

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC-014.760/2018-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade/Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Fundação Nacional de Saúde; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Integração Nacional (extinta); Ministério da Saúde (vinculador); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta); Superintendência Regional do Dnit No Estado de Sergipe - Dnit/MT  
Representação legal: não há

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). CONSOLIDAÇÃO. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE TI. MEDIDAS ESTRUTURANTES. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, excerto da instrução vazada por dois Auditores Federais lotados na Sefti à peça 70 dos autos, anuída pelo respectivo corpo diretivo (peças 71-72):

### **“I. Apresentação**

1. Trata-se de auditoria de conformidade realizada em oito organizações públicas federais, sob a forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de avaliar a conformidade das aquisições de Tecnologia da Informação (TI) desde a fase de planejamento até a etapa de execução contratual.

### **II. Introdução**

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

2. A presente auditoria originou-se de proposta de fiscalização elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), por meio do processo administrativo TC-012.362/2018-2, para realização de trabalho de controle externo com o objetivo de avaliar a conformidade em aquisições relativas a bens e serviços de Tecnologia da Informação (TI) no âmbito de diversas organizações públicas. A proposta foi aprovada pelo Relator, Augusto Sherman, conforme despacho de 7/5/2018 (TC-012.362/2018-2, peça 6).

#### **II.2. Visão geral do objeto**

3. A distribuição das equipes de auditoria que participaram da FOC e os respectivos objetos auditados encontram-se relacionados no Quadro 1:

<b>Equipe de auditoria</b>	<b>Órgão/Entidade</b>	<b>TC</b>	<b>Contrato</b>	<b>Objeto</b>
Secex AM	Confea	016.053/2018-4	4/2017	Desenvolvimento de SW
			10/2017	Sustentação de Infraestrutura
			16/2017	Implantação SEI
Secex MT e SE	Dnit-Sergipe	015.930/2018-1	5/2018	Gestão Documental
	Funasa	015.932/2018-4	37/2016	Software Mascaramento de dados
			38/2017	Implantação SEI
			56/2017	Software Data Quality
Secex-PE e Sefti	Dnit Sede	016.111/2018-4	504/2016	Gerenciamento Contratos Administrativos

Equipe de auditoria	Órgão/Entidade	TC	Contrato	Objeto
	Ministério Integração	016.115/2018-0	915/2016	Implantação SEI
			5/2018	Centro de Operações de Segurança
			20/2016	Gerenciamento de Portfólio/Projetos e de Contratos Administrativos
Secex-SP	Codesp	015.997/2018-9	84/2017	Desenvolvimento de SW
			39/2016	Gerenciamento de Portfólio/Projetos e de Contratos Administrativos
Sefi e Secex-BA	Funasa	015.830/2018-7	49/2017	Análise Vulnerabilidade
	INSS		41/2018	Análise Vulnerabilidade
	Ministério Integração		11/2018	Análise Vulnerabilidade
Sefi e Secex-MG	Ministério da Saúde	015.920/2018-6	19/2014	Sustentação de Infraestrutura

Quadro 1 - Alocação das equipes de auditoria da FOC

4. Em suma, a FOC alocou seis equipes de fiscalização coordenadas em sua maioria por auditores das secretarias de controle externo regionais, e foram analisados dezessete contratos de bens e serviços de TI.

5. A definição dos objetos a serem fiscalizados levou em conta critérios de materialidade, oportunidade e risco, sendo esses últimos definidos a partir de acompanhamento permanente de aquisições que é feito rotineiramente pela Sefi.

6. O Quadro 2 apresenta, de forma consolidada, as deliberações decorrentes das auditorias realizadas pelas unidades técnicas. Percebe-se que quase todas as auditorias analisadas pelo Plenário até o momento ocasionaram a abertura de Tomada de Contas Especial (TCE), comprovando a gravidade das irregularidades encontradas pelas equipes das fiscalizações que compõem a presente FOC.

Órgão	TC	Acórdão / Despacho	Principais deliberações / propostas
Confêa	016.053/2018-4	<input type="checkbox"/> 2.973/2018-TCU-Plenário	<input type="checkbox"/> Abertura de TCE <input type="checkbox"/> Audiências de responsáveis <input type="checkbox"/> Oitivas das empresas que forneceram cotações de preços <input type="checkbox"/> Desconsideração da personalidade jurídica da empresa contratada
Dnit-SE	015.930/2018-1	<input type="checkbox"/> Despacho do Relator – peça 23 do TC-015.930/2018-1	<input type="checkbox"/> Audiências de responsáveis
Funasa	015.932/2018-4	<input type="checkbox"/> 2.207/2018-TCU-Plenário	<input type="checkbox"/> Abertura de TCE <input type="checkbox"/> Citações, audiências e oitivas <input type="checkbox"/> Desconsideração da personalidade jurídica da empresa contratada
Dnit Sede	016.111/2018-4	<input type="checkbox"/> Ainda sem pronunciamento	<input type="checkbox"/> Abertura de TCE <input type="checkbox"/> Citações, audiências e oitivas
Ministério Integração	016.115/2018-0	<input type="checkbox"/> 2.974/2018-TCU-Plenário	<input type="checkbox"/> Abertura de TCE
Codesp	015.997/2018-9	<input type="checkbox"/> 2.888/2018-TCU-Plenário	<input type="checkbox"/> Abertura de TCE <input type="checkbox"/> Citações e audiências de responsáveis <input type="checkbox"/> Oitivas das empresas que forneceram cotações de

Órgão	TC	Acórdão / Despacho	Principais deliberações / propostas
	023.599/2018-9	<input type="checkbox"/> 1.700/2018-TCU-Plenário <input type="checkbox"/> Processo de Representação em instrução de mérito	preços <input type="checkbox"/> Desconsideração de personalidade jurídica da empresa contratada <input type="checkbox"/> Suspensão cautelar da execução do contrato Dipre/39.2016
Funasa	015.830/2018-7	<input type="checkbox"/> Relatório em revisão	<input type="checkbox"/> Abertura de TCE <input type="checkbox"/> Citações e audiências de responsáveis
INSS		<input type="checkbox"/>	
MI		<input type="checkbox"/>	
Ministério Saúde	015.920/2018-6	<input type="checkbox"/> Relatório em revisão	<input type="checkbox"/> Achados relevantes sendo tratados no relatório consolidador
	031.439/2018-7	<input type="checkbox"/> 2.776/2018-TCU-Plenário <input type="checkbox"/> 451/2019-TCU-Plenário <input type="checkbox"/> Processo de Representação em instrução de mérito	<input type="checkbox"/> Cautelar para que a Pasta ministerial se abstenha de efetuar pagamentos mensais à empresa que excedam a cifra de R\$ 2.959.133,27

Quadro 2 - consolidador de deliberações e propostas

### II.3. Objetivo e questões de auditoria

7. Os trabalhos descritos no presente relatório tiveram como objetivo avaliar a conformidade em aquisições relativas a bens e serviços de TI realizadas no âmbito de diversas organizações públicas. A fim de viabilizar os trabalhos, foram utilizados critérios de materialidade e risco para escolha dos contratos e/ou editais de licitação que seriam objeto de análise.

8. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

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

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

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

### II.4. Metodologia utilizada

9. 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).

10. O planejamento do trabalho previu que deveriam ser identificados os objetos com maiores índices de risco e materialidade, a fim de se otimizar a força de trabalho da fiscalização.

### II.5. Limitações inerentes à auditoria

11. Devido à impossibilidade de alocação de um maior número de equipes de fiscalização, foi necessário excluir as contratações realizadas pela Dataprev e pelo Serpro do escopo original da FOC. Além disso, o conjunto considerável de irregularidades graves identificadas no decorrer dos trabalhos pelas equipes de fiscalização fez com que outros contratos previstos para serem auditados fossem retirados do escopo (Contrato 112/2018 firmado pelo Dnit com a empresa B2T Business to

Technology Ltda., o Contrato 23/2017 firmado pelo Ministério dos Transportes com a empresa Hepta Tecnologia e Informática Ltda., os Contratos 2/2018 e 25/2018 firmados pelo Ministério da Saúde com a empresa System IT Solutions Ltda. e os Contratos 50/2016, 56/2016 e 42/2017 firmados pelo Ministério da Saúde com a empresa Vert Soluções em Informática Ltda.).

### II.6. Volume de recursos fiscalizados

12. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 534.020.028,34, considerando eventuais renovações contratuais, tendo sido calculado de acordo com o demonstrado no Quadro 3.

Órgão/Entidade	Contrato	Contratada	Objeto	Valor
Codesp	84/2017	Linkcon	Fábrica SW	2.819.300,00
	39/2016	N2OTI	Software Gescon	25.238.741,60
Confea	4, 10 e 16/2017	Linkcon	FSW/Sustentação e SEI	19.711.950,00
Dnit-Sede	504/2016	N2OTI	Software Gescon	32.833.000,00
	915/2016	Linkcon	Implantação SEI	11.432.700,00
	5/2018	Vert	SOC	18.537.050,00
Dnit/SE	5/2018	Linkcon	Gestão Documental	5.408.310,00
INSS	41/2018	RSX	Análise Vulnerabilidade	8.841.000,00
Funasa	49/2017	RSX	Análise Vulnerabilidade	3.613.600,00
	56/2017	PTV	Data Quality	4.353.100,00
	37/2016	PTV	Mascaramento de Dados	7.032.159,00
	38/2017	Linkcon	Implantação SEI	8.041.950,00
Ministério da Integração Nacional	20/2016	N2OTI	Software Gescon	18.336.740,00
	11/2018	RSX	Análise Vulnerabilidade	3.716.000,00
Ministério da Saúde	19/2014	Cast	Sustentação Infraestrutura	364.104.427,74
<b>Total</b>				<b>534.020.028,34</b>

Quadro 3 - Volume de recursos fiscalizados

### II.7. Benefícios estimados da fiscalização

13. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a expectativa de controle, visto que diante da atuação da Corte de Contas, as organizações jurisdicionadas deverão passar a ter mais atenção no cumprimento da legislação, mitigando os riscos de prejuízo ao erário.

14. Sob outro aspecto, há os potenciais benefícios financeiros decorrentes das tomadas de contas especiais e das cautelares concedidas em processos de representações apresentadas pelas equipes da FOC (Ministério da Saúde e Codesp), os quais, para não serem computados em duplicidade, não serão registrados como benefícios financeiros deste processo de consolidação.

### II.8. Processos conexos

15. Foram constatados os seguintes processos conexos a esse trabalho:

15.1. TC-015.830/2018-7: fiscalização realizada na Funasa, no INSS e no MI, conduzida pela Sefti;

15.2. TC-015.920/2018-6: fiscalização realizada no MS, conduzida pela Sefti;

15.3. TC-015.930/2018-1: fiscalização realizada no Dnit/SE, conduzida pela Secex-MT;

15.4. TC-015.932/2018-4: fiscalização realizada na Funasa, conduzida pela Secex-MT;

15.5. TC-015.997/2018-9: fiscalização realizada na Codesp, conduzida pela Secex-SP;

15.6. TC-016.053/2018-4: fiscalização realizada no Confea, conduzida pela Secex-AM;

15.7. TC-016.111/2018-4: fiscalização realizada no Dnit, conduzida pela Secex-PE;

15.8. TC-016.115/2018-0: fiscalização realizada no MI, conduzida pela Secex-PE;

15.9. TC-031.439/2018-7: representação apresentada pela equipe da Sefti para tratar de irregularidades no Contrato 19/2014 do Ministério da Saúde;

15.10. TC-023.599/2018-9: representação apresentada pela equipe da Secex-SP para tratar de irregularidades no Contrato DIPRE/30.2016 da Companhia Docas do Estado de São Paulo; e

15.11. TC-006.195/2019-9: representação da equipe de fiscalização quanto a possíveis irregularidades no PE/SRP 17/2016, promovido pela CDRJ, e na execução dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018, firmados pela CDRJ com a empresa Linkcon Eireli.

### III. Achados de auditoria

16. Os principais achados identificados pelas equipes da FOC e devidamente relatados nos processos individuais de cada fiscalização encontram-se resumidos no Quadro 4:

Achados das Equipes da FOC	Codesp	Confea	Dnit Sede	Dnit/SE	Funasa	INSS	Min Integração	Min Saúde
Indícios de Planejamento meramente formal da contratação, ocasionando, inclusive, direcionamento da contratação	X	X	X	X	X	X	X	N/A
Indícios de pesquisas de preços simuladas, caracterizando fraude	X	X	X	X	X	X	X	N/A
Indícios de falhas nos controles relativos à execução contratual	X	X	X	-	X	X	X	X
Irregularidades na utilização da métrica UST e similares	X	X	X	X	X	X	X	X
Indícios de prejuízo ao erário	X	X	X	-	X	X	X	X

Quadro 4 - Achados identificados pelas equipes da FOC

N/A – Não Avaliado

#### III.1. Indícios de Planejamento meramente formal da contratação, ocasionando, inclusive, direcionamento da contratação

17. Uma das questões analisadas pelas equipes de auditoria foi verificar se o planejamento das contratações foi feito com vistas a buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização. As equipes constataram que, de forma geral, o planejamento das contratações era meramente formal, com o intuito apenas de dar aparência de conformidade ao processo em relação às exigências previstas na legislação, notadamente a IN-SLTI/MP 4/2014.

18. Dessa forma, foi constatado que os processos de planejamento, quando continham os artefatos exigidos na instrução normativa supracitada, como o Documento de Oficialização de Demanda (DOD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), que os mesmos haviam sido elaborados de maneira pro forma, isto é, o planejamento da contratação não havia ocorrido de fato.

19. Observou-se casos em que o TR, último artefato que compõe a fase de planejamento, foi o primeiro documento produzido. Isto é, o órgão já tinha definido qual a solução que pretendia adquirir e, muitas vezes, qual a ata de registro de preços à qual pretendia aderir sem sequer ter feito uma análise de suas necessidades de negócio e das soluções existentes no mercado e no portal de software público que poderiam atendê-lo.

20. Em resumo bastante simplificado, as equipes de auditoria identificaram as seguintes irregularidades no planejamento das contratações:

- 20.1. inversão das etapas da fase de planejamento previstas na IN – SLTI/MP 4/2014;
- 20.2. ausência de estudo técnico preliminar;
- 20.3. ausência de alinhamento ao PDTI;
- 20.4. ausência de justificativas técnicas e econômicas;
- 20.5. ausência de estudo de soluções alternativas;
- 20.6. ausência de metodologia de cálculo para os quantitativos de bens e serviços;

20.7. ausência de detalhamento dos custos unitários dos serviços;

20.8. ausência de catálogo de serviços para contratações que pretendiam utilizar a metodologia UST para remuneração da empresa contratada;

20.9. desconsideração de recomendações da área jurídica para ampliação da pesquisa de preços; e

20.10. elaboração do planejamento em prazo incompatível com a complexidade das soluções demandadas.

21. Conforme será apresentado, o planejamento deficiente das contratações ocasionou diversos casos de indícios de direcionamento da contratação, sendo que os casos mais relevantes ocorreram por meio de adesão tardia (carona) a atas de registro de preços (ARP) gerenciadas por outros órgãos, quais sejam: i) ARP decorrente do PE SRP 17/2016 promovido pela Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) adjudicado à empresa Linkcon Eireli; e ii) ARP decorrente do PE SRP 10/2015 promovido pela extinta Secretaria de Portos da Presidência (SEP/PR) adjudicado à empresa N2O Tecnologia da Informação (N2OTI).

22. O Quadro 5 apresenta os dez contratos analisados na FOC que tiveram origem nas ARP supracitadas. Cabe registrar, porém, que há adesões de outros órgãos federais que não foram auditadas no presente trabalho.

ARP - Empresa contratada	Objeto da ata	Contratos auditados durante a FOC	Objeto do contrato
ARP da CDRJ – PE SRP 17/2016 Empresa Linkcon	Prestação de serviços de modernização administrativa portuária (Serviços de desenvolvimento de sistemas – fábrica de software)	Codesp – 84/2017	Fábrica de software
		Confea – 4/2017	Fábrica de software
		Confea – 10/2017	Sustentação de Infraestrutura
		Confea – 16/2017	Implantação do SEI
		Dnit – 915/2016	Implantação do SEI
		Dnit SE – 5/2018	Implantação do SEI
		Funasa 38/2017	Implantação do SEI
ARP da SEP/PR – PE SRP 10/2015 Empresa N2OTI	Solução de gerenciamento de Portfólio e projetos, de Contratos Administrativos, indicadores de desempenho (BI) e Extrator Siafi, incluindo a aquisição de licenças de uso e a prestação de serviços afins de instalação, Treinamento de usuários, Serviço de Suporte Técnico e Manutenção e Serviço de apoio estratégico	Codesp – 39/2016	Solução de gerenciamento de Portfólio de projetos, de Contratos Administrativos e Indicadores de desempenho (BI)
		Dnit – 504/2016	Solução de gerenciamento de Contratos Administrativos
		MI – 20/2016	Solução de gerenciamento de Portfólio de projetos, de Contratos Administrativos e Extrator Siafi

Quadro 5 – Contratos analisados na FOC que tiveram origem nas ARPs da CDRJ e SEP/PR

23. É relevante ressaltar que 100% dos contratos constantes do Quadro 5 apresentaram evidências que suportam os achados relacionados com direcionamento da contratação e favoreceram as empresas Linkcon e N2OTI em detrimento do interesse público.

24. Embora o objeto registrado na ARP da CDRJ consistisse formalmente na prestação de serviços de ‘modernização administrativa portuária’, na prática os serviços referiam-se ao desenvolvimento de sistemas (fábrica de software). Observou-se que o Dnit Sede, a Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe, o Confea e a Funasa aderiram à referida ARP para a prestação de serviços que não eram de desenvolvimento de software, pois o objetivo das entidades era a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

25. O SEI é um software que já se encontra pronto, pertence ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) e é disponibilizado mediante celebração de acordo de cooperação com o antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), atual Ministério da Economia. Por meio de demandas ao referido Ministério, ele se incumbe de prestar todo o suporte

necessário à implantação, ficando a cargo da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) a capacitação no referido sistema. Diante disso, entende-se que as organizações supracitadas não agiram corretamente ao aderir à ata cujo objeto era diverso do que foi contratado. Além disso, os valores praticados pelas organizações contratantes foram consideravelmente superiores aos valores que seriam dispendidos caso a implantação tivesse seguido o curso normal, por meio do MPDG.

26. No caso da ARP da SEP/PR, constatou-se que o Dnit Sede e o MI copiaram quase que integralmente o TR da SEP/PR e, a partir daí, elaboraram os demais artefatos de planejamento exigidos pela IN – SLTI/MP 4/2014 para dar aparência de legalidade à adesão pretendida. Prática semelhante ocorreu na Codesp, onde a equipe de planejamento copiou o ETP da SEP/PR, mantendo inclusive erros de concordância do texto original (TC-015.997/2018-9, peça 292, parágrafos 73-78).

27. Além disso, os diversos processos administrativos que fundamentaram a adesão às atas da CDRJ e da SEP/PR apresentaram evidências semelhantes de ausência de planejamento efetivo e de elaboração meramente formal dos artefatos exigidos pela legislação, como já foi observado no parágrafo 17 deste relatório.

28. Como consequência de adesões à ARP da SEP/PR sem alinhamento às necessidades institucionais, as equipes de auditoria constataram que os sistemas de Gerenciamento de Portfólio e/ou de Contratos Administrativos adquiridos por meio dos três contratos auditados (Codesp, Dnit Sede e MI) se mostraram inservíveis e acarretaram dano ao erário de dezenas de milhões de reais, conforme informações detalhadas no Achado III.5.

29. Ademais, em decorrência de planejamentos fictícios, onde não havia sequer detalhamento suficiente dos custos unitários dos serviços, observou-se superfaturamento na maioria dos contratos auditados oriundos das adesões às atas da CDRJ e da SEP/PR.

30. Uma constatação também comum é que os processos de aquisições públicas não são transparentes. O acesso a documentos de relevância para entendimento do processo não é franqueado aos cidadãos, em que pese serem documentos públicos, nos termos em que dispõe a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei 12.527/2011), salvo situações específicas que devem ser devidamente justificadas. Entende-se que falhas relacionadas especialmente com os indícios de direcionamento poderiam ser identificadas mais facilmente se os processos fossem, de fato, públicos.

### Conclusão

31. As irregularidades encontradas relativas à fase de planejamento das contratações são graves, pois deram causa a um número significativo de contratações com direcionamento indevido, aquisição de soluções inservíveis e com superfaturamento na execução contratual (Achado III.5). Além disso, a forma de planejamento das contratações acabou criando dificuldades percebidas apenas na fase de fiscalização dos serviços, contribuindo para as falhas na execução dos contratos identificadas no Achado III.3

32. Por outro lado, em 2018, ano em que as auditorias foram realizadas, comemoraram-se dez anos da publicação da primeira versão da IN –SLTI/MP 4/2014, na qual o extinto MPDG dispôs sobre o processo de contratação de soluções de TI, enumerando as etapas da fase de planejamento e descrevendo quem e o que deveria ser feito em cada uma dessas fases. Desde então, o TCU vem fazendo diversos trabalhos buscando conscientizar os gestores públicos da importância de se elaborar um planejamento de contratação eficiente. Dentre os trabalhos, merecem destaque a FOC de TI realizada em 2014 (TC-014.815.2014-1), a realização de diálogos públicos e a elaboração do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI no ano de 2012.

33. Isto posto, é de se perceber que a causa raiz das irregularidades encontradas no planejamento das contratações auditadas não estaria relacionada à ausência de normativos, guias ou ações educacionais. Desse modo, entende-se que é necessário ir além, criando mecanismos que permitam maior transparência ao processo de aquisições públicas. Uma forma de impulsionar a transparência seria por meio da exigência da publicação de todos os documentos do planejamento

da contratação, inclusive os partícipes, juntamente com o edital da licitação, ou da adesão tardia à ARP, ou da publicação do termo de dispensa ou inexigibilidade.

34. Além disso, essa ação atenderia ao que está disposto no inciso II, do art. 3º, inciso VI, do art. 7º, inciso IV, do § 1º, do art. 8º, da Lei 12.527 (Lei de Acesso à Informação - LAI), que informa que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

35. Nesse contexto, será proposta recomendação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia que oriente seus jurisdicionados a respeito da obrigatoriedade da publicação de todos os documentos públicos do planejamento da contratação, incluído o DOD, o ETP e os documentos relacionados à pesquisa de preços, juntamente com o edital da licitação, ou da adesão tardia à ARP, ou com a publicação do termo de dispensa ou inexigibilidade.

### III.2. Indícios de pesquisas de preços simuladas, caracterizando fraude

36. Dentre o conjunto de contratos analisados nas auditorias que compõem a FOC, constavam sete contratos decorrentes de adesão à ARP 1/2016 da CDRJ, oriunda do PE SRP 17/2016, cujo objeto era a prestação de serviços de modernização administrativa portuária (desenvolvimento de software - Fábrica de Software – FSW) (..)

37. As equipes de auditoria verificaram que todos os processos de planejamento que levaram à assinatura dos sete contratos fundamentaram-se em pesquisas de preços [com indícios de simulação], tendo em vista que foram feitas com empresas vinculadas de alguma forma com a empresa [beneficiária da ARP].

38. O Quadro 6 apresenta as empresas consultadas pelas organizações públicas nos processos de planejamento que fundamentaram a opção pela adesão à ARP da CDRJ:

<b>Empresas que forneceram cotações</b>	<b>CNPJ</b>	<b>Codesp 84/2017</b>	<b>Confea 16/2017</b>	<b>Confea 4/2017 e 10/2017</b>	<b>Dnit Sede 915/2016</b>	<b>Dnit/SE 5/2018</b>	<b>Funasa 38/2017</b>
(*) ECG Tec Serviços de Informática Ltda.	13.665.064/0001-53	X	X	X	X	X	X
(*) Asprana Soluções Digitais Eireli	18.867.566/0001-80	X	X				
(*) Link Consultores e Digitalização (Vitis Consultoria)	23.114.739/0001-20					X	X
(*) Simples Sistemas Ltda.	08.632.067/0001-50			X	X		
(*) Logiks Consultoria e Serviços e TI Ltda.	07.696.132/0001-49	X		X			
Cast Informática S.A.	03.143.181/0001-01					X	X
Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda.	04.530.781/0001-87				X		

Quadro 6 - Empresas consultadas nas pesquisas de preços  
(\*) empresas que apresentaram vínculos com a empresa Linkcon

39. A fim de melhor elucidar os indícios que estão sendo tratados em cada auditoria isoladamente, apresenta-se, a seguir, as evidências de que as consultas foram efetuadas com objetivo de dar aparência de que a adesão à ARP da CDRJ seria vantajosa e, desse modo, favorecer a empresa Linkcon.

#### ECG Tec Serviços de Informática Ltda.

40. de plano, observa-se que todos os órgãos e entidades consultaram a microempresa ECG. A referida empresa não possui site na internet; tem como atividade a reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos, atividade que não tem relação alguma com o desenvolvimento de software; e possui capital social de R\$ 10 mil (peça 48, p. 2). Portanto, trata-se de uma empresa incompatível com o porte das contratações milionárias almejadas pelos órgãos e entidades que a consultaram.

41. A equipe da Secex-SP, que analisou o Contrato 84/2017 da Codesp, foi à sede da microempresa na cidade de Guarulhos/SP e obteve informações de funcionário da ECG de que a empresa não presta serviços de desenvolvimento de sistemas (TC-015.997/2018-9, peça 292):

473. Adicionalmente, observa-se que, em visita no local de funcionamento da empresa proponente ECG, endereço obtido no sistema CNPF da Receita Federal, constatou o funcionamento de pequena empresa de informática, voltada para a venda de peças e computadores e manutenção (evidências 12 e 13). Nota-se tratar de uma empresa sem a estrutura requerida para gerir um contrato da complexidade e materialidade como o que a Codesp desejaria contratar.

474. Em pergunta realizada a funcionário da empresa ECG, o funcionário informou não ter conhecimento que a empresa desenvolvia soluções de informática.

(...)

42. Além disso, equipes de fiscalização identificaram os seguintes vínculos entre o sócio administrador da ECG, Sr. Erich Caetano Geraldo, e a empresa Linkcon:

42.1. O Sr. Erich representou a Linkcon em sessão de lances de pregão presencial do Ministério Público do Estado de São Paulo em 2013 e na assinatura de dois contratos com a Prefeitura de Guarulhos/SP em 2015. Em todas as ocasiões o objeto era a manutenção de computadores (peça 48, p. 6, 14, 18, 26 e 31);

42.2. O Sr. Erich prestou serviços para a Linkcon em 2017, também referente à manutenção de computadores, no âmbito do Contrato 10/2017 firmado entre o Confêa e a Linkcon para sustentação de infraestrutura (peça 48, p. 32-42); e

42.3. O Sr. Erich foi o responsável pelo registro do domínio da Linkcon (<http://www.linkcon.com.br>) na internet, conforme consulta realizada ao site <https://registro.br/2/whois#lresp> em 7/7/2018 (peça 48, p. 43).

#### Asprana Soluções Digitais Eireli

43. A empresa Asprana, possui capital social de R\$ 88 mil e não consta em seu ramo de atividades o desenvolvimento de soluções de informática, mas sim a edição de produtos gráficos (peças 38, 40 e 49). Portanto, seu porte e atividades são incompatíveis com o porte e o objeto das contratações pretendidas. Ainda assim, ela forneceu cotações para a Codesp (Contrato 84/2017) e para o Confêa (Contrato 16/2017). Observou-se, ainda, que a empresa proponente nunca prestou serviços a organizações públicas federais, conforme consulta ao portal de transparência realizada pela equipe de auditoria.

44. Por fim, verificou-se que o funcionário da Linkcon, Leandro Cavalcante Damascena, foi o responsável pelo registro do domínio da referida empresa (<http://www.asprana.com.br>) na internet (peça 49, p. 2). Ressalte-se que o Sr. Leandro prestou serviços como funcionário da Linkcon no âmbito do Contrato 84/2017 Codesp, onde assinou todas as ordens de serviço (peça 53) e do Contrato 16/2017 Confêa.

45. A equipe da Secex-SP, que analisou o contrato da Codesp, visitou o local de funcionamento da empresa proponente registrado no sistema CNPF da Receita Federal e não constatou o exercício de atividade empresarial, havendo apenas uma residência no local indicado (peça 37).

#### Link Consultores e Digitalização (Vitis Consultoria)

46. de igual sorte, observou-se que o Sr. Daniel Costa Andrade, funcionário da Linkcon, forneceu cotações de preços na condição de Diretor de Serviços da empresa Link Consultores (Vitis) nos processos de planejamento elaborados pelo Dnit-SE e pela Funasa, e que levaram à assinatura, respectivamente, dos Contratos 5/2018 e 38/2017 com a empresa Linkcon (peças 42 e 43).

47. O conflito de interesses no caso do Contrato 38/2017 da Funasa torna-se mais evidente, pois o Sr. Daniel Andrade, apesar de ter fornecido cotação de preços em nome da Link Consultores, posteriormente prestou serviços como funcionário da Linkcon no referido contrato.

48. O Contrato 5/2018 do Dnit/SE não chegou a ser executado em virtude da decisão do Dnit/SE de revogar a contratação após ser questionado pela equipe da Secex-MT.

Simplex Sistemas e Logiks

49. As propostas da microempresa Simplex Sistemas entregues ao Dnit Sede e ao Confea apresentaram indícios de não serem autênticas, uma vez que apresentaram CNPJ e endereço de outra microempresa (Simplex Telecom – CNPJ 08.632.067/0001-50), cuja atividade econômica refere-se à prestação de serviços de telecomunicação e cujo capital social de R\$ 100 mil é incompatível com o porte das contratações pretendidas. Ademais, não há registro de que a empresa proponente tenha prestado serviços a organizações públicas federais anteriormente, conforme consulta ao portal de transparência (relatório do TC-016.111/2018-4, parágrafos 314-316).

50. Por fim, a análise em conjunto de todas as propostas recebidas pelos órgãos e entidades auditados revelou que as propostas das empresas Logiks (Codesp) e Simplex Sistemas (Dnit Sede e Confea) repetem trechos das propostas da Link Consultores (Vitis) que foram assinadas por Daniel Costa Andrade na condição de Diretor de Serviços da Link Consultores (Dnit-SE e Funasa).

51. Cabe reiterar que o Sr. Daniel Costa Andrade prestou serviços como funcionário da Linkcon em diversos órgãos públicos, inclusive em entidades para as quais forneceu cotações de preços na condição de Diretor de Serviços da Link Consultores (Vitis), como é o caso da Funasa:

Propostas da Link Consultores e Digitalização (Vitis) para o Dnit/SE e para a Funasa, assinadas por Daniel Costa Andrade (peça 42, p. 4 e peça 43, p. 16-17):

A presente proposta comporta os elementos suficientes com vista à constituição de uma produtiva relação entre a Link Consultores e Digitalização e o cliente, possibilitando assim uma prestação de serviços por parte da Link Consultores e Digitalização na forma mais adequada às necessidades do Cliente.

Na expectativa de sermos honrados com a aceitação desta proposta por parte de V.S<sup>a</sup>, colocamo-nos ao inteiro dispor para esclarecimentos que se fizerem necessários.

Proposta da Logiks para a Codesp (peça 38, p. 3):

A presente proposta comporta os elementos suficientes com vista à constituição de uma produtiva relação entre a Logiks e o cliente, possibilitando assim uma prestação de serviços por parte da empresa na forma mais adequada às necessidades do cliente.

(...)

Na expectativa de sermos honrados com a aceitação desta proposta por parte de V.S<sup>a</sup>, colocamo-nos ao inteiro dispor para esclarecimentos que se fizerem necessários.

Propostas da Simplex Sistemas para o Confea e para o Dnit Sede (peça 39, p. 10 e peça 41, p. 4):

A presente proposta comporta os elementos suficientes com vista à constituição de uma produtiva relação entre a Simplex Sistemas e o cliente, possibilitando assim uma prestação de serviços por parte da Simplex Sistemas na forma mais adequada às necessidades do Cliente.

Na expectativa de sermos honrados com a aceitação desta proposta por parte de V.S<sup>a</sup>, colocamo-nos ao inteiro dispor para esclarecimentos que se fizerem necessários.

Cast Informática e Ziuleo Copy

52. As empresas Cast Informática e Ziuleo Copy também forneceram cotações e, embora não tenha sido possível identificar vínculo direto com a empresa Linkcon, chama a atenção o fato de que ambas tenham sido capazes de precificar os serviços sem que existisse sequer catálogo de serviços.

53. Conforme pode ser visto no Quadro 6, a empresa Cast Informática forneceu cotações para a Funasa e para o Dnit/SE, sendo que a equipe da Secex MT, responsável pela auditoria, constatou que a empresa demorou menos de 24 horas para responder aos pedidos de cotação feitos pelas duas organizações públicas (TC-015.932/2018-4, peça 102, p. 50-51, tabelas 4 e 5). No caso da Funasa, os auditores destacaram que a responsável pelo envio dos e-mails para as empresas que forneceram cotações foi uma funcionária da própria empresa Cast que trabalhava como assessora da

Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informática (CGMTI) (TC-015.932/2018-4, peça 102, p. 51, parágrafo 78).

54. No que concerne à empresa Ziuleo Copy, que forneceu cotação para o Dnit, a equipe de auditoria constatou que o histórico de contratações da referida empresa com entes públicos federais limitava-se ao fornecimento de bens e serviços de outsourcing de impressão e de reprografia, o que indica, em princípio, que a empresa não estaria apta a prestar os serviços pretendidos (TC-016.111/2018-4, peça 220, p. 60-61, parágrafo 309).

Pregão 24/2017 do MI – Ações do gerenciador da ARP e caronas

55. Trata-se de ARP do MI derivada do PE SRP 24/2017, cujo objeto foi a contratação de solução de análise de vulnerabilidade de aplicações, bem como de serviços técnicos especializados, suporte e treinamento na respectiva ferramenta a ser contratada. O referido pregão foi adjudicado à empresa RSX, que se sagrou vencedora do certame.

56. As análises da vantajosidade para adesão à ARP 24/2017 do MI realizada tanto pelo INSS quanto pela Funasa foram baseadas em apenas cotações de preços elaboradas junto a fornecedores.

57. No caso do INSS, chamou a atenção que duas (Midnal e Teletronic) das cinco empresas que forneceram cotação de preços possuíam sócio/administrador em comum e que funcionavam no mesmo endereço. Além disso, quatro (Midnal, Teletronic, Inovecon e Inova Gestão de TI e Recursos Humanos) das empresas não possuíam em seus respectivos sítios eletrônicos e Portal da Transparência do Governo Federal quaisquer informações de que comercializavam alguma ferramenta de análise de vulnerabilidade. A quinta empresa foi a empresa vencedora do pregão do MI, a empresa RSX.

58. Outro fato que mereceu destaque foi que o intervalo entre as solicitações das propostas de preços e a resposta das empresas foi de poucas horas, chegando inclusive, em um dos casos a 33 minutos, apesar da complexidade do objeto da contratação.

59. A pesquisa de preço realizada pela Funasa foi realizada com três empresas (Midnal, Inovecon e PontoCom).

60. Quanto à proposta da empresa Midnal, é preciso destacar que, estranhamente, a empresa ofertou produto diferente do ofertado na proposta do INSS. Além disso, o software ofertado, Oracle Audit Vault, conforme o site do fabricante, não faz análise de vulnerabilidade e não atende às exigências mínimas estabelecidas no TR.

61. Quanto à PontoCom, ela é uma empresa com sede em um escritório virtual em Jabotão dos Guararapes (PE) e não tem tradição em licitações de análise de vulnerabilidade de TI. Apesar de ter ofertado o software Safeval, no site da empresa não foi encontrada qualquer menção de que é revendedora ou representante dessa solução de TI. Além disso, em uma busca simples no Google com os termos ‘Safeval’ e ‘Pontocom’, não se tem como resultado nenhum registro que essa empresa tenha sido algum dia revendedora do software em questão.

62. Quanto ao MI, órgão responsável pelo PE 24/2017, a estimativa de preços da contratação também foi realizada apenas com fornecedores (RSX, Inova e Every TI). Importante destacar que tanto a Every TI quanto a RSX eram representantes da ferramenta do fabricante Safeval e a empresa Inova, conforme destacado na pesquisa de preço do INSS, não possui informação em seu sítio eletrônico de que comercializa solução de análise de vulnerabilidade.

63. Registre-se ainda, que contemporâneo à pesquisa de preços realizada pelos gestores do MI, haviam ocorrido duas licitações com objetos semelhantes ao objeto do PE 24/2017, conforme Quadro 7. Nota-se que os valores praticados nestas licitações foram bem inferiores ao estimado pelo Ministério.

Pregão	Data	Solução	Valor (R\$)
PE 7/2016 - CNJ	13/6/2016	HP Fortify Ultimate Edition com garantia e suporte de 24 meses	650.000,00
PE 31/2016	21/9/2016	Acunetix WVS Consultant 10 Concurrent Scans	60.940,26

Pregão	Data	Solução	Valor (R\$)
- ANS		com garantia e suporte de 36 meses	
PE 24/2017 - MI		Safeval com garantia e suporte de 12 meses	1.789.244,20*

Quadro 7 – Pregões contemporâneos a pesquisa de preço do PE 24/2017-MI

\*Valor estimado da contratação – Item 1 e Item 2 x 12

### Conclusão

64. Entende-se que o conjunto de evidências coligidas pelas equipes da FOC é robusto o suficiente para se concluir que as pesquisas de preço realizadas em cinco órgãos distintos da administração pública federal foram processadas em desrespeito à legislação aplicável a fim de que o resultado fosse favorável à contratação da empresa Linkcon por meio de adesão à ARP da CDRJ.

65. Não é razoável admitir que a situação acima descrita tenha ocorrido sem a conivência dos servidores responsáveis pela seleção das empresas consultadas para as pesquisas de preços. Dito de outra forma, não se vislumbra explicação técnica plausível para que as cinco organizações públicas auditadas tenham pesquisado preços com uma mesma microempresa sediada na cidade de Guarulhos/SP, que sequer possui site na internet, com capital social de R\$ 10 mil e cuja atividade econômica principal consiste na prestação de serviços de reparação e manutenção de computadores e equipamentos periféricos.

66. Além da ECG, os órgãos selecionaram outras empresas com capital social reduzido, com atividades comerciais que não atendem aos TR, além de não terem histórico de prestação de serviços a outros órgãos públicos federais. Por outro lado, o único ponto em comum identificado na maioria das empresas selecionadas é a atuação de funcionários da empresa Linkcon, beneficiada pelas adesões, como foi descrito nos parágrafos anteriores deste relatório.

67. Os indícios de fraude relativos às simulações de pesquisa de preços estão sendo tratados no âmbito dos processos das fiscalizações, com propostas de audiência dos servidores e de abertura de tomadas de contas especial (TCE) a depender de cada caso específico. Além disso, os relatórios individuais que já foram apreciados pelo TCU tiveram as propostas supracitadas acolhidas com a inclusão de determinação para realização de oitiva das empresas que forneceram cotações com indícios de irregularidades.

68. Nesse sentido, é interessante reproduzir a resposta à oitiva da empresa Link Consultores (proposta Vitis), no âmbito da auditoria conduzida pela equipe da Secex MT no Dnit/SE, que vem reforçar o entendimento de que as pesquisas foram manipuladas. A empresa afirma que o Sr. Daniel Costa Andrade, signatário da cotação de preços na condição de Diretor de Serviços da Link Consultores, nunca foi funcionário da empresa e nunca exerceu cargo de direção e ‘tampouco tinha autorização para enviar proposta em qualquer licitação que tenha participado a Link Consultores’ (TC-015.930/2018-1, peça 89).

69. Considerando a proposta do Achado III.1 para que seja dada maior transparência ao processo de planejamento, incluindo toda a comunicação realizada com os fornecedores durante a pesquisa de preços e que as apurações de responsabilidades e condutas individuais dos gestores nas contratações listadas neste achado estão sendo feitas em processos específicos decorrentes dos relatórios individuais, deixa-se de propor encaminhamento em relação a este achado.

### III.3. Indícios de falhas nos controles relativos à execução contratual

70. As equipes de auditoria identificaram uma série de falhas nos controles relativos à execução dos contratos que contribuíram para [possível] superfaturamentos de quantitativos e também qualitativos: i) início da prestação dos serviços sem designação prévia da equipe de fiscalização; ii) execução de serviços que não faziam parte do objeto contratual; iii) ausência de termos de recebimento provisório e definitivo dos serviços; iv) ausência de aplicação de glosas para serviços prestados de forma diversa da prevista contratualmente; v) autorização de pagamento de ordens de serviços sem a comprovação de qualquer serviço/produto entregue; e vi) pagamento de ordens de serviço reprovadas pelo fiscal do contrato.

71. No caso do Contrato 504/2016, firmado pelo Dnit com a empresa N2OTI para aquisição da solução Gescon, observou-se que a autarquia determinou o início da prestação dos serviços e pagou R\$ 11,7 milhões (cerca de 52% do valor inicial do contrato) sem que existisse equipe de fiscalização formalmente designada para acompanhamento da execução contratual (TC-016.111/2018-4, peça 220, p. 24-25).

72. Ainda no âmbito do mesmo Contrato, constatou-se a prática irregular de pagamento por serviços que não faziam parte do objeto contratual, como o suporte a sistemas legados e o desenvolvimento de módulos sem relação com o Gescon (TC-016.111/2018-4, peça 220, p. 29-36, parágrafos 135-175).

73. No que se refere ao Contrato 916/2015, firmado pelo Dnit com a empresa Linkcon para a implantação do SEI, observou-se que os fiscais não emitiram os termos de recebimento provisório e definitivo dos serviços prestados para nenhuma das treze ordens de serviço auditadas. Além disso, constatou-se também que as ordens de serviço foram elaboradas após o término dos serviços. Ou seja, não havia análise efetiva quanto à qualidade do que era entregue e tampouco quanto ao prazo de entrega dos serviços. Como consequência, os fiscais não aplicaram quaisquer glosas nas treze ordens de serviço auditadas (TC-016.111/2018-4, peça 220, p. 76, parágrafos 383-386).

74. A equipe de auditoria detectou indícios de que parte das falhas encontradas nos dois contratos supracitados ocorreram por omissão dos gestores do Dnit em tomarem providências, mesmo alertados por servidores responsáveis pela fiscalização.

75. Apesar de o sistema Gescon nunca ter funcionado a contento no Dnit, observaram-se as seguintes práticas que favoreceram a empresa N2OTI durante a execução do Contrato 504/2016 (TC-016.011/2018-4, peça 220, parágrafos 108, 138-141, 267-268):

75.1. substituição do primeiro gestor do contrato após o mesmo se recusar a dar o aceite de entrega da solução devido à ausência de previsão de quem seriam os usuários das 385 licenças entregues e devido à ausência de avaliação da solução pela área de negócio;

75.2. aceite das notas fiscais da entrega da solução e das licenças no valor de R\$ 11,7 milhões sem que a contratada tivesse sequer entregue a garantia contratual;

75.3. o gestor do contrato represou por dez meses o pedido do fiscal técnico para que a consultoria jurídica avaliasse a legalidade na prestação de serviços que não faziam parte do objeto do contrato pela N2OTI (suporte ao legado);

75.4. manifestação favorável do gestor do contrato à primeira renovação contratual contendo informações inverídicas quanto à suposta avaliação positiva da solução pelas unidades de negócio, quando o sistema ainda sequer havia sido disponibilizado para uso por essas unidades; e

75.5. manifestação favorável do gestor do contrato à segunda renovação contratual apesar de as unidades de negócios terem afirmado que o sistema apresentava falhas graves que impediam o seu uso, sendo um indicativo claro da inadequação da renovação.

76. Por sua vez, durante a execução do Contrato 915/2016 com a empresa Linkcon, o gestor do contrato ignorou recomendação da auditoria interna que tinha identificado pagamentos irregulares superiores a R\$ 1 milhão e continuou a aprovar os pagamentos (TC-016.111/2018-4, peça 220, p. 362-364).

77. A burla aos controles da execução contratual também foi identificada pelas equipes de fiscalização da FOC que auditaram contratos no Confea e na Codesp.

78. Nos Contratos 4/2017 e 10/2017, firmados pelo Confea com a empresa Linkcon, os fiscais do Conselho emitiram parecer apontando diversas irregularidades graves nos processos de pagamento. O Presidente em exercício do Confea, ao invés de determinar a apuração das irregularidades, adotou medidas para retirar o poder de fiscalização dos fiscais e prosseguiu com os pagamentos (TC-016.053/2018-4, peça 84, p. 14-15):

78.1. delegou competência aos Superintendentes e respectivos Gerentes para agirem como gestores de contratos; e

78.2. assinou a Portaria-AD 315/2017, que revogou a utilização da IN-SLTI/MP 4/2014 no Confea.

79. Por fim, no Contrato 39/2016 firmado pela Codesp com a empresa N2OTI, a equipe da Secex-SP encontrou os seguintes indícios de falhas dos controles: i) substituição de fiscal supostamente porque ele apontou irregularidades no referido contrato; ii) nomeação para Superintendente de TI da Codesp de um funcionário da N2OTI e que, portanto, participou das irregularidades encontradas no processo; e iii) omissão dos gestores da Codesp quanto às recomendações da CGU para obter o ressarcimento de valores pagos por serviços que não foram concretamente mensurados e comprovados (TC-015.997/2018-9, peça 292, item III.1.2).

80. Destaca-se que o primeiro fiscal designado para acompanhar o Contrato 39/2016 da Codesp apontou irregularidades graves, tais como: ausência de planilhas de medição, ausência de plano de instalação e alterações nos contratos. Além disso, ele recomendou a aplicação de glosas referentes ao pagamento de três notas fiscais, pois os documentos comprobatórios já teriam sido utilizados como comprovação de outros serviços, o que caracterizaria pagamentos em duplicidade. Ou seja, os serviços chegaram a ser fiscalizados, porém houve um aparente movimento do gestor do contrato e de seus superiores, incluindo o Diretor-Presidente da Codesp, para evitar a continuidade da fiscalização de modo a liberar os pagamentos indevidos à empresa N2OTI.

81. de igual sorte, em seu Relatório de Auditoria, a CGU listou uma série de irregularidades quanto ao Contrato 39/2016, como o pagamento por serviços não relacionados ao contrato, além de pagamentos realizados que não poderiam ser mensurados e comprovados. Apesar de a CGU ter recomendado providências para recuperação dos valores pagos indevidamente, os gestores da Codesp permaneceram inertes.

#### Conclusão

82. Percebe-se que as falhas identificadas poderiam ter sido evitadas se as entidades atuassem de modo a cumprir os dispositivos da IN – SLTI/MP 4/2014 e tivessem atendido às recomendações dos fiscais dos contratos e do controle interno. A causa das irregularidades não está relacionada, portanto, à ausência de normatização, mas sim de descumprimento de normativos existentes há cerca de dez anos.

83. Além disso, conclui-se que os controles foram ignorados de forma deliberada pelos gestores do Dnit, do Confea e da Codesp. Os indícios são semelhantes: substituição dos fiscais que apontaram problemas na execução dos contratos e que se recusaram a dar o aceite em pagamentos, além de ausência de providências quanto às recomendações do controle interno para ressarcimento de valores pagos indevidamente.

84. Em casos como esses resta apenas a responsabilização dos servidores, questão que já está sendo tratada no âmbito dos respectivos relatórios individuais, o que afasta a necessidade de propostas adicionais neste relatório consolidador.

#### III.4. Irregularidades na utilização da métrica UST e similares

85. Todos os contratos auditados que tinham como objeto a prestação de serviços de TI adotaram a métrica Unidade de Serviços Técnicos (UST) para mensuração dos serviços e dos respectivos custos. Em que pese a referida métrica ter surgido com o intuito de reduzir os problemas dos contratos remunerados unicamente com base em postos de trabalhos (homem/hora), as equipes de auditoria encontraram um cenário de utilização inadequada da UST, com graves consequências, dentre elas superfaturamentos (Quadro 11) e pagamentos por serviços prestados de forma insatisfatória ou não prestados.

86. Antes de descrever as falhas mais graves quanto à utilização da UST, entende-se apropriado apresentar breve histórico e descrição dessa métrica.

#### **Histórico**

87. Um dos primeiros modelos de remuneração para os contratos de prestação de serviços de TI adotados na Administração Pública Federal (APF) fundamentava-se quase exclusivamente no volume de horas trabalhadas, mais especificamente, colocadas à disposição da

organização pública contratante. Em 2006, o TCU prolatou o Acórdão 786/2006-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, ocasião em que se concluiu que o modelo citado poderia causar distorções com efeitos negativos sobre a economicidade da contratação. A primeira distorção seria o paradoxo do lucro-incompetência: quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação do serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a administração.

88. A segunda distorção consistia na tendência de se remunerar todas as horas de disponibilidade dos empregados da contratada, ainda que não produtivas, em virtude da dificuldade da Administração em controlar a efetiva atividade desses profissionais. Ou seja, havia a possibilidade de que a empresa viesse a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados.

89. Para tratar das disfunções do modelo de pagamento por hora trabalhada, o Acórdão 786/2006-TCU-Plenário recomendou ao antigo MPDG que elaborasse um novo modelo de licitação e contratação de serviços de TI para a APF. O novo modelo deveria mensurar, sempre que possível, a prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital.

90. A métrica UST, embora não tenha sido normatizada pelo extinto Ministério, começou a ser utilizada em 2010 por órgãos da APF com o propósito de contratar serviços de TI e remunerá-los com base em resultados. A nova métrica tinha como objetivo atender ao entendimento exarado pelo TCU no Acórdão 786/2006-Plenário e acórdãos posteriores, entendimento esse que foi consolidado na Súmula - TCU 269/2012, onde se buscava acabar com o paradoxo lucro-incompetência:

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos.

91. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi um dos primeiros órgãos no âmbito da APF a adotar a unidade de referência UST para mensurar os serviços de TI a serem contratados e possibilitar o pagamento vinculado a resultados. Os conceitos inaugurados pelo STJ no PE 104/2010 tornaram-se parâmetro para contratações similares em outras organizações públicas e a adoção da metodologia se disseminou por praticamente toda a administração pública desde então.

#### **Descrição da métrica UST**

92. O referido modelo consiste na definição prévia: i) de todas as tarefas a serem executadas; ii) dos resultados esperados; iii) dos padrões de qualidade exigidos; e iv) dos procedimentos e qualificações necessários para execução dos serviços em conformidade com os adotados pela organização de maneira a permitir o cotejamento posterior entre o planejado e o executado. A complexidade definida para as tarefas considera diversas variáveis, tais como a prioridade e a criticidade do serviço, as características dos profissionais necessários e sua capacidade em cumprir as atividades.

93. A quantificação da unidade de referência UST também deve considerar os procedimentos previamente medidos no setor de TI do órgão ou entidade e as estimativas de esforço devem basear-se em série histórica da organização e na necessidade de implementar novos serviços.

94. A partir desses insumos, estabelece-se a correlação entre a complexidade de cada atividade e a quantidade de UST equivalentes, sendo que a menor UST possível usualmente equivale a uma hora de trabalho na atividade de menor complexidade, enquanto as demais atividades possuem pesos conforme a complexidade de cada uma delas. No caso de serviços técnicos de infraestrutura, por exemplo, a UST geralmente equivale a uma hora de trabalho de

monitoração de ambiente, por ser considerada como atividade de complexidade mínima nesse tipo de serviço técnico.

95. O Quadro 7 exemplifica a quantificação de UST conforme a complexidade da atividade, tratando-se de mero exemplo hipotético, uma vez que cada órgão deve estabelecer as complexidades e os respectivos pesos conforme a realidade de seu ambiente de TI:

Complexidade da Atividade	Equivalência UST
Baixa	1 UST
Intermediária	2 UST
Mediana	4 UST
Alta	6 UST
Especialista	8 UST

Quadro 8 - Complexidade x Equivalência UST

96. Para que os licitantes possam estimar o custo dos serviços, o órgão ou entidade deve criar um catálogo de serviços, composto por uma tabela de tarefas com as demandas detalhadas em procedimentos a serem executados conforme processos internos de execução e distribuídos por complexidade, perfil do profissional que deverá executar o serviço e esforço necessário para execução, definindo o custo final em UST e o resultados e produtos esperados (peças 47, p. 162; 57, p. 95).

97. Ou seja, a unidade de referência UST exige a elaboração de diversos artefatos a fim de viabilizar a mensuração dos serviços, tais como: i) relação contendo a descrição detalhada de todas as tarefas a serem realizadas; ii) os níveis de complexidade das atividades; iii) os níveis de serviços; iv) o esforço; e v) a correlação entre atividades e quantidade de UST.

### **Problemas encontrados em contratos que utilizam a metodologia UST**

98. Cumpre esclarecer, de plano que, considerando que a metodologia UST já é adotada pela APF há cerca de oito anos, entende-se que os problemas ora relatados não deveriam ser atribuídos à falta de conhecimento das organizações públicas na sua utilização.

99. O **primeiro problema** é devido ao fato de que a utilização da métrica UST exige maior maturidade dos órgãos, pois há necessidade de uma definição criteriosa dos serviços, perfis profissionais, níveis de complexidade, tempo de execução e nível de serviço desejado a fim de se obter o valor justo de UST. O uso inadequado da métrica UST em virtude da falta de maturidade dos órgãos pode provocar distorções de grande materialidade.

100. O exemplo de distorção materialmente mais significativo encontrado no âmbito da FOC é o Contrato 19/2014 firmado pelo Ministério da Saúde (MS) com a empresa Cast Informática para a prestação de serviços de infraestrutura de TI. No referido contrato foi identificado que o MS estaria pagando, para um contrato que deveria custar R\$ 2,9 milhões mensais, quantia média superior a R\$ 7,4 milhões mensais (TC-031.439/2018-7 – peça 134, item 33). Dito de outra forma, os indícios são de sobrepreço e superfaturamento da ordem de 155%  $\{[(R\$ 7,4 \text{ milhões} - R\$ 2,9 \text{ milhões}) / R\$ 2,9 \text{ milhões}] \times 100\}$ .

101. Os indícios de irregularidades foram significativos a ponto de a equipe de auditoria representar propondo retenção cautelar dos valores que superam os R\$ 2,9 milhões mensais (TC-031.439/2018-7, peça 134, item 33). Após concessão da medida cautelar, o processo encontra-se em fase de instrução pela unidade técnica, com cálculos preliminares indicando superfaturamento da ordem de R\$ 170 milhões durante todo o período de vigência (peça 62).

102. A análise, de forma isolada, do preço unitário da UST contratada não possui significado, isto é, não se trata de um valor comparável sem que se analise os seus componentes. Nesse sentido, a análise correta deve abarcar todas as variáveis que compõem o preço final do serviço e não somente o valor da UST. Portanto, é essencial que se avalie o nível de complexidade adotado para cada atividade, o fator de ponderação utilizado, bem como o esforço estimado.

103. Ao analisar a execução do Contrato 19/2014 do MS, a equipe de auditoria identificou diversas deficiências, intencionais ou não, que serviram para manipular os custos de serviços simples. Cite-se como exemplos:

103.1. a substituição de cabo de rede de computador (peça 46, p. 1-2), que não demanda mais que alguns minutos para ser realizada por profissional sem grande especialização, precificada a R\$ 403,04 devido ao esforço estimado de onze horas estabelecido para tal atividade;

103.2. instalação de aparelho telefônico (peça 46, p. 9), que por ser composta por sete tarefas, de acordo com edital da contratação (peça 47, p. 235, serviço S059), sendo cinco classificadas como de complexidade alta e duas de complexidade média, e estimada em 4,25 horas, custou R\$ 879,36; e

103.3. liberação no proxy de um computador para acessos ao sistema Whatsapp web e mídias sociais (peça 46, p. 6). Uma atividade corriqueira precificada a R\$ 1.242,10 devido ao esforço estimado de seis horas, quatro tarefas classificadas como de complexidade alta e duas como de complexidade média (peça 47, p. 204, serviço S035).

104. Em suma, o valor em reais de uma UST não é suficiente para se avaliar se há, ou não, sobrepreço, uma vez que o preço final do serviço leva em conta outras variáveis, como a complexidade da atividade e o esforço necessário para a realização da atividade. Entende-se, portanto, que não é apropriado analisar o valor de uma UST e afirmar que o valor é baixo ou alto. Comparação dessa natureza teria a mesma validade de comparar, por exemplo, preços de quilogramas entre si. Bem se sabe que a comparação de quilogramas para ser válida precisa comparar quilogramas de produtos equivalentes.

105. A análise de outros contratos de prestação de serviços de TI no âmbito desta FOC demonstrou que o ocorrido no Contrato 19/2014 do MS não foi um caso isolado. Ao contrário, o diagnóstico é de um cenário de descontrole por parte dos órgãos e entidades da APF, por meio de planejamentos deficientes das contratações quanto à demonstração da composição dos custos unitários e ausência de fiscalização efetiva dos serviços.

106. No Contrato 915/2016, firmado pelo Dnit com a empresa Linkcon para a implantação do SEL, observou-se a prática reiterada de inflar o nível de complexidade das tarefas, os fatores de ponderação e o esforço (quantidade de horas para realizar a atividade), o que aumentou artificialmente o quantitativo de UST e, conseqüentemente, o preço dos serviços. A prática ora descrita causou um superfaturamento de cerca de R\$ 5 milhões no referido Contrato.

107. No que tange à complexidade, observou-se que 89% das atividades constantes do catálogo de serviços do Contrato 915/2016 (peça 58) foram classificadas como de complexidade alta ou especialista, sendo que os fatores de ponderação para esses dois níveis de complexidade são significativamente maiores do que atividades com menor complexidade, conforme demonstrado no Quadro 9.

<b>Complexidade da Atividade</b>	<b>Fator de Ponderação</b>
Baixa	1
Intermediária	2
Mediana	4
Alta	8
Especialista	10

Quadro 9 - Nível de Complexidade x Fator de Ponderação no Contrato 915/2016 do Dnit

108. Ressalte-se que a equipe de auditoria não encontrou nenhuma justificativa no processo de planejamento para a definição dos fatores de ponderação com valores tão díspares e o gestor do contrato também não soube informar as razões quando foi questionado durante o trabalho em campo.

109. de forma sintomática, os processos administrativos que fundamentaram as demais contratações auditadas nesta FOC também não continham justificativa ou memória de cálculo para as variáveis que influenciam a quantificação da UST das atividades, como nível de complexidade, fatores de ponderação e esforço para as atividades.

110. Ao analisar a execução do Contrato 915/2016 do Dnit, a equipe de auditoria verificou que atividades triviais, como a elaboração de (Frequently Asked Questions) FAQ e de tutoriais para a utilização do SEI, que não exigem grande conhecimento e demandam pouco tempo para serem executadas, foram classificadas como de complexidade alta e custaram R\$ 16.684,90 por artefato elaborado (relatório do TC-016.111/2018-4, peça 220, p. 68, parágrafo 348).

111. A cobrança acima é exemplo de como a prática de inflar as diversas variáveis que compõem o custo de UST pode causar um aumento desproporcional no preço final dos serviços. No caso em apreço, o valor de uma UST para as atividades supracitadas era de R\$ 86,90. Porém o catálogo de serviços definiu cada uma das duas atividades com complexidade alta (o que corresponde ao fator de ponderação 8) e esforço de 24 horas. Aplicando-se a fórmula Custo Total de UST = 1 UST x Fator de Ponderação x Esforço, cada artefato custou 192 UST (1 UST x 8 FP x 24 h) ou R\$ 16.684,90 (192 UST x R\$ 86,90).

112. Portanto, no caso concreto, não restam dúvidas quanto à ocorrência de sobrepreço, uma vez que o preço cobrado para a elaboração de dois artefatos simples (R\$ 33,7 mil), cujo tempo total de execução estimado no catálogo de serviço correspondia a 48 horas ou 6 dias úteis, foi suficiente para cobrir, com folga, o salário mensal de um analista de suporte de TI, os respectivos encargos e o lucro da contratada (R\$ 22,7 mil) (simulação de custos e lucro – Relatório do TC-016.111/2018-4, peça 220, p. 399, quadro 25).

113. O **segundo problema** refere-se à prática irregular de se cobrar por artefatos intermediários que não geram resultados. No Contrato 38/2017 firmado pela Funasa com a empresa Linkcon para a implantação do SEI, a equipe de auditoria constatou que atividades acessórias, que deveriam estar embutidas no preço de implantação do sistema, foram cobradas individualmente. Foi o caso da cobrança pela atividade ‘estudo de desempenho’, cuja atividade era apenas a execução de dois comandos, cuja duração não ultrapassou cinco minutos, mas para a qual foram pagos R\$ 99.456,00 (TC-015.932/2018-4, peça 115, p. 47-48, p. 138-140).

114. Já no contrato 37/2016, firmado pela Funasa com o consórcio formado pelas empresas PTV e TGV para aquisição de solução de mascaramento de dados e operação assistida, a equipe de fiscalização relatou problema semelhante (TC-015.932/2018-4, peça 102, p. 112):

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

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

...

67. Quanto aos itens 39, 40, 44 e 45 (Apêndice V), em que foram relatadas algumas entregas técnicas, no valor de R\$ 239.932,00, há algumas observações a se fazer. Em primeiro lugar, na prática, nenhuma dessas entregas teve qualquer utilidade para a Funasa. **Em segundo, sem a descrição detalhada da atividade, não é possível avaliar se o que foi entregue tem algum valor além do seu próprio custo de produção**. Em terceiro, a cotação em UST sem a descrição das atividades unitárias que compõe cada um dos seus serviços torna impossível a valoração do item (grifou-se).

115. No Contrato 504/2016, firmado pelo Dnit com a empresa N2OTI, também se observou a mesma prática, em que documentos intermediários como plano de projeto e plano de implantação, entre outros, foram cobrados individualmente (TC-016.111/2018-4, peça 220, p. 37-38, parágrafos 180-183).

116. O **terceiro problema** refere-se à inadequação da métrica UST para serviços de suporte contínuo de TI. Entende-se que a inadequação ocorre porque esse tipo de serviço não gera resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante e, portanto, não se coaduna com o disposto na Súmula TCU 269.

117. É pertinente lembrar que o TCU realizou uma FOC no ano de 2014 para avaliar o processo de trabalho de gestão de contratos de TI na APF (TC-014.815/2014-1), sendo que naquela oportunidade o relatório consolidador apontou a mesma impropriedade. A equipe de auditoria alertou que haveria um maior risco de pagamento por serviços não realizados, assim como de conflito de interesses por parte da empresa contratada, já que, quanto maior o número de chamados ela é instada a solucionar, maior será seu faturamento. Reedita-se, assim, o paradoxo do lucro-incompetência, descrito no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, sob um modelo supostamente vinculado a resultados.

118. Em decorrência da FOC realizada em 2014, o Plenário do TCU prolatou o Acórdão 916/2015, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, onde recomendou aos órgãos envolvidos que alertassem os gestores de que ‘a utilização de métricas, como Unidade de Serviço Técnico (UST) e Unidade de Medida de Serviços (UMS), por exemplo, mostra-se inadequada para serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante e não se coaduna ao disposto na Súmula TCU 269’.

119. O **quarto problema** refere-se à impropriedade da pesquisa de preços realizada pelos órgãos e entidades para contratação de serviços medidos por UST. Observou-se que as organizações públicas se limitam a comparar valores de UST de outras contratações sem qualquer aprofundamento na composição dos custos unitários.

120. As características do ambiente de TI de cada organização influenciam diretamente a definição dos valores de UST, o que impossibilita a comparação simples entre valores de UST praticados por diferentes organizações. Sendo assim, entende-se que pesquisas de preço que levam em conta somente o valor da UST, sem aprofundamento quanto ao tipo de serviço, o tipo de profissional envolvido e o respectivo nível de criticidade especificados em cada contratação, são inúteis para tentar demonstrar uma suposta vantajosidade de preço.

121. Exemplificando o entendimento, uma organização cujo serviço de TI exija disponibilidade integral no horário de 7:00h às 21:00h exigirá um nível de serviço mais alto que outra organização cujo serviço de TI exija disponibilidade integral no horário de 8:00h às 18:00h. São exigências distintas e que influenciam o cálculo do valor unitário de UST. Da mesma forma, os níveis de perfis profissionais exigidos por determinada organização (exemplo: operador de TI sênior) podem não ser os mesmos que foram exigidos por outra (exemplo: operador de TI júnior), também inviabilizando a mera comparação de valores de UST das duas contratações, uma vez que as composições dos custos unitários são distintas.

122. Nesse sentido, identificou-se que os gestores do MS, por meio da nota técnica 70/2018-CREDIT/CGIE/Datasus/SE/MS (peça 56), cujo objetivo era analisar a vantajosidade da renovação excepcional do Contrato 19/2014, utilizaram preços praticados em outras contratações supostamente similares e concluíram, utilizando a comparação direta entre a média do valor da UST de dez contratos, que era vantajosa a renovação contratual, pois o valor da UST de seu contrato era inferior a essa média.

123. O referido contrato é o mesmo que foi abordado nos parágrafos 92-93 deste relatório, sobre o qual há indícios de superfaturamento de mais de 150%. Como explicar então que uma pesquisa de preços fosse capaz de atestar vantajosidade na renovação de um contrato com esse nível de indícios de superfaturamento? Isso aconteceu porque a pesquisa se limitou a comparar valores unitários de UST, sem considerar as outras variáveis envolvidas.

124. Uma das contratações utilizadas como referência pelo MS foi o PE 21/2018 (peças 64 e 65), realizado pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) em 6/6/2018. Naquela contratação, o valor unitário da UST (R\$ 29,90) foi aproximadamente 23% inferior ao valor da UST

do Contrato 19/2014 do MS (R\$ 36,64). Uma comparação direta, ainda que imprópria, já daria sinais de que o contrato do MS estava acima do valor do paradigma. Contudo, a diferença não se restringia aos meros 23%: quando se aplicam os valores unitários em seus respectivos catálogos de serviços, verifica-se que os preços unitários dos serviços do contrato do MS são superiores aos serviços contratados pelo TRE-SP entre 169% a 3.114%, conforme pode ser visto no Anexo A e de forma resumida no Quadro 10.

Serviços (descrições no TRE-SP e no MS)	Quantidade UST		Valor total (R\$)		Diferença Valor (%)
	TRE-SP	MS	TRE-SP	MS	
TRE - S5 - Abertura e acompanhamento de chamados junto a empresas fornecedoras MS - S101 - Abertura e Acompanhamento de Chamados de Empresas Fornecedoras	1,00	18,00	29,90	659,52	2.106
TRE - S8 - Criação de novo compartilhamento em servidor corporativo MS - S104 - Criação de Novo Compartilhamento	2,50	5,49	74,75	201,15	169
TRE - S14 - Confecção de cabos de rede (20 cabos) MS - S110 - Instalação, manutenção e retirada de cabeamento de dados	1,00	11,00	29,90	403,04	1.248
TRE - S17 - Remoção de switches de um rack. MS - S102 - Remoção de Switches de um Rack	1,50	24,50	44,85	897,68	1.902
TRE - S23 - Configuração de acesso à rede de dados - Configuração de acesso à rede de dados MS - S005 - Active Directory - AD (Criação, Alteração, Auditoria, Manutenção e Exclusão de usuários e grupos no AD de Média Complexidade)	1,00	26,23	29,90	961,07	3.114

Quadro 10 – Comparativo resumido entre catálogo de serviços do TRE-SP e MS

125. Não se vislumbraram justificativas técnicas para diferenças tão significativas entre os preços dos serviços. Em atividades corriqueiras, como a confecção de um cabo de rede, por exemplo, a diferença foi de 1.248%, agravado ainda pelo fato de o valor praticado no contrato do MS (R\$ 403,04) referir-se a apenas um cabo, enquanto no TRE-SP o valor seria para a confecção de vinte cabos (R\$ 29,90), ou seja, o valor unitário de um cabo seria de R\$ 1,50, elevando-se a diferença para 26.859%.

126. Ainda a título ilustrativo, outro referencial utilizado pelos gestores do MS que também apresentou elevada diferença nos preços unitários dos serviços foi o item 2 do PE 7/2017 realizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) em 1º/12/2017 (peças 57 e 66). O valor homologado da UST no pregão da PGFN foi R\$ 13,58, ou seja, 63% inferior ao praticado pelo MS. Contudo, conforme pode ser visto no Anexo A, um dos serviços do MS chegou a ser 7.360% mais caro que serviço similar na PGFN, que era a criação de usuário de um serviço de rede denominado File Transfer Protocol (FTP). Enquanto na PGFN o preço final para a criação de usuário de FTP era R\$ 13,58, no MS era R\$ 1.026,65.

127. Por fim, ainda é preciso considerar que nem toda contratação precificada em UST tem utilizado a mesma fórmula (esforço x fator de ponderação) ou metodologia para calcular o valor do serviço. Ainda que esta auditoria não tenha realizado pesquisa exaustiva sobre esta questão, analisando os contratos listados na nota técnica 70/2018-CREDT/CGIE/Datasus/SE/MS (peça 56) e outras licitações que foram objeto de representação nesta unidade técnica, foi possível observar diversas variações da metodologia UST, ou seja, cada licitação utiliza sua própria fórmula de cálculo.

128. Como exemplo, o MS, no planejamento da nova contratação (peça 54) do mesmo objeto do Contrato 19/2014, optou por uma fórmula diferente da tradicional para calcular parte significativa do quantitativo total de UST. Essa nova fórmula utiliza como base de cálculo o total de ativos de infraestrutura (peça 54, p. 38-39), ao invés da multiplicação do fator de ponderação e

esforço. Por exemplo, para o serviço de sustentação de banco de dados foi estimado que o total de instâncias de banco de dados seria multiplicado por 268,8 e para o serviço de backup de dados, o total de políticas de backup seria multiplicado por 11,59. Contudo, não foi encontrada nenhuma memória de cálculo que justifique os fatores de multiplicação de cada um dos nove serviços previstos.

129. Essa nova metodologia, além de ter aumentado a estimativa da contratação dos atuais R\$ 89 milhões anuais para R\$ 146 milhões anuais (peça 55), pode ser mais danosa ao erário, pois quanto mais ativos são acrescentados à infraestrutura do MS mais a empresa contratada será remunerada, mesmo que seus custos não tenham aumentado na mesma proporção. Por exemplo, um acréscimo de uma única instância de um banco de dados aumentaria o valor do contrato, utilizando o valor estimado da UST, em R\$ 10.192,00 por mês ou R\$ 122 mil ao final de um ano. Porém esse acréscimo não significa, necessariamente, que a empresa contratada precisaria contratar um novo profissional ou até mesmo o pagamento de horas extras para garantir os níveis de serviços estabelecidos. Além disso a empresa contratada não seria estimulada a otimizar a quantidade de ativos da infraestrutura, pois isso significaria diminuir o seu faturamento potencial.

#### **Mitigação do risco de sobrepreço e superfaturamento**

130. Os fatos expostos nos parágrafos anteriores demonstram que a utilização da métrica UST, independente da fórmula utilizada, elevou o risco de antieconomicidade das contratações. Seja por dificuldade de precificar o valor adequado da UST, seja por não estimar corretamente o quantitativo de UST (esforço, complexidade, fator de ponderação ou qualquer outra variável) de cada serviço previsto, ou até mesmo por não fiscalizar adequadamente a execução contratual.

131. Quanto à precificação do valor da UST, uma técnica que ajudaria os gestores serem mais assertivos quanto ao preço mais adequado da UST seria a elaboração da planilha de custos e formação de preços, ainda que não se trate de prestação de serviço com dedicação de mão de obra exclusiva. Afinal não faz sentido remunerar a prestadora de serviços muito acima de seus custos efetivos acrescidos de encargos e margem de lucro. A mudança de paradigma para pagamento vinculado a resultados utilizando a métrica UST, não significa que foi dada autorização para que fosse abandonado o princípio da economicidade.

132. Ressalte-se que esta técnica deveria ser utilizada tanto na fase de planejamento da contratação quanto na análise da vantajosidade da renovação contratual.

133. É preciso destacar que não se trata de propor mudança do modelo de contratação medida em UST para posto de trabalho, mas da utilização, no caso de contratações que ainda se encontram em fase de planejamento, das informações contidas no catálogo de serviço previsto (esforço em horas, complexidade, fator de ponderação, perfis dos profissionais, quantidade de vezes que cada serviço será demandado). A partir dessas informações, seria possível calcular quantos profissionais e quais os respectivos perfis que seriam necessários para execução do contrato e, com base em pesquisa salariais, seria calculado o desembolso total mensal e anual da contratação e por fim, de posse desse valor, o preço unitário estimado da UST.

134. de forma semelhante, seria possível também analisar a economicidade do contrato durante a execução contratual, porém, utilizando dados reais. Esta técnica, inclusive, vem sendo utilizada pela Sefti, quando há indícios de irregularidades no contrato de prestação de serviços, para calcular o valor estimado de sobrepreço de um contrato, dada a impossibilidade de se comparar diretamente os valores de UST de contratos da administração pública.

135. Ainda a título ilustrativo, quanto à utilização da planilha de custos e formação de preços, o seguinte trecho do relatório de fiscalização (TC-015.932/2018-4, peça 102, p. 56-57), que trata da fiscalização do Contrato 38/2017 firmado entre a Funasa e a empresa Linkcon no valor de R\$ 8.041.950,00, evidencia o elevado distanciamento entre o valor que a empresa foi efetivamente remunerada e o seu custo para prestação dos serviços:

100. Adote-se, por hora, o salário máximo para comparações simples que poderiam ter sido realizadas, sem maior esforço, pelos gestores da Funasa, à época da contratação. Os

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

(...)

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

(...)

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

136. Outro caso emblemático de alta materialidade, com indício de sobrepreço encontrado na FOC e já relatado ao longo deste relatório, foi o Contrato 19/2014 do MS. de acordo com informações disponíveis no processo de representação (TC-031.439/2018-7) da equipe de auditoria responsável pela fiscalização no MS, o valor máximo total após aplicação da planilha de custos e formação de preços foi de R\$ 2.959.133,27 por mês, enquanto o que estava sendo pago mensalmente era de aproximadamente R\$ 7,416 milhões.

137. A técnica sugerida de utilização da planilha de custos e formação de preço já vem sendo utilizada em algumas contratações que usam a métrica UST, como é o caso do item 2 do PE 67/2018 realizado pelo Banco Central do Brasil (BCB) em 23/8/2018, que tinha como objeto a contratação de serviços técnicos especializados de sustentação de infraestrutura de TIC. Nessa licitação, o termo UST foi alterado para Unidade Banco Central de Serviço (UBCS), que equivale a prestação de uma hora do perfil profissional mais barato previsto (peça 50, p. 51).

138. de acordo com a proposta da empresa vencedora, foram previstos 87 profissionais distribuídos em 51 perfis e o valor mensal do contrato seria de R\$ 1.089.453,07 ou R\$ 12.522,45 por profissional. Para efeito de comparação, o Contrato 19/2014 do MS contava com 205 profissionais atuando localmente no contrato, faturando aproximadamente R\$ 7,416 milhões por mês ou R\$ 36.175,61 por profissional, valor 189% superior ao do BCB.

139. Registre-se ainda como boa prática de controle previsto no edital do PE 67/2018 do BCB (peça 50, p. 53) a exigência que em cada ordem de serviço conste as seguintes informações:

139.1. a identificação da ilha correspondente ao serviço, conforme o detalhamento das tarefas;

139.2. a quantidade e tipos de perfis utilizados, considerando o volume e complexidade da demanda;

139.3. a quantificação do serviço em UBCS;

139.4. os prazos de início e término da execução do serviço;

139.5. o local de execução do serviço;

139.6. os critérios de validação do serviço pelo Banco Central;

139.7. os indicadores e as metas a serem cumpridas; e

139.8. os responsáveis por parte da contratada e do Banco Central (requisitante, fiscal do contrato, líder técnico e representante administrativo).

140. No caso do item 1 do PE 67/2018 do BCB, que tinha como objeto a contratação de Monitoração e Controle de Infraestrutura de TIC, o BCB não utilizou a métrica UST. Situação que se alinha à recomendação do TCU no Acórdão 916/2015-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman. Segundo a jurisprudência citada, é inviável utilizar métricas como UST ou UMS, para contratação e remuneração de serviços de TI cuja medição não seja passível de verificação pelo ente contratado, que é caso do serviço de monitoração de Infraestrutura de TIC. A autarquia optou pelo pagamento vinculado a resultado mediante a fixação de acordos de níveis de serviços e com exigência da apresentação pela empresa vencedora da planilha de custos e formação de preço (peça 52).

141. Além da utilização da planilha de custos e formação de preço, cabe também à equipe de planejamento da contratação analisar soluções alternativas à utilização da métrica UST. Por exemplo, no caso dos serviços de suporte de infraestrutura, no qual normalmente a entidade possui uma base histórica da quantidade de chamados, de incidentes, de ativos de infraestrutura e de profissionais que atuaram nos contratos passados e combinado com a definição de níveis de serviços, é plenamente possível a definição de um valor estimado da contratação, sem a necessidade de medir e pagar cada serviço executado em UST. Esta opção, torna o processo de fiscalização do contrato menos complexo, pois não há necessidade de analisar se cada chamado foi classificado corretamente, apenas se os níveis de serviços estabelecidos foram cumpridos.

142. A solução alternativa descrita acima ainda tem o condão de evitar um cenário de conflito de interesses por parte da empresa contratada, já que, quanto maior o número de chamados ela é instada a solucionar, maior seria seu faturamento. Reeditando, assim, o paradoxo do lucro-incompetência (Acórdão 786/2006-TCU-Plenário) sob um modelo supostamente vinculado a resultados.

143. Também evitar-se-iam as distorções entre o quantitativo estimado de execução de cada serviço e o realizado. Nesse sentido, cita-se como exemplo o que foi identificado no Contrato 16/2014 do MS: o serviço ‘S067 – Vulnerabilidade da rede do MS’ estava estimado para ser executado duas vezes ao ano, mas, apenas no mês de agosto de 2018 foi executado 116 vezes, ao preço de R\$ 9.563,04 para cada execução, perfazendo o total de R\$ 1.109.312,64. Esse serviço também é exemplo de diversos outros problemas relatados ao longo deste relatório:

143.1. ausência de descrição detalhada do que se tratava o serviço;

143.2. ausência de definição do produto esperado do serviço;

143.3. ausência de memória de cálculo que justificaria o esforço estimado e fator de ponderação de cada uma das tarefas estimadas;

143.4. distorção entre as tarefas estimadas e o que de fato foi realizado;

143.5. distorção entre o esforço estimado e o realizado. Considerando que apenas um profissional atendeu 55 dos 116 chamados e que a estimativa era de 26,5 horas por chamado, seriam necessárias 1.457,5 horas para atender todos os 55 chamados ou o equivalente ao profissional ter trabalhado 48 horas por dia durante trinta dias seguidos. Destaca-se ainda que o profissional atendeu outros 55 chamados de outros serviços; e

143.6. indício de superfaturamento: foram necessários apenas seis profissionais para atender os 110 chamados, ou seja, cada profissional foi responsável em média pelo faturamento de R\$ 185.885,44. Situação que é agravada quando se considera que um profissional foi responsável por 55 chamados ou em termos financeiros por R\$ 525.967,20. Registre-se ainda que essa mesma equipe atendeu outros 292 chamados de outros serviços no mês e que o salário médio dos seis profissionais era de R\$ 8.150,00.

### Conclusão

144. Os problemas relatados na utilização da métrica UST são graves e como consequência ocasionaram elevado prejuízo ao erário, que estão sendo tratados no âmbito dos relatórios individuais da FOC com propostas de abertura de TCE. Contudo, é necessária uma ação de natureza estruturante para evitar que os problemas se perpetuem em outros contratos da Administração Pública, por essa razão, será proposta recomendação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia para que normatize e oriente os órgãos e entidades sob sua supervisão que na utilização de métricas, como Unidade de Serviço Técnico e similares, deverão ser observados os seguintes pressupostos:

144.1. é obrigatória a publicação, no Termo de Referência, do Catálogo de Serviços contendo no mínimo os seguintes elementos: nome do serviço, descrição detalhada do serviço, dos entregáveis e de suas atividades, qualificação dos profissionais necessários, esforço necessário à execução dos serviços, prazo e quantitativo estimado;

144.2. é obrigatória a elaboração e a divulgação de memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço estimado e o fator de ponderação utilizado para cada serviço previsto no catálogo;

144.3. os serviços especificados no Catálogo de Serviços estejam estritamente vinculados ao resultado esperado da contratação, não sendo permitida a definição de serviços intermediários;

144.4. o valor estimado e contratado deve ser compatível com planilha de custo e formação de preço, que deverá ser elaborada na fase de planejamento para calcular o valor estimado da contratação e estabelecido no Termo de Referência, além de ser obrigatória sua utilização para avaliação da vantajosidade de eventual renovação contratual;

144.5. a planilha de custos e formação de preços do vencedor da licitação deve ser entregue à administração pelo vencedor da licitação juntamente com a proposta de preços;

144.6. é necessário prever, durante o planejamento das contratações de serviços de TI, a avaliação de soluções alternativas à métrica UST e documentar as justificativas da solução escolhida, seja ela UST, suas similares, ou não;

144.7. a utilização de métrica cuja medição não seja passível de verificação afronta o disposto na Súmula TCU 269;

144.8. a métrica UST ou similares deve ser evitada para a contratação de serviços de suporte de infraestrutura;

144.9. o catálogo de serviços deve conter apenas itens relacionados ao objeto da contratação;

144.10. o catálogo de serviços, incluído o valor contratado de cada serviço, deve ser amplamente divulgado e estar acessível e disponível a seus usuários;

144.11. deverá ser estabelecido no Termo de Referência procedimento para possíveis alterações do catálogo de serviços durante a execução do contrato, desde que:

144.11.1. seja formalizada por meio de aditivo contratual;

144.11.2. os acréscimos de serviços no catálogo não possam consumir mais do que 25% do volume total de unidades de serviço previsto para o contrato;

144.11.3. não sejam estranhos ao núcleo do objeto da contratação; e

144.11.4. a ordem de serviço conste pelo menos as seguintes informações:

144.12. a quantidade e tipos de perfis profissionais utilizados, considerando o volume e complexidade da demanda;

144.13. a quantificação do serviço em UST;

144.14. os prazos de início e término da execução do serviço;

144.15. o local de execução do serviço;

144.16. os critérios de validação do serviço pela organização;

144.17. os indicadores e as metas a serem cumpridas; e

144.18. os responsáveis por parte da contratada e do contratante (requisitante, fiscal do contrato, líder técnico e representante administrativo).

145. Além disso, também será proposta recomendação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia para que oriente os órgãos e entidades sob sua supervisão para que reavaliem, antes de eventuais renovações contratuais, as condições de economicidade dos contratos ativos que utilizam a métrica UST ou similar levando em conta as informações expostas ao longo deste relatório.

### III.5. Indícios de prejuízo ao erário

146. Verificou-se que, dos dezessete contratos auditados, dezesseis (94%) apresentaram indícios de aquisições de soluções de TI que se revelaram inservíveis ou de sobrepreço ou de superfaturamento ou de pagamento por serviços não executados, ocasionando dano ao erário superior a R\$ 250 milhões, conforme relação constante do Quadro 11:

Contratante	Contrato	Objeto	Valor Pago (R\$)	Prejuízo ao erário (R\$)	Referência
Confea	4, 10/2017 e 16/2017	Desenvolvimento de software, suporte e implantação SEI	3.869.554,80	2.560.834,40	TC-016.053/2018-4 (peça 84, itens III.4, item III.5 e III.6)
Dnit Sede	504/2016	Gerenciamento de Contratos Administrativos	22.532.350,00	22.532.350,00	TC-016.111/2018-4 (peça 220, item III. 2)
	915/2016	Implantação SEI	7.424.650,40	5.098.121,93	TC-016.111/2018-4 (peça 220, item III. 8)
	5/2018	Segurança	3.990.000,00	3.990.000,00	TC-016.111/2018-4 (peça 220, item III.13)
Funasa	37/2016	Software de Mascaramento de dados	4.402.564,32	4.319.057,85	TC-015.932/2018-4, peça 102, parágrafo 42.11)
	38/2017	Implantação SEI	8.038.111,92	7.768.121,66	TC-015.932/2018-4, peça 102, parágrafo 42.9)
	56/2017	Software de Qualidade dados	2.254.220,00	2.248.148,98	TC-015.932/2018-4, peça 102, parágrafo 42.12.1.2)
	49/2017	Análise de Vulnerabilidade	2.014.410,92	2.000.329,16	TC-015.830/2018-7
Ministério da Integração Nacional	20/2016	Gerenciamento de Contratos Administrativos	8.514.852,79	8.514.852,79	TC-016.115/2018-0 (relatório, item III.5)
Ministério da Saúde	19/2014	Sustentação da Infraestrutura	327.779.967,01	170.000.000,00*	TC-015.920/2018-6
INSS (RSX)	41/2018	Análise de Vulnerabilidade	4.600.000,00	4.600.000,00	TC-015.830/2018-7
<b>Total</b>			<b>414.564.860,27</b>	<b>251.584.059,29 (60,69% do valor pago)</b>	

Quadro 11 - Relação de contratos com indícios de aquisição de soluções inservíveis ou superfaturamento ou pagamentos por serviços não executados

\* Valor potencial considerando a cautelar vigente (Acórdão 451/2019-Plenário) multiplicado pelo número de meses do contrato e subtraído do valor total de pagamentos conforme memória de cálculo constante na peça 62

147. Na maioria dos casos, os prejuízos ao erário apurados nas fiscalizações são decorrentes de: i) irregularidades no planejamento, como a ausência de definição dos custos unitários dos serviços, citados no Achado III.1; ii) análises de vantajosidade de adesão a ata de registro de preço baseadas em pesquisa de preço com indícios de terem sido manipuladas, descritas no Achado III.2; iii) falhas nos controles relativos a execução contratual, reportadas no Achado III.3; e iv) irregularidades na utilização da métrica UST, conforme Achado III.4.

#### Conclusão

148. Os danos ao erário citados no Quadro 11 foram tratados no âmbito dos relatórios individuais da FOC, com propostas de abertura de tomada de contas especiais. Não se vislumbra, portanto, necessidade de propostas adicionais para a obtenção de ressarcimento aos cofres públicos no presente relatório.

#### **IV. Informações adicionais**

##### Reunião Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia

149. No dia 11/2/2019 reuniram-se os membros desta equipe de fiscalização e os representantes da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia para apresentação do achado ‘Indícios de irregularidades na utilização da métrica UST’ e no dia 25/3/2019 reuniram-se novamente para apresentação dos demais achados e das propostas de encaminhamento deste relatório.

150. Ambas as reuniões foram bastante produtivas, notadamente a ocorrida em 25/3, quando as propostas de encaminhamento foram apresentadas e os representantes daquela secretaria, na pessoa do Secretário-Adjunto, tiveram oportunidade de sugerir adequações que auxiliarão no atendimento das recomendações em menor espaço de tempo.

##### Encaminhamentos estruturantes

151. Os achados decorrentes das auditorias consolidadas no presente relatório merecerão encaminhamentos estruturantes à Secretaria de Governo Digital, na condição de Órgão Governante Superior (OGS). Desse modo, considerando papel análogo desempenhado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no âmbito do Poder Judiciário e da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, do Ministério da Economia (Sest/ME) no âmbito das empresas estatais da União, os encaminhamentos serão destinados também a esses dois OGS. De forma análoga, os encaminhamentos serão feitos também ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União.

152. Por fim, considerando que os indícios de irregularidades na utilização da métrica UST e similares podem estar ocorrendo em contratos de outras esferas da Administração Pública será proposto dar conhecimento do teor deste relatório a todos os Tribunais de Contas dos Estados e municípios.

##### A respeito da empresa Linkcon

153. Por oportuno, cabe destacar que o Plenário do TCU declarou recentemente a inidoneidade da empresa Linkcon Eireli EPP para participar de licitações na APF por três anos devido à fraude à licitação (Acórdão 339/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes). No âmbito do TC-021.206/2018-0, que originou o referido acórdão, constatou-se que a empresa declarou falsamente que se enquadrava como empresa de pequeno porte para participar com vantagem do PE 6/2018 promovido pela Funasa.

154. É pertinente lembrar que as equipes integrantes da FOC identificaram indícios graves de irregularidades em contratos firmados com a empresa Linkcon, em especial fraude em diversas pesquisas de preços (Achado III.2). A declaração de inidoneidade em outro processo reforça o entendimento de que a empresa Linkcon tem adotado práticas ilegais de forma reiterada para obter vantagens junto à APF.

155. Nesse contexto, devido à gravidade dos indícios de irregularidade identificados nos contratos decorrentes da ARP 1/2016 da CDRJ, oriunda do PE SRP 17/2016, esta equipe de auditoria apresentou representação em 25/3/2019, TC-006.195/2019-9, com fundamento no art.

237, inciso V, do RI/TCU, com objetivo de avaliar o planejamento e execução dos Contratos 63/2016, 76/2017 e 33/2018 firmados entre a CDRJ e a empresa Linkcon. Na referida representação foram apontados:

155.1. indícios de direcionamento da contratação:

155.1.1. semelhante ao relatado no achado III.2 deste relatório, a CDRJ realizou pesquisa de preços para estimar o valor da contratação com as empresas ECG Tec Serviços de Informática Ltda., Ziuleo Copy Comércio e Serviços Ltda. e Sistematech Informática. Essa última empresa tem como sócia a Sra. Paloma Carreras Branco, que assinou diversos contratos da Linkcon como representante, e a Sra. Valdeli Moura de Souza, que é irmã da atual sócia da empresa Linkcon, a Sra. Tania Maria Hoglund. Além disso, a empresa Sistematech já teve como sócia principal a Sra. Tania Maria Hoglund e o Sr. Sergio Diletieri Lemos, que também já foi sócio dirigente da empresa Linkcon; e

155.1.2. o edital do PE SRP 17/2016 possui trechos que são semelhantes aos atestados entregues pela empresa Linkcon, que foram datados e assinados nos anos de 2010 e 2014.

155.2. indícios de simulação de desenvolvimento de software com possível dano ao erário.

156. Importante destacar que decorrente do PE SRP 17/2016 foram autorizadas adesões em todas as esferas da Administração Pública, cujo valor total ultrapassou R\$ 225 milhões (peça 61).

#### A respeito da empresa N2OTI

157. A CGU também auditou os Contratos 20/2016-MI (auditado pelo TCU no TC-016.115/2018-0) e 39/2016-Codesp (auditado pelo TCU no TC-015.997/2018-9) e identificou falhas de teor semelhante às falhas relatadas pelas equipes da FOC.

158. No que concerne ao Contrato 20/2016, firmado pelo MI com a empresa N2OTI, a nota de auditoria 201801253/002 da CGU relaciona os seguintes achados (peça 45): ausência de fundamentação plausível acerca da motivação da contratação e análise incipiente das soluções e alternativas disponíveis, com desdobramento nas seguintes irregularidades: insuficiência na fundamentação da necessidade de contratação; análise incipiente das soluções e alternativas disponíveis; e ausência de requisitos que demandem ferramenta de Gestão de Portfólios e Projetos.

159. Por sua vez, o Contrato 39/2016, firmado pela Codesp com a empresa N2OTI, é objeto de investigação pela Polícia Federal, conforme Inquérito Policial 72/2018-Delecor/SR/PF/SP, devido aos fortes indícios de fraude na contratação da empresa N2OTI (peça 44).

160. O IPL 72/2018 ressalta ainda que a CGU identificou os seguintes indícios de irregularidades no referido contrato (peça 44, p. 14): procedimentos preparatórios da contratação realizados em curto espaço de tempo; procedimento da contratação em desacordo com a legislação; direcionamento da contratação; não parcelamento do objeto; ausência de análise de vantajosidade; ausência de metodologia de cálculo dos quantitativos.

161. Tendo em vista a atuação de outros órgãos de controle em contratos que foram auditados nesta FOC e a gravidade dos indícios de irregularidade identificados pelas equipes, considera-se pertinente propor o encaminhamento de cópia deste relatório consolidador, bem como de todos os relatórios individuais de auditoria, à CGU, à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal para que tomem ciência das irregularidades cometidas pelos gestores e empresas e avaliem se há elementos que justifiquem sua atuação.

#### **V. Análise dos comentários dos gestores**

162. A versão preliminar deste relatório consolidador não foi encaminhada para comentários dos gestores, pelas razões expostas a seguir.

163. As Normas de Auditoria do TCU determinam a obrigatoriedade da remessa do relatório preliminar de auditorias de conformidade somente quando há achados de alta complexidade ou de grande impacto. O intuito de tal determinação é oferecer oportunidade de manifestação aos gestores sobre possíveis propostas de encaminhamento que terão impacto

significativo nas rotinas de trabalho dos órgãos ou entidades auditados, a fim de que se possa avaliar previamente o custo x benefício dessas proposições.

164. Ocorre, porém, que este relatório consolidador não apresenta propostas de encaminhamento direcionadas especificamente para os órgãos e entidades auditados na FOC, uma vez que as propostas foram feitas no âmbito dos relatórios individuais. Além disso, entende-se que as propostas destinadas ao Ministério da Economia que integram este relatório consolidador não possuem alta complexidade e nem grande impacto. Além disso, conforme exposto nos parágrafos 149 e 150, a Secretaria de Governo Digital foi informada a respeito dos achados e das propostas de encaminhamento.

## **VI. Conclusão**

165. A presente FOC teve por objetivo avaliar a conformidade em aquisições relativas a bens e serviços de TI desde a fase de planejamento até a etapa de execução contratual.

166. Quanto à fase de planejamento, de forma geral, constatou-se que os documentos que deveriam ser elaborados com o intuito de buscar a melhor contratação possível para a administração pública aparentavam terem sido elaborados mais para atender às formalidades do processo licitatório, que para serem um efetivo instrumento de planejamento das contratações, tendo em vista as seguintes irregularidades (parágrafos 17-35):

- 166.1. inversão das etapas da fase de planejamento previstas na IN – SLTI/MP 4/2014;
- 166.2. ausência de estudo técnico preliminar;
- 166.3. ausência de alinhamento ao PDTI;
- 166.4. ausência de justificativas técnicas e econômicas;
- 166.5. ausência de estudo de soluções alternativas;
- 166.6. ausência de metodologia de cálculo para os quantitativos de bens e serviços;
- 166.7. ausência de detalhamento dos custos unitários dos serviços;
- 166.8. ausência de catálogo de serviços para contratações que pretendiam utilizar a metodologia UST para remuneração da empresa contratada;
- 166.9. desconsideração de recomendações da área jurídica para ampliação da pesquisa de preços; e
- 166.10. elaboração do planejamento em prazo incompatível com a complexidade das soluções demandadas.

167. Ainda na fase de planejamento, identificaram-se indícios de pesquisas de preços simuladas em todas as oito organizações fiscalizadas, podendo ser caracterizado como fraude (parágrafos 36-60).

168. No que se refere à execução contratual, foram encontradas uma série de falhas (parágrafos 61-75): i) início da prestação dos serviços sem designação prévia da equipe de fiscalização; ii) execução de serviços que não faziam parte do objeto contratual; iii) ausência de termos de recebimento provisório e definitivo dos serviços; iv) ausência de aplicação de glosas para serviços prestados de forma diversa da prevista contratualmente; v) autorização de pagamento de ordem de serviços sem a comprovação de qualquer serviço / produto entregue; e vi) pagamento de ordem de serviço reprovada pelo fiscal do contrato.

169. As irregularidades identificadas no planejamento da contratação e na execução contratual ocasionaram em dezesseis dos dezessete contratos auditados, isto é 94% deles, danos ao erário que totalizam mais de R\$ 251 milhões. Os prejuízos foram decorrentes de aquisições de soluções de TI que se revelaram inservíveis, ou de superfaturamento, ou de pagamento por serviços não executados. Destaca-se que o prejuízo ao erário identificado corresponde a 60,69% do valor efetivamente pago (R\$ 414.564.860,27) pelas organizações (parágrafos 138-140).

170. Considerando que as irregularidades ocorridas no planejamento da contratação não estão relacionadas à ausência de normativos, guias ou ações educacionais, há necessidade de ir além, criando mecanismos que permitam maior transparência ao processo de aquisições públicas. Neste sentido, será proposta recomendação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da

Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia e ao Conselho Nacional de Justiça que orientem seus jurisdicionados a respeito da obrigatoriedade da publicação de todos os documentos públicos do planejamento da contratação, incluído o DOD, o ETP e os documentos relacionados à pesquisa de preços, juntamente com o edital da licitação, ou da adesão tardia à ARP, ou com a publicação do termo de dispensa ou inexigibilidade (parágrafos 31-35).

171. Quanto à utilização da métrica da UST e similares (parágrafos 76-136), considerando que as equipes de auditoria encontraram um cenário de utilização inadequada da UST, com graves consequências, dentre elas sobrepreço, superfaturamentos e pagamentos por serviços prestados de forma insatisfatória ou não prestados e com intuito de evitar que esses problemas se perpetuem em outros contratos da Administração Pública, será proposta recomendação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia e ao Conselho Nacional de Justiça para que normatize e oriente os órgãos e entidades sob sua supervisão que na utilização de métricas, como Unidade de Serviço Técnico e similares, deverão ser observados uma série de pressupostos a fim de mitigar os riscos inerentes a esse tipo de contratação (parágrafos 89-135).

172. Além disso, também será proposta recomendação à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia e ao Conselho Nacional de Justiça para que oriente os órgãos e entidades sob sua supervisão para que reavaliem, antes de eventuais renovações contratuais, as condições de economicidade dos contratos ativos que utilizam a métrica UST ou similar levando em conta as informações expostas ao longo deste relatório (parágrafo 136).

173. de forma análoga, ambas as propostas acima serão feitas também com relação ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União (parágrafo 141).

174. Além disso, tendo em vista a atuação de outros órgãos de controle em contratos que foram auditados nesta FOC e a gravidade dos indícios de irregularidade identificados pelas equipes, considera-se pertinente propor o encaminhamento de cópia deste relatório consolidador, bem como de todos os relatórios individuais de auditoria, à CGU, à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal para que tomem ciência das irregularidades cometidas pelos gestores e empresas e avaliem se há elementos que justifiquem sua atuação (parágrafos 147-151).

175. Por fim, considerando que os indícios de irregularidades na utilização da métrica UST e similares podem estar ocorrendo em contratos de outras esferas da Administração Pública será proposto dar conhecimento do teor deste relatório a todos os Tribunais de Contas dos Estados e município (parágrafo 142).

## **VII. Proposta de encaminhamento**

176. Diante do exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro Augusto Sherman com as propostas que seguem:

176.1. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia e ao Conselho Nacional de Justiça para que normatizem e orientem os órgãos e entidades sob sua supervisão que na utilização de métricas, como Unidade de Serviço Técnico e similares, deverão ser observados os seguintes pressupostos:

176.1.1. é obrigatória a publicação no Termo de Referência do Catálogo de Serviços contendo no mínimo os seguintes elementos: nome do serviço, descrição detalhada do serviço, dos entregáveis e de suas atividades, qualificação dos profissionais necessários, esforço necessário à execução dos serviços, prazo e quantitativo estimado;

176.1.2. é obrigatória a elaboração e a divulgação de memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço estimado e o fator de ponderação utilizado para cada serviço previsto no catálogo;

176.1.3. os serviços especificados no Catálogo de Serviços estejam estritamente vinculados ao resultado esperado da contratação, não sendo permitida a definição de serviços intermediários;

176.1.4. o valor estimado e contratado deve ser compatível com planilha de custo e formação de preço, que deverá ser elaborada na fase de planejamento para calcular o valor estimado da contratação e estabelecido no Termo de Referência, além de ser obrigatória sua utilização para avaliação da vantajosidade de eventual renovação contratual;

176.1.5. a planilha de custo e formação de preço deve ser entregue à administração pelo vencedor da licitação juntamente com a proposta de preços;

176.1.6. é necessário prever, durante o planejamento das contratações de serviços de TI, a avaliação de soluções alternativas à métrica UST e documentar as justificativas da solução escolhida, seja ela UST, suas similares, ou não;

176.1.7. a utilização da métrica cuja medição não seja passível de verificação afronta o disposto na Súmula TCU 269;

176.1.8. a métrica UST ou equivalentes deve ser evitada para a contratação de serviços de suporte de infraestrutura de TI;

176.1.9. o Catálogo de Serviços deve conter apenas itens relacionados ao objeto da contratação;

176.1.10. o Catálogo de Serviços, incluído o valor contratado de cada serviço, deve ser amplamente divulgado e estar acessível e disponível a seus usuários;

176.1.11. deverá ser estabelecido no Termo de Referência procedimento para possíveis alterações do Catálogo de Serviços durante a execução do contrato, desde que:

176.1.11.1. seja formalizada por meio de aditivo contratual;

176.1.11.2. os acréscimos de serviços no catálogo não possam consumir mais do que 25% do volume total de unidades de serviço previsto para o contrato; e

176.1.11.3. não sejam estranhos ao núcleo do objeto da contratação;

176.1.12. a ordem de serviço deve conter pelo menos as seguintes informações:

176.1.12.1. a quantidade e os tipos de perfis profissionais utilizados, considerando o volume e complexidade da demanda;

176.1.12.2. a quantificação do serviço em UST;

176.1.12.3. os prazos de início e término da execução do serviço;

176.1.12.4. o local de execução do serviço;

176.1.12.5. os critérios de validação do serviço pela organização;

176.1.12.6. os indicadores e as metas a serem cumpridas; e

176.1.12.7. os responsáveis por parte da contratada e do contratante (requisitante, fiscal do contrato, líder técnico e representante administrativo).

176.2. recomendar ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que normatizem e orientem internamente que na utilização de métricas, como Unidade de Serviço Técnico e similares, deverão ser observados os seguintes pressupostos:

176.2.1. é obrigatória a publicação no Termo de Referência do Catálogo de Serviços contendo no mínimo os seguintes elementos: nome do serviço, descrição detalhada do serviço, dos entregáveis e de suas atividades, qualificação dos profissionais necessários, esforço necessário à execução dos serviços, prazo e quantitativo estimado;

176.2.2. é obrigatória a elaboração e a divulgação de memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço estimado e o fator de ponderação utilizado para cada serviço previsto no catálogo;

176.2.3. os serviços especificados no Catálogo de Serviços estejam estritamente vinculados ao resultado esperado da contratação, não sendo permitida a definição de serviços intermediários;

176.2.4. o valor estimado e contratado deve ser compatível com planilha de custo e formação de preço, que deverá ser elaborada na fase de planejamento para calcular o valor estimado

da contratação e estabelecido no Termo de Referência, além de ser obrigatória sua utilização para avaliação da vantajosidade de eventual renovação contratual;

176.2.5. a planilha de custo e formação de preço deve ser entregue à administração pelo vencedor da licitação juntamente com a proposta de preços;

176.2.6. é necessário prever, durante o planejamento das contratações de serviços de TI, a avaliação de soluções alternativas à métrica UST e documentar as justificativas da solução escolhida, seja ela UST, suas similares, ou não;

176.2.7. a utilização da métrica cuja medição não seja passível de verificação afronta o disposto na Súmula TCU 269;

176.2.8. a métrica UST ou equivalentes deve ser evitada para a contratação de serviços de suporte de infraestrutura de TI;

176.2.9. o Catálogo de Serviços deve conter apenas itens relacionados ao objeto da contratação;

176.2.10. o Catálogo de Serviços, incluído o valor contratado de cada serviço, deve ser amplamente divulgado e estar acessível e disponível a seus usuários;

176.2.11. deverá ser estabelecido no Termo de Referência procedimento para possíveis alterações do Catálogo de Serviços durante a execução do contrato, desde que:

176.2.11.1. seja formalizada por meio de aditivo contratual;

176.2.11.2. os acréscimos de serviços no catálogo não possam consumir mais do que 25% do volume total de unidades de serviço previsto para o contrato; e

176.2.11.3. não sejam estranhos ao núcleo do objeto da contratação;

176.2.12. a ordem de serviço deve conter pelo menos as seguintes informações:

176.2.12.1. a quantidade e os tipos de perfis profissionais utilizados, considerando o volume e complexidade da demanda;

176.2.12.2. a quantificação do serviço em UST;

176.2.12.3. os prazos de início e término da execução do serviço;

176.2.12.4. o local de execução do serviço;

176.2.12.5. os critérios de validação do serviço pela organização;

176.2.12.6. os indicadores e as metas a serem cumpridas; e

176.2.12.7. os responsáveis por parte da contratada e do contratante (requisitante, fiscal do contrato, líder técnico e representante administrativo).

176.3. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia e ao Conselho Nacional de Justiça para que orientem os órgãos e entidades sob sua supervisão para que reavaliem, antes de eventuais renovações contratuais, as condições de economicidade dos contratos ativos que utilizam a métrica UST ou similar levando em conta as informações expostas ao longo deste relatório;

176.4. recomendar ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União para que reavaliem, antes de eventuais renovações contratuais, as condições de economicidade dos contratos ativos que utilizam a métrica UST ou similar levando em conta as informações expostas ao longo deste relatório;

176.5. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia e ao Conselho Nacional de Justiça que orientem a seus jurisdicionados a respeito da obrigatoriedade da publicação de todos os documentos públicos do planejamento da contratação, incluído o DOD, o ETP e os documentos relacionados à pesquisa de preços, juntamente com o edital da licitação, ou da adesão tardia a ARP, ou com a publicação do termo de dispensa ou inexigibilidade;

176.6. recomendar ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que publiquem todos os documentos públicos do planejamento da contratação, incluído o

DOD, o ETP e os documentos relacionados à pesquisa de preços, juntamente com o edital da licitação, ou da adesão tardia a ARP, ou com a publicação do termo de dispensa ou inexigibilidade;

176.7. autorizar a publicação da ficha-síntese do presente acompanhamento;

176.8. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado à Companhia Docas do Estado de São Paulo, ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe, à Fundação Nacional de Saúde, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Saúde, comunicando-os que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo os relatórios e os votos, poderão ser obtidos no dia seguinte ao de sua oficialização, por meio de consulta ao endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

176.9. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado, bem como de todos os relatórios individuais de auditoria, à Controladoria Geral da União, à Polícia Federal e ao Ministério Público Federal, comunicando-os que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo os relatórios e os votos, poderão ser obtidos no dia seguinte ao de sua oficialização, por meio de consulta ao endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

176.10. dar conhecimento do teor deste relatório à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas;

176.11. dar conhecimento do teor deste relatório ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao Tribunal de Contas do Estado do Acre, ao Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, ao Tribunal de Contas do Estado do Amapá, ao Tribunal de Contas do Estado da Bahia, ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, ao Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, ao Tribunal de Contas do Estado do Pará, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ao Tribunal de Contas do Estado de Roraima, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, ao Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, ao Tribunal de Contas dos municípios da Bahia, ao Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Ceará, ao Tribunal de Contas dos municípios do Estado de Goiás, ao Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Pará, ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo

176.12. arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU”

É o relatório.

## VOTO

Em exame relatório de consolidação de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) que teve por objetivo avaliar a conformidade das aquisições de Tecnologia da Informação (TI) em organizações federais, desde a fase de planejamento até a etapa de execução contratual.

2. Para dar cumprimento ao objetivo da fiscalização foram elaboradas três questões de auditoria, com o intuito de verificar se o planejamento da contratação foi feito com vistas a buscar a solução mais vantajosa para atender às necessidades da organização; se o planejamento da contratação foi feito de forma a criar subsídios para a adequada gestão do contrato; e se o processo de execução contratual foi realizado de acordo com o planejamento da contratação.

3. Os trabalhos foram orientados pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), a qual se responsabilizou pelo planejamento e consolidação dos resultados, e executados também por auditores então lotados nas Secretarias nos estados do Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, São Paulo e Sergipe. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 534.020.028,34, correspondente ao somatório dos valores iniciais dos contratos e aditivos firmados.

4. As equipes de auditoria analisaram dezessete contratos de bens e serviços de TI em oito órgãos e entidades públicas federais, tendo sido constituídos processos específicos de auditoria, assim distribuídos:

<b>Órgão/Entidade</b>	<b>Processo</b>
Codesp	015.997/2018-9
Confea	016.053/2018-4
Dnit-Sede	016.111/2018-4
Dnit-Sergipe	015.930/2018-1
Funasa	015.932/2018-4
Ministério Integração	016.115/2018-0
Ministério da Saúde	015.920/2018-6
Funasa	015.830/2018-7
INSS	
Ministério da Integração	

5. Os achados mais relevantes foram assim agrupados no relatório de consolidação:

1) indícios de planejamento meramente formal da contratação, ocasionando, inclusive, direcionamento das contratações;

2) indícios de pesquisa de preços simulada;

3) indícios de falhas nos controles relativos à execução contratual;

4) irregularidades na utilização da métrica UST (Unidade de Serviços Técnicos) e métricas similares; e

5) indícios de prejuízo ao erário decorrente de (i) aquisições de solução inservível, (ii) preços excessivos e (iii) superfaturamento e pagamentos por serviços não executados.

6. Considerando a relevância das impropriedades constatadas, foram propostos encaminhamentos de natureza estruturante e orientadora, a fim de evitar que as falhas ora identificadas continuem se materializando em futuras contratações.

7. Acolho, na essência, os encaminhamentos sugeridos, sem prejuízo e à exceção dos aspectos que passo a considerar.

8. Antes, porém, de avançar, duas considerações fazem-se oportunas. Primeiramente, destaco que, após o lançamento do relatório de auditoria aos autos, foi publicada a Instrução Normativa 1/2019-SGD/ME, a qual revogou a então IN 4/2014-SLTI/MP, tomada por base na análise empreendida, e que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - Sisp.

9. Em segundo lugar, saliento que os indícios de irregularidades identificadas, sobretudo aqueles que apontam para o não planejamento das contratações, simulação de pesquisa de preços e de prejuízo ao erário, encontram-se em fase de apuração, no bojo de cada relatório individual de auditoria e decorrentes processos de tomada de contas especial.

10. Não por outro motivo, registro que a análise constante da presente consolidação tomou por base achados de auditoria preliminares, na medida em que ainda não houve a apreciação conclusiva dos indícios de irregularidade encontrados em cada um dos trabalhos.

## II

11. Em boa parte das contratações avaliadas pelas equipes de auditoria, identificou-se um conjunto de irregularidades que levam à conclusão de que os respectivos **planejamentos não estariam sendo efetivamente realizados**. Ao invés, nestas situações os artefatos do planejamento das contratações de TI exigidos pela legislação foram elaborados meramente para se cumprir uma formalidade, especialmente nos contratos provenientes de adesões à Atas de Registro de Preços (ARP) por órgãos não participantes.

12. Como bem resumido pela equipe de auditoria, nestes casos, há fortes indícios de que os “artefatos teriam sido elaborados ‘para dar aparência de legalidade à adesão pretendida’” (peça 70, p. 10, item 26).

13. Em síntese, as equipes de auditoria identificaram as seguintes irregularidades no planejamento das contratações:

a) inversão das etapas da fase de planejamento previstas na então IN 4/2014-SLTI/MP (atual IN 1/2019-SGD/ME);

b) elaboração do planejamento em prazo incompatível com a complexidade das soluções demandadas;

c) ausência de alinhamento ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI);

d) ausência de justificativas técnicas e econômicas;

e) ausência de estudo de soluções alternativas;

f) ausência de metodologia de cálculo dos quantitativos de bens e serviços contratados;

g) ausência de detalhamento dos custos unitários dos serviços;

h) ausência de catálogo de serviços para contratações que pretendiam utilizar a metodologia UST para remuneração da empresa contratada; e

i) desconsideração de recomendações da área jurídica para ampliação da pesquisa de preços.

14. Em outro giro, as equipes de auditoria também detectaram que, em sete dos dezessete contratos avaliados, há indícios de que foram **simuladas as pesquisas de preços** que deveriam ser realizadas previamente à celebração do contrato, especialmente naquelas provenientes de adesões à ARP.

15. Em geral, tal conclusão adveio da existência de vínculos entre as empresas que ofereceram propostas (como sócios em comum), de indicativos de que tais empresas não atuam especificamente no nicho de mercado em questão e outras circunstâncias inerentes a cada caso concreto.

16. Para minimizar os riscos da ocorrência de “planejamento meramente formal da contratação” e de “pesquisas de preços simuladas”, entre outros aspectos, a unidade técnica propõe (peça 70, p. 36):

recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia e ao Conselho Nacional de Justiça que orientem a seus jurisdicionados a respeito da obrigatoriedade **da publicação de todos os documentos públicos do planejamento da contratação**, incluído o **DOD**, o **ETP** e os documentos relacionados à **pesquisa de preços**, juntamente com o edital da licitação, ou da adesão tardia a ARP, ou com a publicação do termo de dispensa ou inexigibilidade; (g.n.)

17. Tal proposição decorreu de entendimento de que tais documentos possuem “informações de interesse coletivo ou geral” produzidas pelas instituições públicas, motivo pelo qual deveriam ser divulgadas em local de fácil acesso, independentemente de requerimentos (peça 70, p. 11, itens 30-34), em atenção ao disposto no inciso II do art. 3º e no inciso IV do § 1º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

18. Ainda que não se tenha mencionado no relatório elaborado pela unidade instrutória, faz-se mister registrar que tal proposta guarda consonância com o item 9.3 do Acórdão 488/2019-Plenário, relatado pela e. Ministra Ana Arraes, no qual se avaliaram contratações de TI promovidas por entes públicos da área da educação, *in verbis*:

9.3. recomendar ao Ministério da Economia que oriente seus jurisdicionados a respeito da obrigatoriedade da **publicação dos estudos técnicos preliminares** juntamente com o edital da licitação;

19. Considero a publicação dos artefatos do planejamento das contratações de TI medida de grande louvor e alinhada à principiologia do Direito Administrativo e ao microsistema normativo da Lei 12.527/2011, de sorte que não vislumbro óbices à expedição da sugerida recomendação.

20. Entretanto, vale destacar a superveniência da IN 1/2019-SGD/ME, cujo art. 34 estabelece a obrigatoriedade de publicação do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, entre outros documentos, em sítio eletrônico de fácil acesso, *in verbis*:

Art. 34. O órgão ou entidade deverá providenciar a **publicação** de, pelo menos, os seguintes documentos em **sítio eletrônico de fácil acesso**, observando a legislação específica relativa à proteção de informações:

I - Documento de Oficialização de Demanda, **Estudo Técnico Preliminar da Contratação**, Termo de Referência ou Projeto Básico:

a) até a data de publicação do edital da licitação; ou

b) até a data de publicação do extrato de contratação, nos casos de contratação direta; ou

c) até a data de assinatura do contrato, nos casos de adesão à ata de registro de preços;

II - O inteiro teor do contrato e seus Termos Aditivos, se houver, em até 30 (trinta) dias após suas assinaturas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo é facultativo para os contratos assinados até a data prevista no inciso III do art. 44 desta norma [1º de julho de 2019].

21. Tal inovação normativa, a meu ver, torna despicienda a referida proposta instrutória.

22. Inobstante, a partir das irregularidades desnudadas pela equipe de planejamento – sobretudo aquelas que possuem sua gênese na ausência do efetivo planejamento da contratação – considero necessário reforçar os controles aplicáveis a cada contratação de TIC, inclusive naquelas viabilizadas mediante adesão a ARPs, com o fito de se garantir a realização de efetivo planejamento das

contratações, tarefa esta que vai além do mero preenchimento formal dos artefatos previstos na legislação.

23. Tal cenário, a meu ver, sugere a expedição de duas recomendações por parte desta Corte.

24. Primeiramente, proponho recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME) que estabeleça a obrigatoriedade de a autoridade máxima da área de TI de cada órgão e entidade sob sua supervisão manifestar-se, após a conclusão do estudo técnico preliminar (IN 1/2019, art. 11, §2º), **declarando a adequação do conteúdo do respectivo ETP às disposições da Instrução Normativa 1/2019-SGD/ME.**

25. Cumpre salientar que a manifestação de tal autoridade tornou-se obrigatória após o advento da IN 1/2019 – art. 11, §§ 2º e 3º. Inobstante, considero que devem ser adotadas medidas adicionais no sentido de promover o incremento qualitativo do referido estudo, tornando explícita a responsabilidade de tal autoridade quanto ao conteúdo do ETP e sua adequação às regras aplicáveis.

26. É preciso ficar claro, frise-se, que a atividade de planejamento não diz respeito a mero preenchimento de *templates* ou modelos padronizados, mas resulta de efetivo esforço intelectual por parte da equipe de planejamento da contratação.

27. Em outro giro, entendo que o regramento contido no art. 34 da IN 1/2019-SGD/ME, supratranscrito, a despeito de representar importante marco na transparência e no controle social das contratações de TI, pode ser ajustado, no que se refere às adesões a ARPs.

28. O marco temporal estabelecido para a publicação do ETP nos casos de adesão à ata de registro de preços é a **data de celebração do contrato.**

29. De modo semelhante, o Decreto 7.892/2013, após a alteração promovida pelo Decreto 9.488/2018, exige a publicação no Portal de Compras do “estudo que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços”:

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

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

*§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.*

*§ 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo federal. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)*

30. Pode-se interpretar que, tratando-se de contratações de TI, o mencionado estudo consista no ETP. Entretanto, entendo que o controle social seria mais efetivo se a publicação de tal artefato retroagisse ainda mais à celebração do contrato (IN 1/2019) ou ao momento posterior à aprovação do órgão gerenciador (Decreto 7.892/2013).

31. A detecção de vícios em contratação gestada pela Administração, a partir do controle social, afigura-se do interesse público, de sorte que deve-se antecipar, até onde for possível, seu exercício.

32. É cediço que, após a celebração do contrato, a efetividade das impugnações ou questionamentos eventualmente apresentados é significativamente inferior àquelas manifestadas em momento anterior à sua assinatura.

33. Ainda que a assinatura do contrato seja marco ostensivo do processo de contratação, a meu ver, em relação às contratações provenientes de adesões a atas de registro de preços (IN 1/2019, art.

34, inciso I, 'c'), há espaço para se antecipar a referida publicação, dada a obrigatoriedade de autorização da adesão, a exemplo daquela exarada pelo ente gerenciador.

34. Com efeito, proponho recomendar à SGD/ME que avalie a conveniência e a oportunidade de se estabelecer que a obrigatoriedade de publicação do ETP, relativamente a adesões a ARPs, seja realizada como condição para a aprovação por parte do órgão gerenciador, a que se referem os §§1º, 1º-A e 1º-B do art. 22 do Decreto 7.892/2013, ou seja, anteriormente à referida aprovação.

### III

35. Outro conjunto de irregularidades encontradas pelas equipes de auditoria sob orientação da Sefti dizem respeito à utilização da métrica denominada **Unidade de Serviços Técnicos (UST)** para fins de remuneração de serviços de TI contratados.

36. A sistemática de utilização da referida métrica envolve a concepção de um catálogo de serviços, no qual constam (i) todas as tarefas a serem executadas e (ii) as respectivas quantidades de UST.

37. Idealmente, a previsão das tarefas a serem executadas deve considerar os procedimentos existentes na unidade de TI do órgão ou entidade, as séries históricas da organização e a necessidade de implementar novos serviços.

38. Já a quantificação do “custo em UST” de cada tarefa contratada é obtida a partir de uma série de fatores, como o tempo estimado para sua realização, sua prioridade e criticidade, as características dos profissionais necessários.

39. A partir destes fatores, estabelece-se a correlação entre a complexidade de cada atividade e a quantidade de UST equivalentes, sendo que a menor UST possível usualmente equivale a uma hora de trabalho na atividade de menor complexidade, enquanto as demais atividades possuem pesos correspondentes à respectiva complexidade.

40. O tema não é novo nesta Corte. Os riscos que gravitam em torno da utilização da UST foram objeto de apontamentos, entre outras ocasiões, na auditoria apreciada por meio do Acórdão 916/2015-Plenário, na qual se deliberou no seguinte sentido:

9.1.6.8. que a utilização de métricas, como Unidade de Serviço Técnico (UST) e Unidade de Medida de Serviços (UMS), por exemplo, mostra-se inadequada para serviços que não geram resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante e não se coaduna ao disposto na Súmula TCU 269 (seção 6 do relatório);

9.1.6.9. que o controle da classificação e da mensuração das ordens de serviços de TI é responsabilidade do ente contratante, não passível de delegação à empresa que presta os serviços mensurados, em atenção ao disposto na Lei 8.666/1993, art. 67, caput (seção 6 do relatório);

9.1.6.10. sobre o conflito de interesses decorrente da adoção, em contratações para suporte de infraestrutura de TI ou manutenção de sistemas, de modelos de remuneração em que a contraprestação da empresa contratada seja resultado exclusivo da quantidade de incidentes e problemas ocorridos, sugerindo que estabeleçam, sempre que possível, acordos de nível de serviço que favoreçam a redução de ocorrências dessa natureza e incentivem a boa prestação dos serviços contratados (seção 6 do relatório);

30. Na presente oportunidade, a unidade técnica identificou três principais irregularidades envolvendo o uso da UST (peça 70, p. 21-25).

31. Primeiramente, considero oportuno destacar a ocorrência de grave **irregularidade da pesquisa de preços** realizada pelos órgãos e entidades para contratação de serviços medidos por UST. Consoante apontado pela Sefti, há organizações públicas que se limitam a comparar valores de UST de outras contratações, sem qualquer aprofundamento quanto à equivalência dos respectivos serviços ou composição dos custos unitários. Apesar da mesma terminologia, a UST tem sido empregada nos mais variados cenários de prestação de serviços de TI, de sorte que seu custo tomará por base a natureza dos

serviços presentes no catálogo, as respectivas complexidades e os requisitos de prestação do serviço, a exemplo dos níveis mínimos de serviço.

32. Dessa forma, faz-se mister esclarecer que a simples comparação entre valores de UST de variados contratos **não atende** à exigência legalmente atribuída ao gestor público.

33. Além disso, identificou-se o **pagamento, em UST, por artefatos intermediários** das atividades, os quais que não geram resultados diretos aos contratantes. Em outras palavras, atividades acessórias, que deveriam estar embutidas no custo do serviço a ser prestado, não podem figurar individualmente no catálogo de serviços, tampouco serem remuneradas. Nesse sentido, cito, como exemplo, a previsão de itens de serviço (e respectivo pagamento) para o fornecimento de listas de presença de treinamentos, sendo que o respectivo treinamento já fora objeto de pagamento à contratada.

34. Em outro giro, a métrica UST mostra-se **inadequada para remuneração de serviços de suporte contínuo de TI**. Em geral, esse tipo de serviço não gera resultados ou produtos aferíveis pelo ente público contratante, de sorte que sua utilização pode contrariar o disposto na Súmula TCU 269, consoante sinalizado pelo item 9.1.6.8 do Acórdão 916/2015-Plenário. Além disso, dados os custos administrativos de controle das demandas para fins de remuneração contratual (especialmente, cômputo e classificação dos *tickets*), sob o modelo baseado em UST, afigura-se, no mínimo, ineficiente sua utilização para serviços de suporte contínuo.

35. Diante desse cenário, outra constatação da Sefi bem sintetiza a causa das irregularidades relacionadas à utilização da métrica UST: a necessidade de **maior maturidade**, por parte dos entes públicos contratantes que a utilizam, em seus processos de trabalho de planejamento e gestão contratuais.

36. Tal conclusão decorre, principalmente, (i) da necessidade de criteriosa definição do catálogo de serviços e do respectivo custo em UST, (ii) da dificuldade de se comparar a vantajosidade e a economicidade entre duas contratações que utilizam a referida métrica, (iii) além do ônus de gestão contratual, em que se contabiliza e se classifica cada *ticket* de acordo com os parâmetros do catálogo de serviços.

37. Como efeito, a unidade técnica bem conclui que o uso inadequado da métrica UST pode provocar distorções de grande materialidade, em prejuízo do erário público, a exemplo dos indícios identificados em auditorias que compõem esta FOC.

38. Diante destas fragilidades e riscos, acolho, na essência, a proposta instrutória no sentido de se expedir recomendação para a adoção de controles em contratações que utilizem a métrica UST e similares.

39. Em outro giro, à luz da conclusão instrutória quanto à falta de maturidade de uma parcela das organizações federais para gestarem contratações baseadas em UST, é forçoso reconhecer que boa parte das mazelas identificadas podem ser atribuídas às dificuldades na concepção de catálogos de serviços e às dificuldades na pesquisa de preços, decorrentes da inviabilidade de comparação dos valores unitários de UST de cada contrato.

40. Neste cenário, à luz das competências atribuídas à Secretaria de Governo Digital (SGD) enquanto órgão central do Sisp (Decreto 9.745/2019, Anexo I, art. 132), proponho recomendar à SGD/ME a criação de **catálogos de serviços de referência**, para os principais serviços de TIC (suporte à infraestrutura de rede, sustentação de servidores de aplicação, de banco de dados etc), que contenham itens de serviço tipicamente demandados nas organizações públicas, incluindo seu peso em UST.

41. Tal medida, a meu ver, é capaz de conferir celeridade a novas contratações realizadas pelos órgãos e entidades sob supervisão daquela Secretaria, que tomem por base a métrica UST, ao mesmo tempo em que são reduzidos os riscos associados à adoção do catálogo de serviços, podendo ainda viabilizar a comparação, *a priori*, entre diversas contratações baseadas na referida métrica.

#### IV

42. Apesar de não abordado de maneira individualizada no relatório consolidador, considero oportuno analisar de modo particularizado a gênese das contratações auditadas na presente fiscalização.

43. É notório que boa parte das contratações fiscalizadas na presente FOC em que se encontraram indícios de irregularidades graves é proveniente de adesões a ARPs por entes públicos não participantes (caronas).

44. A despeito dos possíveis ganhos de eficiência e racionalidade administrativa que tal forma de contratação possa representar, ao menos no campo abstrato, a má utilização do instituto por parte de gestores públicos e empresas privadas não é novidade nesta Corte e, ao que parece, deu azo a alterações promovidas no Capítulo IX do Decreto 7.892/2013, por meio do Decreto 9.488, de 30 de agosto de 2018, no sentido de impor controles adicionais às referidas contratações.

45. De modo breve, destaca-se a inserção do §1º-B no art. 22 do Decreto 7.892/2013, o qual determina a aprovação dos estudos elaborados pelos órgãos que desejam aderir à ata por parte do ente gerenciador, bem como a respectiva divulgação no Portal de Compras; as novas redações dos §§3º e 4º no mesmo artigo, impondo limites mais restritivos para as adesões por entes não participante (à exceção das compras nacionais - §4º-A); e do §10, o qual obriga a participação do então Ministério do Planejamento nas ARP referentes a serviços de TIC.

46. A meu ver, a dissuasão quanto às indiscriminadas autorizações, por parte de órgãos gerenciadores, e utilizações da adesão a ARPs por órgãos não participantes passa, em complemento a tais alterações normativas, pelo fortalecimento dos mecanismos de controle a este respeito.

47. Nesse sentido, considero que deve ser tratada como excepcionalidade a realização de licitação para registro de preços que permita futuras adesões por entes públicos não participantes, consoante destacado no voto condutor do Acórdão 757/2015- Plenário, relatado pelo e. Ministro Bruno Dantas:

10. Ademais, confesso que tenho dúvidas quanto à constitucionalidade do instituto do “carona”. De todo modo, estou convicto de que, à luz dos art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013, **a possibilidade de adesão para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) não é uma obrigatoriedade** a constar impensadamente em todos os editais de pregões para registro de preços, ao contrário do que corriqueiramente é possível observar, **mas sim uma medida anômala e excepcional, uma faculdade que deve ser exercida de forma devidamente motivada** e, portanto, passível de avaliação nos processos de controle externo. (g.n.)

46. A este respeito, entendo oportuno reforçar o teor da deliberação constante do item 9.3 do supracitado *decisum*, a fim de que as unidades de controle externo desta Casa, quando da avaliação de editais de licitações sob o sistema de registro de preços, sempre verifiquem (i) a existência e o teor da justificativa expedida pelo órgão gerenciador para permitir a adesão à ARP por entes não participantes, (ii) a menção à respectiva hipótese autorizadora, à luz do disposto no art. 3º do Decreto 7.892/2013 e (iii) a obrigatoriedade da adjudicação por item, como regra geral.

47. Igualmente oportuno é o encaminhamento dos resultados do presente feito à AGU, recomendando-se que os aspectos mencionados no parágrafo anterior sejam observados quando do exercício da atribuição prevista no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/1993.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de agosto de 2019.



AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2037/2019 – TCU – Plenário

1. Processo TC-014.760/2018-5
2. Grupo: II – Classe: V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Companhia Docas do Estado de São Paulo; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Fundação Nacional de Saúde; Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Integração Nacional (extinta); Ministério da Saúde (vinculador); Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (extinta); Superintendência Regional do Dnit No Estado de Sergipe - Dnit/MT.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade que cuida da consolidação de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada com o objetivo de avaliar a conformidade das aquisições de Tecnologia da Informação (TI) desde a fase de planejamento até a etapa de execução contratual,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia que, em atenção às competências constantes do Decreto 9.745/2019, Anexo I, art. 132, que:

9.1.1. estabeleça a obrigatoriedade de a autoridade máxima da área de TI (ou seu superior hierárquico - IN 1/2019, art. 11, § 3º) de cada órgão e entidade sob sua supervisão manifestar-se, após a conclusão do Estudo Técnico Preliminar, declarando explicitamente a adequação do respectivo conteúdo às disposições da Instrução Normativa 1/2019-SGD/ME;

9.1.2. elabore, para as principais espécies de contratos de serviços de TIC em que se tem utilizado a métrica UST (Unidade de Serviços Técnicos) ou similares, catálogos de serviços de referência, contendo itens de serviço tipicamente demandados pelas organizações públicas, incluindo, no mínimo, seu peso em UST e a respectiva descrição.

9.1.3. avalie a conveniência e a oportunidade de normatizar e/ou orientar os órgãos e entidades sob sua supervisão a fim de que, na utilização de métricas como UST ou similares, sejam observados os seguintes pressupostos:

9.1.3.1. a utilização de métrica cuja medição não seja passível de verificação afronta o disposto na Súmula TCU 269 (Acórdão 916/2015-Plenário, item 9.1.6.8);

9.1.3.2. a métrica UST deve ser evitada para a contratação de serviços de suporte contínuo de infraestrutura de TI;

9.1.3.3. avaliar, durante o planejamento da contratação do serviço de TI, alternativas à métrica UST, bem como documentar as justificativas da escolha;

9.1.3.4. os serviços especificados no Catálogo de Serviços devem estar diretamente vinculados aos resultados esperados da contratação, não se permitindo o pagamento individualizado por serviços intermediários;

9.1.3.5. o Catálogo de Serviços, incluído o valor contratado de cada serviço, deve ser amplamente divulgado e estar acessível e disponível a seus usuários;

9.1.3.6. o Catálogo de Serviços deve conter apenas itens relacionados ao objeto da contratação;

9.1.3.7. para a suficiente caracterização do serviço a ser licitado (Lei 10.520/2002, art. 3º, II), o respectivo Termo de Referência ou o Catálogo de Serviços devem conter, no mínimo, os

seguintes elementos: nome do serviço, descrição detalhada do serviço, dos respectivos entregáveis e atividades, qualificação dos profissionais necessários, esforço necessário à execução dos serviços, prazo e quantitativo estimado;

9.1.3.8. a divulgação da memória de cálculo que justifique o quantitativo de esforço, o quantitativo de unidades de serviço estimado e o fator de ponderação utilizado para cada serviço previsto contribui para a ampliação da competição do respectivo certame licitatório;

9.1.3.9. a exigência do fornecimento à Administração da planilha de custo e formação de preço pelo vencedor da licitação, juntamente com a proposta de preços, é medida que contribui para minimizar o risco de sobrepreço; e

9.1.3.10. o valor estimado e contratado deve ser compatível com a planilha de custo e formação de preço, que deverá ser elaborada na fase de planejamento da contratação, com o fito de calcular o valor estimado da contratação e estabelecido no Termo de Referência;

9.1.4. em relação à publicação em sítio eletrônico de fácil acesso do Estudo Técnico Preliminar das Contratações provenientes de adesões a atas de registro de preços (IN 1/2019, art. 34, inciso I, 'c'), avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer que a publicação seja condição para a autorização para adesão exarada pelo ente gerenciador (Decreto 7.892/2013, art. 22, §1º a 1º-B);

9.2. recomendar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que avaliem a conveniência e a oportunidade quanto à adoção das orientações constantes dos itens 9.1.1 a 9.1.3 supra em relação aos órgãos e entidades federais sob sua supervisão;

9.3. recomendar ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que avaliem a conveniência e a oportunidade quanto à adoção, em âmbito interno, das orientações constantes dos itens 9.1.1 a 9.1.3 supra;

9.4. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que avaliem a conveniência e a oportunidade de orientarem os órgãos e entidades federais sob sua supervisão a fim de que, previamente às prorrogações de contratos vigentes de serviços de tecnologia da informação que utilizam a métrica UST ou similar, seja avaliada a economicidade da avença, à luz das considerações expostas ao longo do relatório que acompanha este Acórdão;

9.5. recomendar ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Tribunal de Contas da União que, previamente a prorrogações de contratos vigentes de serviços de tecnologia da informação que utilizam a métrica UST ou similar, seja avaliada a economicidade da avença, à luz das considerações expostas ao longo do relatório que acompanha este Acórdão;

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte que, em reforço ao constante do item 9.3 do Acórdão 757/2015-Plenário, oriente suas unidades sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços:

9.6.1. a existência e o teor da justificativa para eventual previsão no edital da possibilidade de adesão à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes - art. 9º, inciso III, *in fine*, do Decreto 7.892/2013;

9.6.2. a hipótese autorizadora para adoção do sistema de registro de preços, indicando se seria o caso de contratações frequentes e entregas parceladas (e não de contratação e entrega únicas), ou de atendimento a vários órgãos (e não apenas um), ou de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado (e não de serviços mensurados com antecedência) - art. 3º do Decreto 7.892/2013 e Acórdãos 113 e 1.737/2012, ambos do Plenário;

9.6.3. obrigatoriedade da adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de

incompatível com a aquisição futura por itens - arts. 3º, § 1º, inciso I, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, e Acórdãos 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário.

9.7. recomendar à Advocacia-Geral da União (AGU) que oriente seus membros quanto à importância de se observarem os aspectos do item 9.6 supra, quando da avaliação de minutas de editais de pregões para registro de preços;

9.8. recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU) que considere, em suas atividades de controle das contratações de TI, a aderência aos aspectos dos subitens 9.1.3 e 9.6 supra;

9.9. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Economia, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que avaliem a conveniência e a oportunidade de orientarem os órgãos e entidades federais sob sua supervisão de que o dever legal de se realizar planejamento prévio de cada contratação de TIC, inclusive naquelas viabilizadas mediante adesão a ARPs, vai além do mero preenchimento formal dos artefatos previstos na legislação;

9.10. autorizar a Secretaria-Geral de Controle Externo a realizar a publicação da ficha-síntese da presente auditoria;

9.11. encaminhar cópia deste Acórdão à Companhia Docas do Estado de São Paulo, ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Sergipe, à Fundação Nacional de Saúde, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Ministério do Desenvolvimento Regional e ao Ministério da Saúde;

9.12. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como de todos os relatórios individuais de auditoria, à Controladoria Geral da União;

9.13. dar conhecimento do teor desta deliberação à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog;

9.14. dar conhecimento do teor desta deliberação aos tribunais de contas dos estados, dos municípios e do Distrito Federal; e

9.15. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

10. Ata nº 33/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/8/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2037-33/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
JOSÉ MUCIO MONTEIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral