subitens que compõem a solução> | Un. | | | |
| | 1.8 | <Instalação, configuração e Migração de dados> | Un. | | | |
| | 1.9 | <Transferência de conhecimento Tecnológico> | Un. | | | |
| | VALOR TOTAL DO ITEM 1 | | | | | |
| 2 | 2.1 | <Controladoras> | Un. | | | |
| | 2.2 | <Unidades de armazenamento (Discos) > | Un. | | | |
| | 2.3 | <Sistema de Gerenciamento Integrado> | Un. | | | |
| | 2.4 | <Garantia por 60 meses, com suporte técnico em garantia> | Un. | | | |
| | 2.5 | <Licenças> | Un. | | | |
| | 2.6 | <Componentes necessários para implantação e interconexão da solução, a saber: transceivers, cabos, cordões óticos etc. > | Un. | | | |
| | 2.7 | <Demais subitens que compõem a solução> | Un. | | | |
| | 2.8 | <Instalação, configuração e Migração de dados> | Un. | | | |
| | 2.9 | <Transferência de conhecimento Tecnológico> | Un. | | | |
| | VALOR TOTAL DO ITEM 2 | | | | | |
| 3 | 3.1 | <Controladoras> | Un. | | | |
| | 3.2 | <Unidades de armazenamento (Discos) > | Un. | | | |
| | 3.3 | <Sistema de Gerenciamento Integrado> | Un. | | | |
| | 3.4 | <Garantia por 60 meses, com suporte técnico em garantia> | Un. | | | |
| | 3.5 | <Licenças> | Un. | | | |
| | 3.6 | <Componentes necessários para implantação e interconexão da solução, a saber: transceivers, cabos, cordões óticos etc. > | Un. | | | |
| | 3.7 | <Demais subitens que compõem a solução> | Un. | | | |
| | 3.8 | <Instalação, configuração e Migração de dados> | Un. | | | |
| | 3.9 | <Transferência de conhecimento Tecnológico> | Un. | | | |
| | VALOR TOTAL DO ITEM 3 | | | | | |

Figura 2 – Trecho do Anexo III do edital do PE-MGI 5/2023 (peça 36, p. 64-65)

52. Entretanto, a iniciativa do MGI apresentada foi incompleta por não exigir a discriminação dos **part numbers** de cada componente, impossibilitando que outras instituições públicas possam utilizar as informações da proposta vencedora do PE 5/2023 de forma inequívoca na formulação da estimativa de preço de objeto semelhante.

53. Em síntese, é de extrema importância o provimento de mecanismos que mitiguem a assimetria de informações nas licitações públicas de TIC, como orientar as organizações públicas a exigirem informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar dos fornecedores, quando da pesquisa de preços, e dos licitantes, quando do lançamento das propostas iniciais no Comprasnet (atual Compras.gov.br) e da entrega das propostas finais, como exemplificado no quadro seguinte:

| <Solução de TIC> | | | | |
|-------------------------------|---|--|------------|------------------------------|
| Part number do componente | Descrição do Part number (texto original do fabricante) | Descrição fornecedor (texto explicativo do componente para os casos em que o texto original do fabricante é de difícil entendimento) | Quantidade | Preço unitário do componente |
| <XXX-XXX> | <48*10/100/1000BASE-T ports, 4*10GE SFP+ ports, PoE+, without power module> | <48 portas downlink 10/100/1000BASE-T PoE+ Uplink *10GE SFP+ ports Sem módulo de energia> | <XX> | <R\$ XX,XX> |

Quadro 3 – Exemplo de informações mínimas a serem exigidas em pesquisa de preços a fornecedores e em licitações aos licitantes

54. As exigências das informações exemplificadas acima podem inclusive constar nos modelos de termo de referência disponibilizados às instituições públicas pela SGD em sua página, atualmente denominada ‘Templates e Listas de Verificação’.

55. Quanto a esses **templates**, importa destacar que, no modelo de edital existente na referida página, já consta seção relativa ao preenchimento da proposta no sistema eletrônico de compras governamentais (item 5). Nesse item, propõe-se que os licitantes indiquem fabricante, marca, quantidade e preço dos itens ofertados, quando aplicável.

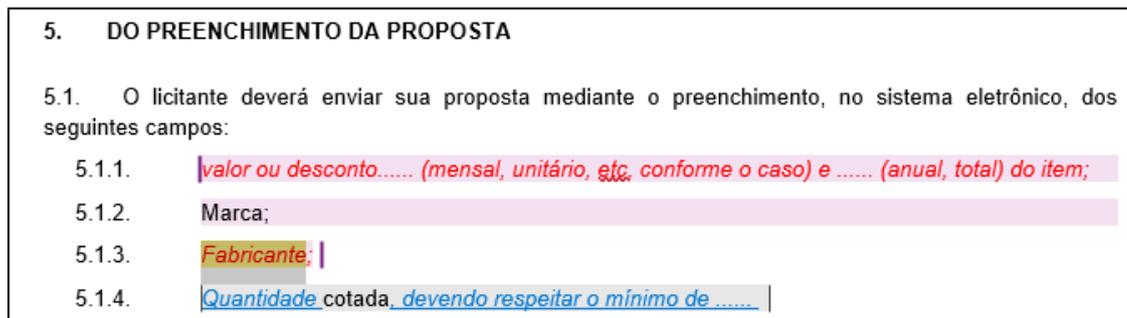


Figura 3 – Trecho do item 5 - Do Preenchimento da Proposta do modelo de edital disponibilizado pela SGD

56. Contudo, a exigência dessas informações nas propostas dos licitantes é facultativa para os gestores, muitas vezes ocasionando o problema citado no parágrafo 41 deste relatório. Isto é, os licitantes sequer trazem informações básicas, como fabricante e marca, em suas propostas.

57. A fim de uniformizar as propostas lançadas no Comprasnet (atual Compras.gov.br), a exigência das informações constantes no item Preenchimento da Proposta deveria ser obrigatória para as soluções de TIC sempre que aplicável. Além de uniformizar as propostas no sistema eletrônico de compras, essas informações podem propiciar a criação de ferramenta de busca eficaz de preços para os gestores, que carecem de mecanismos que referenciem preços fidedignos de mercado quando incumbidos da tarefa de estimar preços de novas contratações. Essa mesma ferramenta ainda teria grande serventia aos órgãos de controle, que, a exemplo deste acompanhamento, atualmente necessita buscar informações diretamente nas bases de dados do Comprasnet e nas propostas dos licitantes vencedores a fim de bem desempenhar suas atribuições.

58. Acerca desse tema, convém citar o Acórdão 980/2023-TCU-Plenário (rel. Ministro Augusto Nardes). Esse julgado apreciou a auditoria relativa à avaliação de riscos inerentes à execução contratual decorrente de

aquisições de software (TC 011.355/2022-0). Por meio do seu item 9.1, fez uma série de recomendações à SGD para que orientasse, de forma normativa, os órgãos e entidades sob sua supervisão. Uma dessas recomendações consistiu em que os instrumentos convocatórios de contratações de aquisição de licenças ou subscrição de software exijam, nas propostas comerciais, a inclusão de informações necessárias à identificação dos softwares, como nome específico e código de identificação unívoca (item 9.1.1.2). Contudo faz-se oportuna a extensão dessa recomendação à SGD e ao CNJ, a fim de abarcar as demais soluções de TIC (servidores, **firewalls**, **storage**, hiperconvergência etc.) e o preenchimento no respectivo sistema eletrônico de licitações (por exemplo, o sistema Compras.gov.br).

59. nos instrumentos convocatórios, faça constar a obrigatoriedade de o licitante informar a marca e o fabricante, ao enviar sua proposta, mediante o preenchimento no sistema eletrônico

60. Fazendo analogia com obras, é factível calcular com grande grau de precisão o valor necessário para a edificação de uma obra de construção civil por meio da utilização de referenciais de preços consagrados, como o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Esses referenciais possuem informações detalhadas dos insumos e dos respectivos custos dos componentes necessários à execução de uma determinada obra, possibilitando aos gestores a elaboração da estimativa de preços calcada em preços de mercado, sem a interferência da assimetria de informações.

61. Com esses referenciais, por exemplo, é possível ao gestor estimar, com alta precisão, o preço de construção de duas escolas praticamente iguais, cuja única diferença recaia na quantidade de salas de aula. Utilizando os referenciais de preços para obras, o gestor consegue orçar adequadamente o custo necessário para a construção das salas de aula adicionais.

62. Importa ressaltar que as informações ora sugeridas, por si sós, não são capazes de afastar os efeitos da assimetria de informações e impedir a possibilidade de ocorrência de sobrepreço nos certames públicos. Cabe aos gestores realizarem a análise crítica dos preços obtidos, sobretudo daqueles relacionados a serviços acessórios às soluções de TIC, como instalação, configuração, implantação, suporte on site e operação assistida e congêneres.

63. Tal precaução é necessária devido ao fato de que, muitas vezes, a precificação desses tipos de serviços fica submetida à discricionariedade dos fornecedores, ocasião em que as consequências da assimetria de informações podem se mostrar com mais intensidade.

64. Nesses casos, tem sido comum encontrar preços desatrelados à realidade de complexidade e de tempo para a sua execução. Portanto, os gestores devem estimar com melhor grau de precisão o tempo necessário para a execução desses serviços, identificar o perfil do profissional necessário ao cumprimento das tarefas, a quantidade de profissionais necessária e o respectivo salário de mercado, para, utilizando o adequado 'fator k', estimar o valor dos serviços a fim de compará-lo com o preço ofertado, de modo a ter em mãos insumos e ferramenta que auxiliem na análise crítica e minimizem as más consequências causadas pela assimetria de informações sobre os serviços citados. A Portaria-SGD/MGI 1.070/2023, que estabelece modelo de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de TIC, e suas sucessoras, podem ser úteis para os gestores nesse momento.

65. Por outro lado, de modo a possibilitar comparação apropriada com a estimativa de preços elaborada pela Administração, faz-se necessário exigir dos licitantes que insiram em suas propostas planilha simplificada de custos e de formação de preços (PSCFP) relativa aos serviços associados às soluções de TIC ofertadas sempre que aplicável e que contenham informações como as constantes na retromencionada Portaria, a exemplo do quadro a seguir.

| <Serviço> | | <Fator k atribuído pela empresa> | | |
|-----------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------|-------------|
| Perfil | Salário <mensal/por hora/etc.> | Quantidade <meses/dias/horas> | Custo Unitário | Custo Total |

Quadro 4 – Exemplo de informações que devem constar na PSCFP dos licitantes.

66. Deve ser lembrado ainda que, quando da execução do contrato, cabe aos seus gestores verificarem se os responsáveis disponibilizados pela empresa contratada (e os respectivos quantitativos e salários pagos) para a realização dos serviços refletem o constante na proposta vencedora, de modo a evitar a ocorrência de superfaturamento e o enriquecimento sem causa da vencedora do certame. Saliente-se que

isso é válido para todos os serviços de TIC em que a mão de obra é o elemento primordial para a execução do serviço.

67. Face ao exposto, será proposto que esta Corte emita recomendação à SGD e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para que, por meio de normativo, orientem as organizações públicas sob sua jurisdição a exigirem: i) dos fornecedores, quando da pesquisa de preços, e dos licitantes, quando do lançamento das propostas iniciais no Comprasnet (atual Compras.gov.br) e da entrega das propostas finais, informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar, a exemplo de fabricante e/ou marca, modelo, descrição detalhada, **part number** e preço unitário; e ii) dos fornecedores, quando da pesquisa de preços, e dos licitantes, planilha simplificada de custos e de formação de preços relativa aos serviços acessórios às soluções de TIC ofertadas sempre que aplicável, na qual conste, no mínimo, descrição do serviço, perfil do(s) profissional(is), salário (mensal, por hora, etc.), quantidade de profissionais e tempo necessário para a sua execução (meses, dias, horas), fator-k, custo unitário e custo total.

68. Nessa esteira, não se deve afastar o risco de que, em um primeiro momento, quando da pesquisa de preços, muitos fornecedores sintam-se desestimulados a enviarem propostas de preços devido ao suposto maior esforço necessário para a apresentação dos novos detalhes a serem exigidos e, como consequência, a apresentação de preços mais próximos da realidade do mercado. Entretanto, essa possível falta de interesse demonstraria descomprometimento com potenciais clientes e, por que não dizer, com o erário.

69. Registre-se que há o risco também de que as propostas de preços coletadas no mercado junto a fornecedores sejam elaboradas sem a devida fundamentação, sem o devido zelo, até mesmo de forma desleixada, ocasionando, em último caso, em estimativas de preços infladas para a Administração e em contratações com sobrepreço como resultado. Diga-se de passagem, que várias dessas propostas, muitas vezes sem informações básicas da solução de TIC ofertada, podem ser elaboradas apenas para cobrir propostas de outros fornecedores.

70. Há que se compreender que existem dois possíveis cenários: (i) em que os preços ofertados estão amparados por uma fundamentação mais detalhada; ou (ii) em que tais preços foram arbitrados sem a devida fundamentação. No caso do primeiro cenário, os fornecedores poderiam recusar afirmando a proteção de segredos comerciais, sobretudo em relação ao mercado concorrente. Nesse caso, esse risco poderia ser mitigado com a devida classificação das informações. No segundo cenário descrito, a recusa demonstraria efetivamente a baixa qualidade dos preços ofertados e, sobretudo, implicaria em aumento do risco de sobrepreço e superfaturamento.

71. A título de exemplo da importância de detalhamento, citam-se os itens 6 e 7 do Pregão Eletrônico 55/2023 do Tribunal Superior Eleitoral, os quais trataram de serviços de instalação, configuração e implantação de software (peça 37). Esses dois itens foram estimados em R\$ 2.492.431,92, para realizar a instalação de 168 licenças de software, em até quinze dias úteis (conforme item 8.4 do respectivo termo de referência). Tal montante, por sua vez, seria suficiente para custear, durante 91 meses ou 7,6 anos, o salário de um Administrador em Segurança da Informação sênior (conforme dados salariais extraídos da Portaria SGD/MGI 1.070/2023).

72. Em suma, propostas de preços sem os mínimos balizadores e sem as devidas fundamentações não servem à Administração na formulação das estimativas de preços das contratações públicas. Elas não servem para mitigar a ocorrência das consequências danosas advindas da assimetria de informações. Pelo contrário, elas prestam-se tão somente a perpetuá-las, tanto no âmbito da organização que realiza a pesquisa de preços, como no âmbito das demais organizações que aproveitam aquela pesquisa e os respectivos preços finais.

73. Ainda há que se responder como o gestor deve proceder caso não consiga colher propostas de fornecedores munidas das novas exigências. Nesse caso, ele deve arbitrar os preços com o devido embasamento. No caso de serviços acessórios às soluções de TIC, estimar, fundamentado em histórico próprio ou de outras instituições, o tempo necessário para a sua execução, os perfis profissionais exigidos, os salários e o fator k, além de outros fatores pertinentes aos serviços e julgados necessários quando for o caso.

74. *Convém registrar que a implementação da proposta retromencionada vai ao encontro dos princípios do planejamento, da transparência e da economicidade estabelecidos no caput do art. 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021) no âmbito das Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

75. *Além da proposta de a SGD orientar normativamente os integrantes do SISP (parágrafo 67), visando beneficiar essas mesmas instituições na mitigação dos efeitos adversos da assimetria de informações, propor-se-á que este Tribunal recomende àquela Secretaria que avalie a oportunidade e a conveniência de envidar esforços para ampliar os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, englobando soluções de hardware, software e serviços, e utilizando referenciais de preços internacionais, com os devidos ajustes e quando pertinente e/ou vantajoso, a exemplo dos acordos firmados no âmbito do DoD ESI, **price lists** e sites internacionais de preços.*

76. *Também será proposto que o TCU emita recomendação à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos no sentido de avaliar a pertinência da adoção pelas empresas estatais das medidas recomendadas à SGD, cuja implementação estará em harmonia com o **caput** do art. 31 da Lei 13.303/2016, especialmente ao que se refere a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento e ao princípio da economicidade.*

Benefícios esperados do controle

77. *Para resolver o problema de assimetria de informações, decorrente da falta de informação sobre o custo detalhado de cada um dos componentes de uma solução de TIC disponível para elaboração de uma pesquisa de preços acurada quando do planejamento da contratação por parte dos gestores públicos, colocando-os em desvantagem frente aos fornecedores, esta Unidade Técnica propõe recomendação à SGD, ao CNJ e ao SEST para que orientem as organizações públicas sob sua jurisdição: i) a exigirem dos fornecedores nas propostas de preços: i.a) informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar; e i.b) planilha simplificada de custos e de formação de preços relativa aos serviços acessórios às soluções de TIC; e ii) que nos instrumentos convocatórios façam constar a obrigatoriedade de o licitante informar a marca e o fabricante, ao enviar sua proposta, mediante o preenchimento no sistema eletrônico. Além disso, também propõe recomendação à SGD para que avalie a oportunidade e a conveniência de envidar esforços para ampliar os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas. Espera-se que a solução desse problema aumente a transparência e economicidade das contratações.*

Ausência ou desconhecimento de instrumentos para subsidiar a análise crítica no âmbito da pesquisa de preços

78. *Seja no que concerne a hardware, seja no que concerne a software, muitas das soluções de TIC contratadas pelos órgãos e instituições da APF são usualmente importadas. Algumas vezes, a origem estrangeira dessas soluções, principalmente das soluções cujos fabricantes ou fornecedores não têm representantes ou sede fiscal no Brasil, pode trazer dificuldades à realização de adequadas pesquisas de preços em tempo de planejamento. E isso pode acarretar, ao fim do processo licitatório, contratações com sobrepreço, caso os gestores não disponham de bons instrumentos que possibilitem a análise crítica de preços. Ressalte-se que a análise crítica deve ser feita não importando a origem do preço. Tenham sido eles obtidos exclusivamente a partir de preços de contratações públicas, exclusivamente a partir de pesquisa junto a fornecedores ou da combinação de ambos, ela deve ser feita pelo gestor diligente.*

79. *Nesse sentido, destacou a Nota Técnica AudTI/TCU 8/2023^{vi}, que versa sobre a elaboração do orçamento estimado de contratações públicas de bens e serviços de TI:*

'(...) ainda que a organização pública solicite cotações de preços para uma ou mais empresas, as quais devem ser detalhadas no caso de serviços de TI, deve analisá-las com cuidado e dominá-las totalmente, criticando a natureza e o valor dos custos apresentados, para ter condições de elaborar seu próprio orçamento estimado.' (Nota Técnica AudTI/TCU 8/2023, p. 241, parágrafo 519)

80. *Também importa ressaltar que a IN-SEGES/ME 65/2021, que trata do procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, em seu art. 6º, § 4º, dispõe sobre a obrigatoriedade da realização da análise*

crítica dos preços obtidos nesses artefatos da contratação:

'Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

(...)

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.' (grifou-se)

81. *Some-se à dificuldade trazida pela origem estrangeira das soluções de TIC, a dinamicidade da própria TI, a qual está constantemente em evolução. Se há alguns anos não se falava em **cloud computing**, atualmente contratações em nuvem estão se tornando corriqueiras na APF^{xii}. O mesmo fenômeno começa a ser observado em relação à inteligência artificial, com contratações exigindo requisitos relacionados ao tema. E essa dinamicidade estende-se a toda gama de soluções de TIC, seja software, hardware, serviço e/ou plataformas, o que pode comprometer a busca por preços públicos dado o caráter inédito da solução.*

82. *Não bastasse o possível ineditismo do que se almeja contratar, como visto no parágrafo 41 deste relatório, o uso de preços públicos e de propostas de fornecedores na elaboração da estimativa de preço da contratação, mesmo de soluções comumente adquiridas, quando não aderentes aos de mercado, pode resultar em um círculo vicioso, gerando novas contratações com potencial sobrepreço. Ressalvados os casos em que a assimetria de informações desfavorece a Administração Pública, a perpetuação de preços dissonantes com os de mercado tem origem, com certa frequência, na ausência de instrumentos disponíveis aos gestores para que realizem a apropriada análise crítica de preços.*

83. *A fim de se mitigar esse problema, dado os poucos acordos constantes nos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas da SGD, é natural e faz-se necessário buscar referenciais de preços praticados no exterior caso a solução de TIC tenha origem estrangeira. Essa busca deve ter por finalidade a comparação dos referenciais com os preços obtidos em pesquisas de preços ou ao fim das licitações, com o último propósito de verificar a razoabilidade da diferença entre os preços fornecidos ou ofertados e os praticados no mercado externo.*

84. *Os citados acordos constantes na página do DoD ESI (parágrafo 47), juntamente com outros insumos, como **price lists** dos próprios fabricantes (e.g. www.dell.com/en-us/shop, ntnxcagov.com^{xiii}), sites internacionais conhecidos de preços (e.g. www.router-switch.com, www.insight.com, www.thinkmate.com e itprice.com) podem preencher a lacuna existente em relação à ausência de instrumentos para a análise crítica de preço. Esses instrumentos podem servir de auxílio aos gestores a encontrarem preços de referência internacionais e respaldá-los na aceitação dos preços obtidos. Registre-se que os referenciais de preços ora citados têm socorrido a própria equipe deste acompanhamento na atividade de validação de diversos preços analisados ao longo do Ciclo 2023-2024, cujo intuito foi identificar risco de potencial sobrepreço nas licitações analisadas.*

85. *Como exemplo de falta de análise crítica ou de análise crítica de preços falha devido à ausência ou desconhecimento de instrumentos de auxílio aos gestores, cita-se pregão que tinha a sessão de lances agendada para 2024 que se destinava ao registro de preços para a contratação de solução de TIC de 'autoatendimento de dados' (peça 38, p. 3). Esse certame foi objeto de análise deste acompanhamento, tendo inclusive motivado reunião da equipe de fiscalização com gestores do órgão promotor para a apresentação dos riscos identificados. Após essa reunião, o pregão foi suspenso, encontrando-se, pelo menos até 29/2/2024, nessa mesma situação (peça 39).*

86. *Do exame do instrumento convocatório, constatou-se que, na verdade, o objeto do pregão consistia em solução de mascaramento e de anonimização de dados para 6 terabytes (TB) de dados (peça 38, p. 22).*

87. *Inicialmente, o certame atenderia a dois órgãos (gerenciador e um partícipe), ao valor individual de R\$ 4.847.758,06, totalizando R\$ 9.695.516,12, para doze meses de vigência contratual (peça 38, p. 21). Contudo, o edital previu a possibilidade de adesões (até o dobro do quantitativo de cada item registrado) e de prorrogação contratual por até 10 anos, conforme possibilita o art. 107 da Lei 14.133/2021 (peça 38, p.*

117, item 4.7 e 104, item 2.1, respectivamente). Essas previsões poderiam ampliar o valor estimado da contratação para R\$ 289.846.456,08.

88. Do valor unitário de R\$ 4.847.758,06, a subscrição do software de autoatendimento propriamente dito correspondia a R\$ 4.553.417,58 (peça 38, p. 3). Considerando o valor potencial total de R\$ 289.846.456,08 devido a prorrogações e adesões, R\$ 273.205.054,80 referiam-se à subscrição do software. Os valores ora citados são sintetizados no quadro a seguir.

| Itens do Objeto | Valor Unitário (R\$) ^A | Gerenciador + Partícipe (R\$) ^{B(=Ax2)} | Adesões (R\$) | Prorrogação (+9 anos) ^C | Total (R\$) ^{B+C} |
|--|-----------------------------------|--|----------------------|------------------------------------|----------------------------|
| Subscrição de software de autoatendimento por 12 meses | 4.553.417,58 | 9.106.835,16 | 18.213.670,32 | 245.884.549,32 | 273.205.054,80 |
| Instalação | 18.870,88 | 37.741,76 | 75.483,52 | 0,00 | 113.225,28 |
| Banco de horas para serviços profissionais de consultoria e operação assistida (1.995 horas) | 275.469,60 | 550.939,20 | 1.101.878,40 | 14.875.358,40 | 16.528.176,00 |
| Total | 4.847.758,06 | 9.695.515,96 | 19.391.032,24 | 260.759.907,72 | 289.846.456,08 |

Quadro 5 – Valores estimados dos itens da solução de TIC de autoatendimento de dados na contratação exemplo

89. Conforme o estudo técnico preliminar (ETP), o valor estimado da contratação fundamentou-se na média dos preços obtidos de três licitações públicas, agora denominados Pregão 1, Pregão 2 e Pregão 3 (peça 38, p. 95). Essas três licitações foram vencidas por uma única empresa, a qual ofertou a mesma solução do fabricante Delphix, segundo consta nas propostas comerciais (peças 40-42).

90. Do exame dessas propostas, verificou-se que a solução se constituía de dois softwares. O primeiro é responsável pela virtualização de dados enquanto o segundo faz o mascaramento e a anonimização de dados (peças 40 e 41, p. 4, e 42, p. 5). Embora as propostas não tenham apresentado os respectivos nomes dos softwares ofertados, em busca realizada no site do fabricante, verificou-se que os dois softwares são o **Delphix Dynamic Data Platform** e o **Delphix Masking** respectivamente^{xiv}.

91. Para o serviço de subscrição do software, o promotor da contratação exemplo encontrou o valor de R\$ 758.902,93/TB (R\$ 649.900,00 + R\$ 736.041,80 + R\$ 890.767,00] / 3), totalizando R\$ 4.553.417,58 para os 6 TB requeridos (R\$ 758.902,93 x 6) (peça 38). Observe-se então que o valor estimado da contratação foi elaborado segundo preços de contratações públicas de uma única solução de um único fabricante.

| Pregão | Valor Final (R\$) | Data da Proposta | USD da Data da Proposta ^{xv} (R\$) | Valor em USD |
|-----------------|-------------------|------------------|---|-------------------|
| 1 | 649.900,00 | 19/10/2022 | 5,2802 | 123.082,46 |
| 2 | 736.041,80 | 22/12/2022 | 5,1865 | 141.914,93 |
| 3* | 890.767,00 | 5/7/2023 | 4,8571 | 183.394,82 |
| Média/TB | 758.902,93 | | | 149.464,07 |

Quadro 6 – Valor médio estimado na contratação exemplo para cada TB de dados

*O pregão 3 consta como abandonado no portal Comprasnet^{xvi}.

92. Tendo em vista a origem estrangeira da solução, como dito no parágrafo 83 deste relatório, é legítimo buscar preços internacionais que auxiliem a validar os preços obtidos na pesquisa de preços. Nesse sentido, registre-se que os dois softwares do fabricante Delphix previamente mencionados constam em acordo do DoD ESI (peça 43) e os seus respectivos preços são apresentados no Quadro 7.

| Part Number | Produto/Descrição | Preço (USD) ^A GSA | Preço (USD) ESA | Preço em R\$ (conversão direta) ^{A x Dólar*} |
|---------------|------------------------------------|------------------------------|-----------------|---|
| DLPX-DATPL-TB | Delphix Dynamic Data Platform (per | 21.763,22 | 19.586,90 | 108.409,13 |

| | | | | |
|---|-------------------------------------|------------------|------------------|-------------------|
| | year) | | | |
| DLPX-MASK-TB | Delphix Masking (per TB) (per year) | 10.881,61 | 9.793,45 | 54.204,56 |
| Total | | 32.644,83 | 29.380,35 | 162.613,69 |
| *Dólar Americano em 26/2/2024: R\$ 4,9813 | | | | |

Quadro 7 – Preços de venda da solução de mascaramento e de anonimização de dados da solução Delphix no DoD ESI

93. Simplificadamente falando, o ‘preço GSA’ refere-se aos preços praticados para o Serviço de Suprimento Federal da Administração de Serviços Gerais dos Estados Unidos (U.S. General **Services Administration Federal Supply Service**)^{xvii}. Por sua vez, o ‘preço ESA’ (Enterprise Software Agreement ou Contrato de Software Empresarial) refere-se a preços acordados com contratantes que permitem que o DoD obtenha termos e preços favoráveis para a contratação de software e de serviços comerciais relacionados^{xviii}. Isto é, enquanto o preço GSA é o preço geralmente praticado em aquisições dos órgãos públicos americanos, o preço ESA é o preço obtido pelo DoD para os órgãos que aceitem os termos comerciais acordados com o fornecedor.

94. Dependendo do fornecedor que firmou acordo com o DoD ESI, ainda podem ser oferecidos descontos sobre o preço ESA. No caso dos produtos do fabricante Delphix, o fornecedor oferece 9% de desconto sobre os preços ESA para licenciamento e subscrição de software, serviços, suporte e treinamento (peça 44). Ressalte-se que tanto o preço GSA quanto o preço ESA já incluem despesas administrativas e lucro, pois são oriundos de acordo com fornecedor da solução, que a adquire junto ao fabricante e a revende para órgão do governo dos Estados Unidos.

95. Por conservadorismo, comparando-se os maiores preços do acordo do DoD ESI, que são os preços GSA, sobre os quais não incidem descontos, verifica-se que o valor estimado pelo órgão público brasileiro supera o preço do acordo (em conversão direta) em R\$ 569.289,24 (R\$ 758.902,93 - R\$ 162.613,69). Em outras palavras, o valor estimado para o objeto da contratação exemplo, repise-se, que usou apenas preços de contratações públicas, é 367% superior aos preços GSA constantes no acordo do DoD ESI ([R\$ 569.289,24 / R\$ 162.613,69] x 100).

| Preço GSA DoD ESI/TB (R\$)_ Valor Estimado da Contratação/TB (R\$) | Diferença |
|--|----------------|
| 162.613,69 | 758.902,93 |
| | R\$ 596.289,24 |
| | 367% |

Quadro 8 – Diferença entre o valor estimado da contratação e o preço GSA do DoD ESI

96. Por certo, a comparação do valor estimado com os preços do acordo do DoD ESI convertidos diretamente para a moeda nacional pelo câmbio do dia 26/2/2024 não é razoável, pois sobre a importação de software e sobre a venda do importador/fornecedor para o órgão público brasileiro incidem tributos, despesas indiretas e lucro da empresa importadora.

97. Acerca dos tributos, de acordo com a resposta à Consulta 107^{xix} feita à Receita Federal em 6/6/2023, incidem sobre a remessa de recursos para o exterior devido à importação de licença de uso de software o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), o Programa de Integração Social (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – Importação, o qual varia entre 2% a 5%, a depender do município no qual está instalada a empresa importadora. Além disso, incide na remessa o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). As alíquotas nominais desses tributos constam no Quadro 9. Somados, somente de tributos de importação, incidem 26,63% a 29,63% sobre o valor da remessa para a aquisição de software no exterior.

| Tributos Incidente na Importação de Software | Alíquota (%) |
|--|------------------------|
| IRRF | 15,00 |
| PIS | 1,65% |
| Cofins | 7,60% |
| ISSQN – Importação | 2,00% a 5,00% |
| IOF | 0,38% |
| Total | 26,63% a 29,63% |

Quadro 9 – Tributos Incidente na importação de software

98. Uma vez que o IRRF, o PIS, o Cofins e o ISSQN são calculados 'por dentro', a alíquota efetiva apresenta, ao final, pequena elevação. Para fins dos cálculos que serão apresentados neste achado, serão utilizadas as alíquotas nominais desses tributos. Mesmo assim, frise-se que o exercício utiliza premissas conservadoras, pois considera o preço GSA e desconsidera que nele já estão inclusos as despesas administrativas e o lucro do fornecedor estrangeiro, além de desconsiderar o desconto de 9% que o fornecedor oferece sobre o preço ESA. Também não foi levado em conta um possível ganho de escala, já que o preço do acordo é para aquisição de apenas um TB.

99. Quando da venda do software pelo importador, além das despesas administrativas e do lucro, ainda incidirão sobre o preço total de compra o ISS, que, como visto anteriormente, varia entre 2% a 5%, o PIS (0,65%), o Cofins (3,00%), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (presumido) (2,88%) e o IRRF (4,80%). Ou seja, somente de tributos para a venda, incidem entre 13,33% a 16,33% sobre o preço de compra.

100. Portanto, somando o total de tributos de importação com os tributos da venda ao usuário final, tem-se 39,96% a 45,96%, dos quais obtêm-se 42,96% de média da carga tributária. Atribuindo-se 10% às despesas administrativas e 10% ao lucro da importadora/revendedora do software, sinteticamente, tem-se os percentuais apresentados no Quadro 10, incidentes sobre o preço de compra.

| Item_Percentual | Mínimo | Máximo |
|--|---------------|---------------|
| Tributos sobre importação de software | | |
| IRFF | 15% | |
| PIS | 1,65% | |
| Cofins | 7,60% | |
| ISSQN – Importação | 2,00% | 5,00% |
| IOF | 0,38% | |
| Subtotal ^A | 26,63% | 29,63 |
| Tributos sobre venda de software | | |
| ISS | 2,00% | 5,00% |
| PIS | 0,65% | |
| Cofins | 3,00% | |
| CSLL | 2,88% | |
| IRRF | 4,80% | |
| Subtotal ^B | 13,33% | 16,33% |
| Despesas administrativas | 10% | |
| Lucro | 10% | |
| Subtotal ^C | 20% | |
| Total^{A+B+C} | 59,96% | 65,96% |
| Média | 62,96% | |

Quadro 10 – Itens incidentes na venda de software importado sobre o seu preço de compra/valor de importação

101. Importa registrar que a atribuição de 10% às despesas administrativas e ao lucro da empresa importadora/revendedora é uma estimativa conservadora, haja vista que, fazendo-se analogia com itens de mero fornecimento de materiais e equipamentos no âmbito de contratações de obras públicas, o que se assemelha ao caso concreto em comento, porém para software, o valor médio do BDI para esse tipo de fornecimento é de 14,02%, conforme o Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa). Convém lembrar que o BDI já inclui PIS, Cofins, ISS e outros tributos, os quais estão calculados à parte no presente exemplo, evidenciando o conservadorismo utilizado nos cálculos agora apresentados.

102. Dessa forma, tendo em vista os percentuais mínimo e máximo constantes no quadro anterior, valor razoável estimado para a venda da solução de mascaramento e de anonimização de dados do fabricante Delphix para cada TB, pelo fornecedor, seria entre R\$ 260.116,86 e R\$ 269.873,68 ou R\$ 264.995,27 de valor médio.

| Valor DoD ESI/TB (R\$)^A | Tributos, Despesas Administrativa e Lucro do Fornecedor | Valor Mínimo Estimado/TB | Valor Máximo Estimado/TB |
|---|--|---------------------------------|---------------------------------|
|---|--|---------------------------------|---------------------------------|

| | <i>Mínimo^B</i> | <i>Máximo^C</i> | <i>(R\$)^{A+B}</i> | <i>(R\$)^{A+C}</i> |
|--------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 162.613,69 | 59,96% | 65,96% | 260.116,86 | 269.873,68 |
| | R\$ 97.503,17 | R\$ 107.259,99 | | |
| Média | R\$ 102.381,58 | | R\$ 264.995,27 | |

Quadro 11 – Valores mínimo e máximo estimados para a venda da solução Delphix conforme referencial de preços internacional

103. Considerando esses valores, o valor do TB estimado para a contratação exemplo (R\$ 758.902,93) excede o valor mínimo calculado em R\$ 498.789,07 (R\$ 758.902,93 - R\$ 260.116,86), ou em 196%. Por seu turno, ele excede o valor máximo em R\$ 489.029,25 (R\$ 758.902,93 - R\$ 269.873,68), ou em 185%. Ou ainda, excede o valor médio calculado em R\$ 493.907,66 (R\$ 758.902,93 - R\$ 264.995,27).

104. Levando em conta o valor estimado para o objeto da contratação exemplo (R\$ 758.902,93) e o percentual médio de 42,96% para os tributos sobre o preço GSA do DoD ESI, que corresponde a R\$ 69.858,84 (R\$ 162.613,69 x 42,96%), verifica-se que, na revenda ao órgão público brasileiro, a empresa importadora obteria R\$ 526.430,40 de lucro bruto (R\$ 758.902,93 - [R\$ 162.613,69 + R\$ 69.858,84]).

105. Esse valor excederia em muito os valores que seriam pagos ao próprio fabricante Delphix e ao fornecedor estrangeiro, que somam R\$ 162.613,69, e é muito superior a 20% dos R\$ 32.522,74 (R\$ 162.613,69 x 20%), referentes às despesas administrativas e ao lucro, considerados como razoáveis se comparados ao BDI médio para o mero fornecimento de materiais e equipamentos (no caso em tela, software), que equivale a 14,02%. O Gráfico 2 ilustra como dar-se-ia a distribuição do valor estimado da contratação exemplo entre fabricante/fornecedor estrangeiro, tributos e lucro bruto da empresa importadora/revenda brasileira.

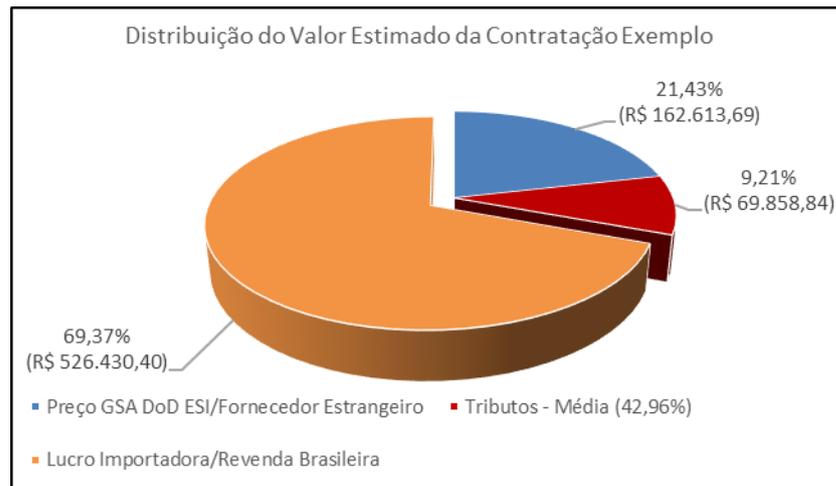


Gráfico 2 – Distribuição do valor estimado da contratação exemplo

106. Por sua vez, o Gráfico 3 a seguir compara o lucro bruto da empresa importadora/revendedora nacional nos cenários do valor estimado da contratação exemplo e do valor calculado neste achado.

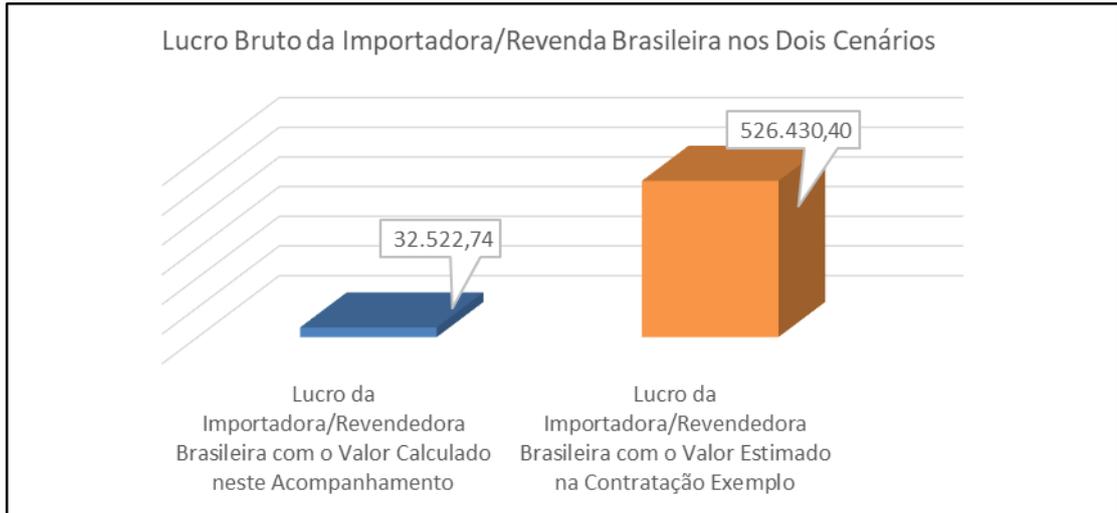


Gráfico 3 – Lucro bruto da importadora/revenda brasileira nos dois cenários

107. De forma a corroborar a razoabilidade dos valores supra calculados, faz-se necessário citar fato ocorrido no Pregão 3, cujo preço do licitante vencedor serviu para fundamentar o valor estimado da contratação exemplo.

108. Naquele certame, para comprovar que já havia fornecido solução semelhante ao objeto da contratação pretendida, uma das empresas participantes apresentou, em sua documentação de habilitação técnica, contrato firmado por ela e por outra empresa privada para o fornecimento dos softwares **Delphix [Virtualization] Engine^{xx}** e **Delphix Masking Engine** para 4 TB de dados pelo período de doze meses (peça 45, p. 43-47). Isto é, o contrato referia-se à mesma solução cujos preços de contratações públicas fundamentaram o valor estimado da contratação exemplo.

109. No citado contrato, celebrado em 19/6/2023, o valor do licenciamento do software (subscrição) foi de R\$ 493.320,41^{xxi} para 4 TB (peça 45, p. 48), o que equivale a R\$ 123.330,10/TB. Pela taxa de câmbio daquela data (R\$ 5,46), o valor contratado correspondia a USD 22.587,93/TB. Comparando o preço desse contrato com o preço GSA do acordo DoD ESI acrescidos de tributos, despesas administrativas e lucro, verifica-se que o fornecedor revendeu a solução do fabricante Delphix por 46,56% do preço daquele acordo.

| Valor Estimado da Contratação Exemplo/TB (R\$)_ Preço GSA DoD ESI + Tributos + Desp. Adm. + Lucro/TB ^A | Preço Contrato Pregão 3/TB (R\$) ^B | | Diferença ^{B-A} | Mínima | Máxima |
|---|---|--------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Mínimo (R\$) | Máximo (R\$) | | | |
| 758.902,93 | 260.116,86 | 269.873,68 | 123.330,10 | - R\$ 136.786,76 -47,41% | - R\$ 146.543,58 -45,70% |
| Média | | | | -46,56% | |

Quadro 12 – Diferença de valores entre o preço de contrato privado e os valores estimados da solução Delphix

110. Ou seja, o revendedor vendeu a solução de mascaramento e anonimização de dados para uma empresa privada por preço significativamente mais baixo do que o praticado em acordo do DoD ESI, demonstrando o conservadorismo dos valores de venda mínimo e máximo, R\$ 260.116,86 e R\$ 269.873,68 respectivamente, calculados no parágrafo 102 deste relatório. Ainda que se refira a aquisição de empresa privada, o caso também reforça a pertinência da comparação com preços internacionais para análise de adequabilidade dos preços de soluções de TI praticados no mercado brasileiro.

111. O fato ocorrido no Pregão 3 e os valores calculados neste achado demonstram também que as contratações públicas utilizadas para balizar o valor estimado do objeto do pregão trazido como exemplo têm potencial sobrepreço e podem, se utilizados em novos planejamentos, originar novas contratações com

o mesmo problema (parágrafo 42).

112. É pertinente citar que outros fabricantes possuem soluções potencialmente capazes de atender às demandas do pregão exposto como exemplo. Uma das soluções identificadas pela equipe deste acompanhamento consiste em solução do fabricante IBM, denominada **IBM InfoSphere Virtual Data Pipeline and Optim Data Privacy**^{xxii}, a qual é comercializada por meio de subscrição por TB.

113. Nos moldes dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas mantidos pela SGD, a Empresa de Tecnologia do Governo de São Paulo (Prodesp) mantém acordo com a empresa IBM^{xxiii}. Conforme esse acordo, o valor máximo de venda da solução **InfoSphere Virtual Data Pipeline and Optim Data Privacy** é de R\$ 7.148,48/TB para a subscrição mensal (peça 46, p. 180), o que totaliza R\$ 85.781,76/TB, para o período de doze meses. Isso é mais um elemento que ajuda a evidenciar que o valor estimado da contratação exemplo não é razoável pois não está de acordo com os efetivos preços praticados no mercado.

114. Registre-se que não é incomum que empresas nacionais comercializem seus produtos por valores abaixo de preços constantes em acordos multilaterais. Um exemplo disso é o PE 61/2022 promovido pelo próprio TCU e cuja sessão pública foi realizada em 22/12/2022. Esse certame teve como objeto a aquisição de direito de uso de licenças do software Microsoft Office 365 pelo período de 36 meses (peça 47, p. 1).

115. A Microsoft é uma das empresas que possui acordo firmado com a SGD no âmbito dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas. Um dos softwares do PE 61/2022, identificado pelo código MS.4.0-A0936 no catálogo (peça 48, p. 44), tinha preço máximo de R\$ 189,25 para um mês^{xxiv}, ou R\$ 6.813,00 para os 36 meses requeridos pelo Tribunal. Apesar disso, a empresa vencedora ofertou o produto licitado por R\$ 4.869,36 (peça 55, p. 2). Em outras palavras, o valor da proposta vencedora teve 29% de desconto sobre o preço do catálogo da SGD $([R\$ 6.813,00 - R\$ 4.869,36] / R\$ 6.813,00 \times 100)$.

116. Nesse contexto, registre-se que o software mencionado no parágrafo anterior consta no acordo do DoD ESI^{xxv} com a fabricante Microsoft. O quadro abaixo apresenta um comparativo entre os preços do acordo da SGD, do DoD ESI e o obtido pelo TCU no PE 61/2022 para o período de 36 meses.

| Part Number | Produto/Descrição | Preço GSA (USD) | Preço SGD * (USD) | Preço TCU ** (USD) |
|--|------------------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------|
| AAD-33204 | M365 E3 Unified Sub Per User | 1.149,12 | 1.292,79 | 940,03 |
| Diferença com o preço DoD ESI | | | 13% | -18% |
| *Dólar Americano em 28/12/2022: R\$ 5,27 | | | | |
| ** Dólar Americano em 22/12/2022: R\$ 5,18 | | | | |

Quadro 13 – Preços de venda Microsoft Office 365

117. As seguintes constatações podem ser observadas do quadro acima:

117.1. considerando o valor médio dos tributos de importação e venda de 42,96 % (parágrafo 100) e a diferença de 13% entre o acordo SGD e DoD ESI, é possível concluir, que preço da SGD antes dos impostos é menor em relação ao preço do acordo DoD ESI;

117.2. o TCU obteve 18% de desconto em relação ao acordo DoD ESI, apesar da carga tributária brasileira; e

117.3. caso fossem aplicados os 367% encontrados na contratação exemplo mencionado no parágrafo 95 sobre o preço DoD ESI e posteriormente os 18% de desconto obtidos no pregão do TCU, o preço do TCU aumentaria para USD 4.400,44 ou R\$ 22.794,28. No total, o TCU pagou para 2.700 licenças o valor de R\$ 13,7 milhões, mas pagaria R\$ 61,5 milhões se aquela diferença de preço fosse considerada válida.

117.4. Como se observa desses exemplos, os gestores devem se atentar que, sobre os preços constantes em acordos, nacionais ou estrangeiros, os fornecedores usualmente oferecem descontos e o percentual desses descontos está diretamente relacionado à efetiva competitividade do certame. O aumento da competitividade da licitação tende a ser fator que proporciona maior desconto ofertado pelos participantes.

117.5. Deve se ressaltar que, a despeito dos benefícios do uso de acordos padronizados para negociação de preços mais vantajosos, os gestores devem avaliar a pertinência do uso de acordos diferentes dos

mantidos pela SGD, a exemplo de acordos estabelecidos por órgãos municipais ou estaduais. Ao longo deste acompanhamento, a equipe de fiscalização deparou-se, por exemplo, com acordo municipal com uma fabricante internacional com sinais de sobrepreço. Foi identificada diferença de preço que superava 600% em relação ao acordo DoD ESI.

117.6. Por fim, com base em referencial de preço internacional, é esperado que o gestor realize análise crítica do preço estimado da contratação e, caso a diferença de preços tenha sido relevante, avalie a possibilidade de adotar os seguintes passos, de forma combinada ou não:

117.7. reunir-se com os fabricantes/fornecedores para verificar se há justificativa plausível para a diferença relevante; e/ou

117.8. calcular e utilizar um deflator conforme preconizado no § 2º, do art. 6º, da IN- SEGES/ME 65/2021:

'Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.' (grifou-se)

118. É pertinente destacar que todos os procedimentos realizados pelo gestor, desde a pesquisa de preços internacionais até eventuais trocas de mensagens e/ou reuniões com os fabricantes/fornecedores devem ser registrados no processo de planejamento em respeito aos princípios da transparência e da publicidade.

119. Face ao exposto, diante da necessidade da adoção de ações de natureza estruturante, será proposto que esta Corte emita recomendação à SGD e ao CNJ para que orientem os órgãos e entidades sob sua supervisão ou vinculados, no sentido de que em contratações de aquisição de soluções de TIC: i) a análise crítica dos preços estimados deve ocorrer nos diversos cenários, tanto em casos em que houve apenas cotações de fornecedores, como no caso da utilização de preços praticados somente em contratações públicas; e ii) a ausência ou o desconhecimento de instrumentos para análise crítica de preços podem ser supridos pela utilização de fontes diversas de informação, inclusive os referenciais de preços internacionais.

Benefícios esperados do controle

120. Para resolver o problema da ausência ou fragilidade da análise crítica dos preços estimados da contratação, decorrente do desconhecimento de instrumentos para subsidiar essa análise, o que pode levar à antieconomicidade e/ou sobrepreço, a Unidade Técnica propõe ao TCU que recomende à SGD, ao CNJ e ao SEST para que orientem os órgãos e entidades sob sua supervisão ou vinculados, no sentido de que em contratações de aquisição de soluções de TIC: i) a análise crítica dos preços estimados deve ocorrer nos diversos cenários, tanto em casos em que houve apenas cotações de fornecedores, como no caso da utilização de preços praticados somente em contratações públicas; e ii) a ausência ou o desconhecimento de instrumentos para análise crítica de preços podem ser supridos pela utilização de fontes diversas de informação, inclusive os referenciais de preços internacionais. Espera-se que a solução desse problema mitigue o risco de sobrepreço das contratações públicas.

IV. Análise dos comentários dos gestores

121. Conforme previsto nos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020, os resultados e as propostas preliminares foram apresentados aos órgãos governantes superiores, quais sejam: à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) e à Secretaria de Governo Digital (SGD), ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (peças 26-28). Ademais foram realizadas reuniões com a SGD e o CNJ nos dias 22/2/2024 e 8/3/2024, respectivamente, para apresentação dos achados e propostas. Assim, seus respectivos comentários foram considerados na elaboração da versão final deste relatório, conforme análise a seguir.

IV.1. Manifestação dos Gestores

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (peças 59-61)

122. Em sua manifestação, os gestores do CNJ afirmaram que seriam realizados os seguintes encaminhamentos: i) ao Presidente da Comissão de Tecnologia da Informação e Inovação, com o objetivo de atualizar o Guia de Contratações de Soluções de TIC do Poder Judiciário, anexo à Resolução CNJ 468/2022, no sentido de que sejam incorporadas as propostas exaradas neste relatório; (ii) à Secretaria de Comunicação Social – SCS, no sentido de que sejam elaboradas campanhas informativas e organização de eventos temáticos; e (iii) ao Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (Ceajud), no sentido de promover ações de capacitação com o objetivo de reforçar a compreensão e aplicação das novas práticas recomendadas (peça 60, p. 2).

Secretaria de Governo Digital (SGD) (peças 62-63)

123. Os gestores da SGD informaram que pretendem incorporar no ecossistema de normas e de modelos de contratações as recomendações propostas (peça 62, p. 8). Contudo, quanto à proposta para ampliar os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, apresentaram considerações com vistas a esclarecer e complementar as ações propostas.

124. Nesse contexto, eles destacaram que, decorrente do processo de gestão estratégica de grandes fabricantes de softwares, existem dez catálogos publicados e que esse processo demanda grande quantidade de tempo e recursos humanos da Coordenação-Geral de Normas e Análises de Aquisições de TIC, motivos que impedem a ampliação em escala similar ao exemplo dos acordos firmados no âmbito do DoD ESI. O tempo médio para estabelecimento de um acordo ou de publicação unilateral do catálogo varia entre sete e nove meses (peça 62, página 4, itens 9 e 11).

125. Ademais, registraram que, apesar da ampliação dos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas para hardware e serviços apresentar grande potencial de benefícios, esses tipos de objetos de contratação apresentam características que dificultam e até mesmo impossibilitam a adoção de processo similar ao aplicado em software. Foram citados como elementos impeditivos os custos associados ao frete, à localização, à infraestrutura de mão de obra local, entre outros elementos comumente associados aos bens físicos (peça 62, página 4, itens 14 e 15).

126. Além das limitações inerentes à publicação de catálogos de hardware, destacaram que a nova Lei de Licitações (art. 6º, Lei 14.133/2021) estabeleceu o 'catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras' que é um sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para licitação (peça 62, página 4, item 16).

127. Nessa esteira, informaram que os catálogos eletrônicos de padronização de Soluções de TIC consistem no estabelecimento de especificações padronizadas de equipamentos, não estando vinculados a marcas e modelos e podendo ser dimensionados em termos de categorias ou tipos de uso dos equipamentos. Assim, este instrumento mostra-se mais adequado à padronização de bens físicos a exemplo de itens de hardware. Já os catálogos de Soluções de TIC com condições padronizadas possuem como foco a definição de preços máximos e condições para cada produto de determinado fabricante, logo tal instrumento não comporta especificações abertas de hardware, sendo adequados como instrumentalização dos acordos com grandes fabricantes de software (peça 62, página 5, item 20).

128. Desse modo, os gestores sugeriram que fosse avaliada a modulação da recomendação citada no parágrafo 75, para que ela fosse limitada apenas aos softwares cujas categorias ou segmentos são mais demandados. E que, no caso de hardware, o uso do Catálogo eletrônico de padronização de compras, previsto na Lei 14.133/2021, já teria o condão de reduzir os riscos de assimetria de informações. Ademais também foi sugerido a expansão do processo de gestão de grandes fabricantes de software para os serviços prestados por empresas públicas de TIC, uma vez que se estima, com base no PGC para 2024, um montante de gastos na ordem de 28,3% (R\$ 4,361 bilhões de reais) do total previsto para 2024 com contratações de soluções de TIC (peça 62, página 5, itens 21 e 22).

Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (peças 65-66)

129. Inicialmente, os gestores da SEST destacaram que a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração das Participações Societárias da União (CGPAR) aprovou as resoluções CGPAR 29/2022 e 41/2022, as quais tratam, respectivamente, da contratação de bens e serviços de TI e das diretrizes e parâmetros para implementação, desenvolvimento e aperfeiçoamento da Governança de TIC nas empresas estatais federais (peça 65, página 2, itens 5 e 6).

130. Destacaram que, considerando as atribuições da SEST previstas no art. 36 e seguintes, do Anexo I, do Decreto 11.437/2023, não há obrigação de se adotar as medidas recomendadas à SGD, uma vez que a adesão das empresas estatais federais ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal é facultativa, de acordo com o § 1º, do art. 1º, do Decreto nº 7.579/2011 (peça 65, página 2, item 8).

131. Informaram, ainda, que empresas estatais possuem autonomia e capacidade próprias para definir suas metodologias e parâmetros mínimos de contratação, os quais são adaptados às suas necessidades específicas e à natureza de suas atividades, e que a recomendação de padronização das práticas de contratação pode representar um obstáculo significativo para a flexibilidade e a agilidade operacional das empresas estatais, além de que a imposição de uma metodologia única poderia limitar sua capacidade de adaptar-se rapidamente às mudanças do mercado, bem como dificultar a busca por soluções inovadoras e eficientes (peça 65, página 2, itens 9 e 11).

132. Sendo assim, os gestores solicitaram a remoção da recomendação destinada ao SEST (peça 65, página 2, item 13).

IV.2. Análise

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

133. Considerando: (i) a inexistência de óbices; (ii) a inexistência de quaisquer outros apontamentos contrários aos argumentos presentes no relatório preliminar encaminhado, que ensejassem alteração das propostas já formuladas; e que (iii) as manifestações apontam que as recomendações serão utilizadas na atualização dos normativos referentes às contratações de TIC, conclui-se pela manutenção das referidas propostas.

Secretaria de Governo Digital (SGD)

134. Considerando os argumentos e dificuldades expostos pelos gestores em relação a proposta para ampliar os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas, englobando soluções de hardware, software e serviços, a proposta será ajustada, removendo hardware e serviços da proposta. Contudo, não há necessidade, em relação à software, de que seja limitada às categorias ou segmentos de software mais demandados devido à própria dinamicidade da TI, que está em constante evolução, conforme relatado no parágrafo 81. Isso não impede que os gestores da SGD, por exemplo, priorizem as categorias de software mais demandados no momento de decidirem a ordem de negociação com as fabricantes.

135. Quanto ao tempo médio de sete a nove meses de negociação informado pelos gestores, a utilização de acordos firmados no âmbito do DoD ESI, price lists e sites internacionais de preços pode ajudar os gestores como ponto de partida nas negociações e tem potencial para reduzir o tempo de negociação.

136. Nesse sentido, a proposta de recomendação citada no parágrafo 75 **Error! Reference source not found.** será ajustada para que a SGD avalie a oportunidade e a conveniência de envidar esforços para ampliar os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com condições padronizadas para licenciamento de software, e utilizando referenciais de preços internacionais, com os devidos ajustes e quando pertinente e/ou vantajoso.

137. Quanto à sugestão dos gestores para a expansão do processo de gestão de grandes fabricantes de software para os serviços prestados por empresas públicas de TIC, não foi escopo dessa fiscalização a avaliação desses serviços. Portanto, não há elementos suficientes para propor essa expansão, apesar da materialidade informada.

138. Em relação às outras propostas, considerando a inexistência de quaisquer outros apontamentos

contrários aos argumentos presentes no relatório preliminar encaminhado, conclui-se pela manutenção das referidas propostas.

Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

139. *Inicialmente, é preciso esclarecer que a proposta de recomendação à SEST não está relacionada à obrigação das estatais seguirem o que a SGD recomendar aos órgãos do SISP, e sim, de que a própria SEST oriente as estatais de forma normativa, como foi feito anteriormente, por exemplo, com as resoluções CGPAR citadas na resposta.*

140. *Nesse contexto, os gestores da SEST não justificaram porque as propostas que possuem caráter orientativo no sentido de aumentar a transparência e mitigar o risco de sobrepreço poderiam representar obstáculo para a flexibilidade e a agilidade operacional das empresas estatais. Não foi explicado, por exemplo, como a exigência de que as propostas encaminhadas pelos licitantes contenham informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC poderiam limitar a capacidade das estatais de adaptar-se rapidamente às mudanças do mercado.*

141. *Cabe registrar que, conforme destacado no parágrafo 59 do relatório preliminar (peça 25), as propostas de cunho orientativo direcionados à SEST estão em harmonia com o estabelecido no art. 31 da Lei 13.303/2016, especialmente no sentido de evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, além do princípio da economicidade.*

142. *Por fim, merece ser mencionado que, de acordo com os incisos III e IX, do art. 36, do Decreto 11.437/2023, compete à SEST propor e estabelecer diretrizes e parâmetros de atuação sobre políticas de governança e contribuir para o aumento da eficiência e da transparência das empresas estatais, observando o princípio da autonomia administrativa.*

143. *Dessa forma, conclui-se pela manutenção das referidas propostas.*

V. Conclusão

144. *O presente trabalho teve por objetivo realizar o acompanhamento de editais para aquisições de bens e serviços de TIC por órgãos e entidades da APF a partir de informações automatizadas fornecidas pelo sistema Alice, de consultas diretas às bases de dados do Comprasnet e do PNCP, do monitoramento de notícias veiculadas diariamente nos meios de comunicação e, em especial, do conhecimento adquirido pela AudTI ao atuar em fiscalizações, denúncias, e representações com objetos semelhantes, além do conhecimento adquirido pela equipe nos acompanhamentos executados nos anos anteriores, nos mesmos moldes deste.*

145. *No âmbito deste relatório, foram descritas a metodologia adotada (parágrafos 8-14) e as limitações ao trabalho (parágrafo 15).*

146. *Nesse contexto, foram encaminhadas 84 mensagens eletrônicas aos órgãos ou entidades responsáveis pelas contratações selecionadas para análise com o objetivo de obter informações adicionais referente ao respectivo processo de licitação. Houve 28 reuniões por meio de videoconferência com 25 organizações diferentes. Além disso, gestores de 53 organizações revogaram e/ou suspenderam 61 editais após a equipe deste acompanhamento ter apresentado os respectivos riscos identificados (parágrafo 14). Decorrente dessa atuação, o total de benefícios quantitativos possíveis de serem apurados foi de R\$310.145.940,01 (parágrafo 19).*

147. *Diante do exposto, conclui-se que o objetivo do acompanhamento foi alcançado e que os resultados obtidos correspondem ao esperado, considerando em especial a pequena força de trabalho alocada para a sua realização (parágrafos 16-25).*

148. *Em acréscimo, este acompanhamento identificou os riscos e as consequências inerentes à assimetria de informações, que consiste em um fenômeno que gera falhas de mercado, impossibilitando comparações entre compras similares (parágrafos 26-77) e que usualmente tende a beneficiar os fornecedores no âmbito das contratações públicas.*

149. *Para resolver o problema de assimetria de informações, decorrente da falta de informação sobre o custo detalhado de cada um dos componentes de uma solução de TIC disponível para elaboração de uma pesquisa de preços acurada quando do planejamento da contratação por parte dos gestores públicos,*

colocando-os em desvantagem frente aos fornecedores, esta Unidade Técnica propõe recomendação à SGD, ao CNJ e ao SEST para que orientem as organizações públicas sob sua jurisdição: i) a exigirem dos fornecedores nas propostas de preços: i.a) informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar; e i.b) planilha simplificada de custos e de formação de preços relativa aos serviços acessórios às soluções de TIC; e ii) que nos instrumentos convocatórios façam constar a obrigatoriedade de o licitante informar a marca e o fabricante, ao enviar sua proposta, mediante o preenchimento no sistema eletrônico. Além disso, também propõe recomendação à SGD para que avalie a oportunidade e a conveniência de envidar esforços para ampliar os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas. Espera-se que a solução desse problema aumente a transparência e economicidade das contratações

150. Foram também identificados os riscos inerentes à ausência ou desconhecimento de instrumentos para subsidiar a análise crítica no âmbito da pesquisa de preços. Para resolver o problema da ausência ou fragilidade da análise crítica dos preços estimados da contratação, decorrente do desconhecimento de instrumentos para subsidiar essa análise, o que pode levar à antieconomicidade e/ou sobrepreço, a Unidade Técnica propõe ao TCU que recomende à SGD, ao CNJ e ao SEST para que orientem os órgãos e entidades sob sua supervisão ou vinculados, no sentido de que em contratações de aquisição de soluções de TIC: i) a análise crítica dos preços estimados deve ocorrer nos diversos cenários, tanto em casos em que houve apenas cotações de fornecedores, como no caso da utilização de preços praticados somente em contratações públicas; e ii) a ausência ou o desconhecimento de instrumentos para análise crítica de preços podem ser supridos pela utilização de fontes diversas de informação, inclusive os referenciais de preços internacionais. Espera-se que a solução desse problema mitigue o risco de sobrepreço das contratações públicas (parágrafos 78-120).

151. A continuidade de trabalhos como este tem o potencial de: i) reduzir o custo processual do Tribunal, principalmente com a redução da autuação de representações e denúncias, ou, pelo menos, agilizando a análise desses processos; ii) prevenir a concretização de potenciais irregularidades; iii) induzir a ampliação da competição e o alcance da proposta mais vantajosa para a Administração Pública; iv) aprimorar e fortalecer a relação TCU/auditado; e v) aumentar a sensação de expectativa do controle. Além disso, importa ressaltar que a tendência para os próximos acompanhamentos como este é o crescimento de produtividade da equipe de auditoria, decorrente não só da prática, como da contínua aquisição de novos conhecimentos.

152. Nesse sentido, registre-se que o acompanhamento do ciclo 2024-2025 (TC 005.467/2024-1), autorizado por meio do Acórdão 263/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, já foi iniciado em 1/3/2024.

VI. Proposta de encaminhamento

153. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

153.1. recomendar, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020:

153.1.1. à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Conselho Nacional de Justiça, em observância aos princípios do planejamento, da transparência e da economicidade estabelecidos no **caput** do art. 5º da Lei 14.133/2021, para que orientem de forma normativa os órgãos e entidades sob sua supervisão, no que concerne às contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação, no sentido que:

153.1.1.1. nos instrumentos convocatórios, faça constar a obrigatoriedade de o licitante informar a marca e o fabricante, ao enviar sua proposta, mediante o preenchimento no sistema eletrônico;

153.1.1.2. exija informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar, a exemplo de: fabricante, modelo, **part number**, descrição oficial do **part number**, descrição técnica, quantidade e preço unitário:

153.1.1.2.1. dos fornecedores, quando da pesquisa de preços; e

153.1.1.2.2. dos licitantes, quando da entrega das propostas finais.

153.1.1.3. exija planilha simplificada de custos e de formação de preços relativa aos serviços acessórios às soluções de TIC ofertadas, sempre que aplicável, na qual conste, no mínimo: descrição do serviço, perfil

do profissional(is), salário (mensal, por hora etc.), quantidade de profissionais e tempo necessário para a sua execução (meses, dias, horas), fator-k, custo unitário e custo total:

153.1.1.3.1. dos fornecedores, quando da pesquisa de preços; e

153.1.1.3.2. dos licitantes, quando da entrega das propostas finais.

153.1.1.4. a análise crítica dos preços estimados deve ocorrer nos diversos cenários, tanto em casos em que houve apenas cotações de fornecedores, como no caso da utilização de preços praticados somente em contratações públicas; e

153.1.1.5. a ausência ou o desconhecimento de instrumentos para análise crítica de preços podem ser supridos pela utilização de fontes diversas de informação, inclusive os referenciais de preços internacionais.

153.1.2. à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que avalie a oportunidade e a conveniência de envidar esforços para ampliar os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas para licenciamento de software, e adotando como referenciais preços internacionais, quando pertinente e/ou vantajoso;

153.1.3. à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para que avalie os comandos previstos no item 153.1.1 a fim de verificar se estão coerentes com as atribuições previstas no Decreto-Lei 200/1967, art. 26, inciso III, e no Decreto 11.437/2023, art. 36, incisos III e IX, e, em observância ao caput do art. 31 da Lei 13.303/2016, especialmente para evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento e ao princípio da economicidade, os implemente no âmbito da promoção e do estabelecimento de diretrizes e parâmetros de atuação das empresas estatais, motivando explicitamente caso não aplicáveis;

153.2. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no item 153.1;

153.3. encaminhar cópia do presente relatório da unidade técnica ao Conselho Nacional de Justiça e às Secretarias de Governo Digital e de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

153.4. encaminhar cópia do acórdão resultante desta fiscalização, e do relatório e do voto que o fundamentarão, ao Conselho Nacional de Justiça e às Secretarias de Governo Digital e de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, bem como aos órgãos e empresas fiscalizados;

153.5. autorizar a ampla divulgação deste relatório de auditoria;

153.6. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

É o relatório.

i *Part number (PN, P/N, part no ou part #)* é um código alfanumérico único que é atribuído por um fabricante a cada um de seus componentes/produtos dentro de seu inventário a fim de identificá-los.

ii <https://investnews.com.br/investnews-explica/o-que-e-assimetria-de-informacao-e-como-driblar/>, <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/assimetria-de-informacao/599367436>, em 24/1/2024.

iii Registre-se que a composição da solução (*part number*, descrição e quantidade) foi fornecida pela empresa no pregão da Dataprev (peça 33, página 2), contudo não foram fornecidos os preços unitários de cada item.

iv BRASIL, Franklin. Preço de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos). 2015. Disponível em: <portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm>.

v Na verdade, a referência ao “Acórdão 5.216/2007-1C” parece se tratar do Acórdão 3.516/2007-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

vi <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/portaria-sgd-mgi-1070-de-1-de-junho-de-2023>

vii COTS representa a categoria mais comum de software que os usuários compram. Esses produtos estão prontos para uso após a instalação e são projetados para integração fácil com um sistema existente.

(<https://www.techtarget.com/searchdatacenter/definition/COTS-MOTS-GOTS-and-NOTS>, em 24/1/2024)

- viii <https://www.dau.edu/cop/esi>, em 24/1/2024.
- ix <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/catalogo-de-solucoes-de-tic>, em 25/1/2024.
- x <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/templates-e-listas-de-verificacao>.
- xi <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E4/77/A8/E9/D13FB810F80985A8E18818A8/Nota%20Tecnica%20-%20Elaboracao%20do%20orcamento%20para%20as%20contratacoes%20publicas%20de%20bens%20e%20servicos%20em%20TI.pdf> (em 20/2/2024)
- xii Exemplos: PE 26/2023, do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU), PE 3/2023, do Ministério Público Federal, PE 20/2020, do Conselho Nacional Do Ministério Público (CNMP), entre outros.
- xiii Lista de preços do fabricante Nutanix para o governo dos Estados Unidos.
- xiv <https://support.delphix.com/>
- xv <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>
- xvi https://www.comprasnet.gov.br/livre/pregao/termojulg.asp?prgcod=1143785&Acao=A&co_no_uasg=925998&numprp=111982023&codigoModalidade=5&f_lstSrp=T&f_Uf=&f_numPrp=111982023&f_coduasg=&f_codMod=5&f_tpPregao=E&f_lstICMS=T&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=, em 26/2/2024.
- xvii U.S. *General Services Administration* ou Administração de Serviços Gerais dos Estados Unidos em português (<https://www.gsa.gov/reference/reports/budget-and-performance/annual-reports/2022-agency-financial-report/other-information-unaudited/acronyms-and-abbreviations#:~:text=GSA%20%E2%80%94%20U.S.%20General%20Services%20Administration>, em 27/2/2024).
- xviii Enterprise Software Agreement ou Contrato de Software Empresarial (peça 57, p. 4).
- xix <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=131161>
- xx Na verdade, o Delphix [Virtualization] Engine corresponde ao software Delphix Dynamic Data Platform, o qual é responsável pela virtualização e clonagem de dados.
- xxi Os valores contratados foram tarjados no contrato apresentado na documentação de habilitação, o qual consiste em um documento PDF. Contudo, por meio de um “copia e cola”, é possível visualizá-los.
- xxii <https://www.ibm.com/br-pt/products/ibm-infosphere-virtual-data-pipeline>, em 29/2/2024,
- xxiii <https://www.prodesp.sp.gov.br/clientes/acordos-de-produtos-e-servicos>, em 29/2/20024.
- xxiv <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/catalogo-de-produtos-e-servicos-microsoft-versao-4-0-0.pdf>, em 28/2/2024.
- xxv <https://www.esi.mil/AgreementList.aspx?type=2>, em 5/3/2024.

VOTO

Trago à apreciação do Plenário o quinto acompanhamento anual realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as aquisições de bens e serviços na área de tecnologia da informação e comunicação (TIC) promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

2. A Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) desenvolveu este trabalho com o objetivo de realizar sistemática e tempestivamente o controle das aquisições, mitigando a ocorrência de desperdício de recursos públicos. Este ciclo do acompanhamento abrangeu o período de 1/3/2023 a 22/2/2024 (2023/2024).

3. O foco do trabalho recaiu sobre as pesquisas de preços e a elaboração dos orçamentos para amparar as contratações, de modo que se formulou a seguinte questão de auditoria: pode-se afirmar que a pesquisa de preços contém elementos que mitiguem os riscos de antieconomicidade?

4. Para realizar o acompanhamento, a unidade de auditoria utilizou ferramentas de TI desenvolvidas pelo TCU, como o sistema de Análise de Editais e Licitações (Alice), assim como consultas diretas às bases de dados do portal Compras.gov.br e do novo Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de pesquisas no Diário Oficial da União (DOU), em notícias veiculadas nos meios de comunicação e, por fim, o conhecimento adquirido pela AudTI com os acompanhamentos anteriores.

5. A partir desse compêndio de informações, a equipe de acompanhamento aplicou critérios de maior risco, relevância, materialidade e oportunidade para selecionar os editais de bens e serviços de TIC em que deveria atuar, tais como: valor estimado e objetos com representações recorrentes no TCU. A materialidade mínima para seleção e aprofundamento das contratações foi definida em R\$ 2,0 milhões.

6. Por conseguinte, neste ciclo a AudTI analisou 196 editais de licitação, cujos objetos podem ser categorizados em: *hardware* (100 editais), serviços (51 editais) e *software* (45 editais). Assim, o volume de recursos fiscalizados, correspondente à soma dos orçamentos das licitações, alcançou o montante de R\$ 5.306.308.663,64 (R\$ 5,3 bilhões). As principais informações sobre os instrumentos convocatórios examinados constam das planilhas às peças 69 e 70.

7. Convém registrar que este acompanhamento não abrangeu todos os editais enquadrados nos critérios de auditoria, devido à limitação de recursos humanos dedicados ao trabalho. No mesmo sentido, excluiu-se da amostra os editais cujos objetos são considerados *commodities* de TIC: *desktops*, *notebooks*, *outsourcing* de impressão etc.; tendo em vista a existência de outro acompanhamento acerca desses itens (TC 006.887/2023-6).

8. Nesse contexto, a AudTI adotou os seguintes procedimentos ao identificar riscos em determinada contratação: encaminhou *e-mails* às unidades responsáveis para obtenção de informações adicionais (peças 49-53); confirmados os indícios de irregularidades, realizou reuniões com os gestores, a fim de esclarecer dúvidas e apresentar os riscos identificados. Em diversas ocasiões, os próprios gestores optaram por suspender ou revogar os certames para promover ajustes nos instrumentos convocatórios.

9. Com efeito, a unidade de auditoria encaminhou 84 *e-mails* (peças 49-53), participou de 28 reuniões e, por conseguinte, as entidades fiscalizadas optaram por suspender ou revocar para correções 61 licitações (peça 54).

10. Os diversos achados pontuais observados nos certames conduziram a equipe de fiscalização a duas grandes constatações de caráter transversal, que apresento com mais detalhes a seguir: a) assimetria de informações existente entre os compradores (administração pública) e os fornecedores; e b) ausência ou desconhecimento de instrumentos para subsidiar a análise crítica no

âmbito da pesquisa de preços.

I. Assimetria de informações

11. Este acompanhamento envolveu uma variedade de serviços e bens de TIC contratados pelas organizações públicas, que abrangem soluções e *softwares* corriqueiros, mas também outros mais complexos, como *switches*, *firewalls*, soluções de hiperconvergência, de armazenamento e de segurança.

12. Esses bens de tecnologia da informação e comunicação são compostos por múltiplos componentes, que podem abranger *hardware*, *software* e serviços. As diversas características podem dificultar a elaboração de uma pesquisa de preços acurada quando do planejamento da contratação. E uma estimativa de preços imprecisa geralmente conduz a contratações com sobrepreço.

13. A assimetria de informações existente entre a administração pública e os fornecedores adiciona dificuldade à elaboração da estimativa de preços. Neste contexto, verificaram-se contratações de soluções semelhantes, porém com preços significativamente divergentes.

14. Menciona-se, como exemplo, três certames para aquisição de solução de armazenamento em que havia diferença relevante entre os valores unitários:

| Organização | Pregão | Data | Cap. (TB) | Vlr. Unitário (R\$) | Vlr. TB (R\$) |
|-------------|----------|------------|-----------|---------------------|---------------|
| Bacen | 112/2022 | 15/12/2022 | 7.000 | 5.359.000,00 | 765,57 |
| Dataprev | 886/2023 | 1º/9/2023 | 1.000 | 2.504.750,00 | 2.504,75 |
| Dataprev | 886/2023 | 1º/9/2023 | 500 | 1.640.000,00 | 3.280,00 |
| Serpro | 698/2023 | 29/12/2023 | 650 | 1.881.000,00 | 2.893,85 |

Fonte: peça 76, p. 9.

15. Haja vista que as propostas comerciais das empresas não discriminavam os componentes mais relevantes das soluções ofertadas, não é possível realizar uma comparação acurada dos valores unitários adjudicados, de forma a investigar a ocorrência de sobrepreço. Essa situação tem o potencial de gerar insegurança aos gestores diligentes, dificuldade de negociação após a sessão de lances e, inclusive, uma atuação mais efetiva dos órgãos de controle.

16. De outro lado, nas contratações de obras públicas, os referenciais, como o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), possuem informações detalhadas dos insumos e custos necessários à execução de um determinado serviço. Com isso, é possível estimar com precisão o preço de construção de um empreendimento da construção civil.

17. No setor de TIC, a despeito dos esforços empreendidos pela Secretaria de Governo Digital (SGD), apenas oito fabricantes de *software* são abrangidos atualmente pelos catálogos da Secretaria. Fosse os catálogos da SGD mais numerosos e mais abrangentes, grande proporção das contratações públicas de soluções de TIC poderiam se beneficiar e mitigar a assimetria de informações.

18. Corroborando a dificuldade de elaboração de orçamentos de referência para as contratações de TIC o fato de as organizações públicas, em suas pesquisas de preços, não exigirem o detalhamento dos principais componentes das soluções a serem contratadas. Instados a oferecerem propostas no âmbito de pesquisas de preços, muitos fornecedores sequer citam o fabricante da solução cujo preço foi ofertado. Isso também ocorre com as propostas lançadas por muitos licitantes no portal de compras do Governo Federal.

19. Portanto, é bastante oportuna a proposta de encaminhamento sugerida pela AudTI de se recomendar à Secretaria de Governo Digital (SGD) e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, assim como ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que orientem as unidades sob sua supervisão no sentido de exigir que os licitantes informem todos os componentes das soluções de TIC ofertadas, assim como a marca e o fabricante dos produtos constantes de sua proposta comercial. Além disso, deve-se expedir

recomendação à SGD para que envide esforços para ampliar os acordos abrangidos pelos catálogos de soluções de TIC.

20. Essas medidas têm o potencial de aumentar a transparência, promover economicidade e eficiência nas contratações de tecnologia da informação e comunicação.

II. Fragilidades nas pesquisas de preços

21. Por meio deste acompanhamento a AudTI constatou deficiências em análises críticas dos preços obtidos em cotações e nas propostas comerciais dos licitantes e nos certames para contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação.

22. Muitas das soluções de TIC são importadas e essa origem estrangeira traz dificuldades à realização de adequadas pesquisas de preços. Some-se a dinamicidade da tecnologia da informação, que está constantemente em evolução. O mesmo fenômeno começa a ser observado com a inteligência artificial, com contratações exigindo requisitos relacionados ao tema.

23. Nesse contexto, o uso de preços públicos e de propostas de fornecedores na elaboração da estimativa de preço da contratação, quando não aderentes aos de mercado, pode resultar em um círculo vicioso, gerando novas contratações com potencial sobrepreço.

24. A fim de mitigar esse problema, faz-se necessário buscar outros referenciais de preços, inclusive no exterior, e efetuar análise consistente com o propósito de verificar a razoabilidade dos preços fornecidos ou ofertados.

25. A IN-Seges/ME 65/2021, que trata do procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, em seu art. 6º, § 4º, dispõe sobre a obrigatoriedade da realização da análise crítica dos preços obtidos por meio de cotações junto ao mercado: “§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados”.

26. A AudTI aduz exemplo de como os fornecedores têm e podem disponibilizar informações quando instados por órgãos públicos. O Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD) possui a programa intitulado *Enterprise Software Initiative* (ESI), que negocia acordos de licenciamento de *software* empresarial com fornecedores para obter melhores preços e termos de licenciamento para os órgãos públicos norte-americanos.

27. Do DoD ESI (<https://www.esi.mil/>), constam dezenas de acordos realizados com múltiplos fornecedores, nos quais há tabelas de preços que especificam detalhadamente produtos, serviços e componentes, com dados periodicamente revisados.

28. Destarte, a unidade de auditoria apresenta exemplo elucidativo de falha nas análises críticas de cotações de preços, observado neste levantamento. Os fatos ocorreram no pregão eletrônico 90001/2024 do Ministério da Cultura, destinado contratação de solução de TIC para mascaramento e de anonimização de dados para seis *terabytes* (TB) (peça 38).

29. O certame apresentou valor total de R\$ 9.695.516,12, contudo, ante a possibilidade de adesões à ata e de prorrogações contratuais, o montante poderia chegar a cerca de R\$ 290 milhões.

30. Conforme o estudo técnico preliminar, o valor estimado da contratação fundamentou-se na média dos preços obtidos em três licitações públicas, porém todas vencidas pela mesma empresa e que ofertou a mesma solução do fabricante Delphix, no valor unitário de R\$ 758.902,93/TB (peças 40-42).

31. Por outro lado, os mesmos *softwares* da Delphix constam do catálogo do DoD ESI. Tendo por base o valor lá disponível, a AudTI realizou os devidos ajuste, com a conversão para a moeda nacional, o acréscimo dos impostos devidos, assim como das despesas administrativas e do lucro, resultando no valor de R\$ 264.995,27/TB (peça 76, p. 19-24).

32. Indo além, a equipe de fiscalização observou que o licitante vencedor de um dos certames tomados como base para a pesquisa de preços apresentou naquele outro certame, em sua documentação de habilitação técnica, contrato firmado com empresa privada para o fornecimento dos mesmos *softwares*. Nesse contrato, o valor foi ainda menor, de R\$ 123.330,10/TB.
33. Esse exemplo reforça a pertinência e a necessidade da comparação com preços internacionais para análise de adequabilidade dos custos de soluções de TI praticados no mercado brasileiro. Demonstrem também o cuidado que se deve ter ao utilizar os valores de contratações públicas pretéritas, pois elas podem estar eivadas de sobrepreço e originar novas contratações com o mesmo problema.
34. Registre-se que esse certame do Ministério da Cultura foi objeto de análise deste acompanhamento, tendo motivado reunião da equipe de fiscalização com gestores do órgão. O pregão acabou sendo suspenso por iniciativa do contratante, não se tendo notícias de sua retomada.
35. Ainda que a organização pública solicite cotações de preços para uma ou mais empresas, ou realize pesquisas em contratações públicas prévias, os gestores devem analisar os valores com cuidado, criticando a natureza e os custos apresentados, para ter condições de elaborar seu próprio orçamento estimado (Nota Técnica AudTI/TCU 8/2023, p. 241).
36. Face ao exposto, diante da necessidade da adoção de ações de natureza estruturante, endosso mais uma vez a proposta da AudTI de recomendar à SGD, à Sest e ao CNJ que orientem os órgãos e entidades sob sua supervisão, no sentido de que: a) a análise crítica dos preços estimados deve ocorrer nos diversos cenários, tanto em casos em que houve apenas cotações de fornecedores, como no caso da utilização de preços praticados somente em contratações públicas; e b) a ausência ou o desconhecimento de instrumentos para análise crítica de preços podem ser supridos pela utilização de fontes diversas de informação, inclusive os referenciais de preços internacionais.

III

37. Antes de finalizar, destaco que este acompanhamento está alinhado aos objetivos e resultados-chave definidos por esta Corte de Contas no Plano Estratégico 2023-2028:
- Objetivo 2: contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos;*
- Resultado-Chave 2.2: até o final de 2028, acompanhar 100% dos processos de contratação realizados por órgãos/entidades materialmente relevantes e/ou que tenham sido priorizados pelas unidades técnicas com auxílio de sinais de alertas, tipologias e/ou riscos de irregularidades.*
38. Ainda, o total de benefícios quantitativos estimados como decorrentes das diversas intervenções promovidas pela AudTI neste ciclo de acompanhamento é de mais de R\$ 310 milhões, decorrente de potenciais correções de sobrepreços (peças 71-72).
39. Já como benefícios qualitativos da atuação preventiva desta fiscalização, podem ser destacados: a) o aumento da competitividade nos certames, devido à exclusão de exigências desnecessárias ou ilegais; b) a melhoria dos orçamentos de referências para as licitações, com a diminuição do risco de sobrepreço; c) a interlocução com diversos gestores públicos com foco na disseminação de conhecimento e de boas práticas; d) a redução do custo processual do TCU, com menor atuação de representações e denúncias; e v) o incremento da expectativa do controle sobre a administração pública federal.
40. Nesse sentido, registre-se que o acompanhamento do ciclo 2024-2025 (TC 005.467/2024-1), autorizado por meio do Acórdão 263/2024-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, já foi iniciado em 1/3/2024.



Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 17 de julho de 2024.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1432/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.597/2023-7
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Presidência da República, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Supremo Tribunal Federal, Ministério Público Federal, Secretaria de Governo Digital, Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais e Conselho Nacional de Justiça
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o quinto relatório de acompanhamento anual realizado pelo Tribunal de Contas da União sobre as aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação (TIC), promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal (ciclo (2023/2024)).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 169, inciso V, 241 e 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Governo Digital e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ambas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, assim como ao Conselho Nacional de Justiça, a orientarem os órgãos e entidades sob sua supervisão, no que concerne às contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação, a:

9.1.1. fazer constar dos editais de licitação exigência de que os licitantes informem em suas propostas a marca e o fabricante dos produtos ofertados, inclusive mediante o preenchimento no sistema eletrônico pertinente;

9.1.2. requerer dos fornecedores informações detalhadas dos componentes das soluções de TIC que se pretende contratar, a exemplo de: fabricante, modelo, *part number*, descrição técnica, quantidade e preço unitário;

9.1.3. requerer dos fornecedores (quando da pesquisa de preços) e exigir dos licitantes (quando da entrega das propostas comerciais), planilha detalhada de formação dos preços dos serviços ofertados, contendo discriminação de todos os insumos e custos unitários;

9.1.4. realizar análise crítica dos preços estimados, tanto os decorrentes de cotações de fornecedores, como os decorrentes de outras contratações públicas, utilizando inclusive os referenciais de preços internacionais;

9.2. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que amplie os acordos abrangidos pelos Catálogos de Soluções de TIC com Condições Padronizadas para licenciamento de *software*, adotando como referenciais preços internacionais, quando pertinente;

9.3. autorizar o monitoramento desta decisão;

9.4. comunicar esta decisão à Secretaria de Governo Digital e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e ao Conselho Nacional de Justiça; e

9.5. arquivar estes autos.

10. Ata nº 29/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 17/7/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1432-29/24-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz e Jorge Oliveira (Relator).
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral