



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL 5ª REGIÃO

NÚCLEO DE ACOMPANHAMENTO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL (T5-SAI-NAGOFFP)

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE Nº 1625420

Assunto: Pregão 8/2020 – Contratação de serviços técnicos especializados de informática, compreendendo a execução de atividades para Evolução e Sustentação das Soluções de Sistemas da Informação da 5ª Região.

Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU – Sec-PE).

I. Introdução

Trata-se do Ofício nº 25/2020-PConAlicé-TCU-Sec-PE (Diligência), endereçado à Diretora da Subsecretaria de Auditoria Interna deste Tribunal, o qual comunica a identificação de possível fragilidade em procedimento licitatório destinado à contratação de serviços técnicos especializados em tecnologia da informação, no que tange à formação de preços dos serviços licitados.

A análise foi realizada pelo Núcleo de Acompanhamento da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial da Subsecretaria de Auditoria Interna com base no Processo SEI nº 0005522-17.2019.4.05.7000, e registrada pelo Processo SEI nº 0005371-17.2020.4.05.7000 no qual estão presentes as planilhas de formação dos preços estimados dos serviços técnicos especializados em tecnologia da informação, e teve por objetivo avaliar a regularidade do processo de formação dos preços estimados dos serviços técnicos especializados em informática, tomando por base a legislação nacional vigente, a fim de informar se os preços finais (valores negociados finais) restaram condizentes com a média do mercado local.

A contratação destes serviços continuados, especializados em Tecnologia da Informação, para Sustentação de Sistemas da Informação do TRF da 5ª Região, envolve os seguintes itens:

- a) (1.3) - Serviços de administração das soluções de sistemas em produção.
- b) (1.4) - Serviços de suporte aos usuários dos sistemas (presencial e remoto), orientação, treinamento, implantação e esclarecimento de dúvidas, contemplando o recebimento, registro, análise, diagnóstico e atendimento dessas solicitações;
- c) (1.5) - Serviços de manutenção corretiva e de outra natureza (adaptativa, perfectiva ou preventiva);
- d) (1.6) - Serviços de intervenção evolutiva, de forma a compatibilizar o funcionamento de uma dada solução de sistema de informação com necessárias modificações em suas regras de negócio ou aprimoramento das tecnologias envolvidas em sua concepção, ou ainda, o desenvolvimento por completo de nova solução de Sistema;
- e) (1.7) - Serviços para a Gestão da execução da sustentação das soluções de Sistemas da Informação da 5ª Região, tanto das atividades de suporte, como de manutenção corretivas e evolutivas;

II. Da Planilha de Formação de Preços

- **Serviços Contínuos**

A Unidade Técnica requisitante – Subsecretaria de Tecnologia da Informação - STI, realizou pesquisa de preços para os serviços: **(1.3)** – Serviços de administração das soluções de sistemas em produção, **(1.4)** – Serviço de suporte, orientação e esclarecimento de dúvidas, contemplando o recebimento, registro, análise, diagnóstico e atendimento dessas solicitações), **(1.5)** – Serviço de manutenção corretiva e de outra natureza- adaptativa, perfectiva ou preventiva e **(1.7)** – Serviços de Gestão da Execução da sustentação das soluções de sistemas de informação por meio dos sites: a) Salário (BR); b) Sálario, c) Site Guia da Carreira e d) Tabela Salarial totalizando o número de 4 (quatro) fornecedores/ pesquisas, na qual foi realizada o menor salário entre os preços obtidos por cada tipo de serviço (PERFIL). **(Planilha I – Comparação da Pesquisa de Cargos e Salários – em anexo).**

- **Serviços de Intervenção Evolutiva**

No tocante ao serviço **(1.6)** – Serviço de intervenção evolutiva a unidade requisitante realizou 04 (quatro) pesquisas de Contratos, na qual foi realizada o valor médio do ponto de função, sendo descartado o valor do Contrato nº 49/2019, em virtude de ser discrepante com os demais: a) site Painel de Preços o Contrato nº 49/2019 celebrado entre o CNJ e SERPRO; b) Contratos celebrados de outros entre públicos com objeto igual ou semelhante Contrato nº 02/2017 celebrado entre o CNJ e a empresa BASIS; c) junto ao TRF5ª Região Contratos nº 38/2015 celebrado com a empresa RESOURCE e o Contrato nº 26/2014 celebrado com a empresa INDRA, de acordo com o **Acórdão do TCU 2318/2014** – Plenário, de 03/09/2014 que admite a utilização de contratos anteriores do próprio órgão com o objetivo possibilitar a estimativa mais real possível. **(Planilha II – Formação do Valor Ponto de Evolução – em anexo).**

- **Deslocamentos**

No caso dos deslocamentos quando houver necessidade da presença da empresa Contratada nas Seções Judiciárias (RN, CE, PB, PE, AL, SE) abrangidas pelo TRF 5ª Região, bem como aos órgãos reguladores do Poder Judiciário e da Justiça Federal CNJ e CJF e aos demais Tribunais Regionais Federais TRF1, TRF2, TRF3 e TRF4 todas as despesas custeadas pela Contratada para que essa presença seja satisfeita, tais como aquelas relativas a deslocamento, hospedagem, alimentação e traslados, poderão ser ressarcidas pela Contratante, respeitados os limites contratados, foram cotados por pesquisa em sítios da internet especializados, a exemplo do decolar.com e quantocustaviajar.com. As taxas de embarque também foram verificadas no sítio melhoresdestinos.com.br. **(Planilha III – Estimativas de Deslocamentos, em anexo)**

Diante do exposto, no tocante à verificação da conformidade da pesquisa de mercado com os dispositivos em respeito à legislação nacional vigente, verificamos que o levantamento foi satisfatório, muito embora não tenha observado o cumprimento **literal** do art. 2º, inciso I, da Instrução Normativa 05/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que rege a matéria, no que diz respeito à ausência de pesquisa no Painel de Preços quanto aos itens dos serviços **(1.3)**, **(1.4)**, **(1.5)** e **(1.7)**, bem como nos valores estimados dos deslocamentos do representante da empresa contratada quando houver necessidade.

Na verificação ao item do serviço **(1.6)** houve pesquisas em outros órgãos públicos, assim como pesquisa de preços quanto a contratos anteriores com objeto similar, firmados com o próprio órgão (TRF5), bem como pesquisa ao Painel de Preços, conforme a Instrução Normativa 05/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Cabe aqui ressaltar que a unidade técnica enfrentou consideráveis limitações no seu trabalho de pesquisa de preços devido ao caráter específico dos serviços.

Assim, entendemos que, s.m.j., a pesquisa foi ampla e não se restringiu à mera cotação de preços com fornecedores. O que de fato não caracteriza o caso do recente Acórdão TCU sobre o tema que por oportuno transcrevemos (Acórdão 3555/2020 Segunda Câmara):

“9.6. dar ciência ao Departamento Penitenciário Nacional sobre as seguintes impropriedades/falhas verificadas em 2015, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

(...)

9.6.3. realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento estimativo de licitação restrita a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, desprezando parâmetros adicionais, a exemplo do painel de preços, contratações similares de outros entes públicos, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, assim como contratos anteriores do próprio órgão, ocorrência identificada no processo 08016.000383/2015-43, o que afronta o disposto na IN SLTI/MPOG 5/2014 e na jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 2787/2017-TCU-Plenário (relator Ministro-Substituto Augusto Sherman) e 1548/2018-TCU-Plenário (relator Ministro Augusto Nardes);.

Da cotação realizada, foram obtidos os valores demonstrados na planilha abaixo:

Composição dos Custos			
Tabela 1 - Serviços Contínuos			
Item	Serviço	Valor Mensal (R\$)	Total para 12 meses (R\$)
1	(1.3)	13.689,06	164.268,72
2	(1.4)	62.398,64	748.783,68
3	(1.5)	61.959,95	743.519,40
4	(1.7)	54.585,19	655.022,28
Total		192.632,84	2.311.594,08

Tabela 2 - Serviços de Intervenção Evolutiva			
Item	Serviço	Valor Unitário	Total para 12 meses (R\$) *
1	(1.6) PF	626,26	1.878.780,00

Tabela 3 - Deslocamento		
Item	Serviço	Total para 12 meses (R\$)
1	Deslocamento	104.667,90

Tabela 4 - Valor Total da Contratação		
Item	Serviço	Total para 12 meses (R\$)
1	Contratação de serviços	4.295.041,98

Quanto a formação das planilhas de custos e formação de preços o valor estimado anual da nova contratação foi de **R\$ 4.295.041,98** (quatro milhões duzentos e noventa e cinco mil quarenta e um reais e noventa e oito centavos) (*Planilha IV – Custos e Formação de Preços – Valor Estimado da Contratação – em anexo*).

Ainda quanto à contratação objeto do Pregão 08/2020, reproduzimos as considerações da Equipe de Planejamento da Contratação, no que se refere às justificativas da contratação.

“Desde 2009, os sistemas de informação que dão suporte ao funcionamento das áreas do Tribunal, bem assim como a maioria dos serviços prestados através dos portais internet do TRF5, vem sendo mantidos, evoluidos e suportados através de contratos de sustentação aos sistemas de informação (contrato de nº 001/2009 e, posteriormente, o de nº 026/2014). Os serviços que constituem o objeto de tais contratações foram os primeiros da área de sistemas do Tribunal a serem providos por meio do modelo de remuneração da Contratada proporcional às metas de níveis de serviço alcançadas e cuja aferição se dá pela medição de indicadores de desempenho estipulados contratualmente. Essa sustentação tem mantido o funcionamento de sistemas como: SEI - Sistema Eletrônico de Informações no qual tramitam todos os Processos Administrativos do Tribunal e Seções Judiciárias – incluindo seus módulos adicionais, a exemplo do SEI-PCD, responsável pelo controle dos pedidos de Passagens e Diárias; SARH/Folha (Recursos-Humanos e Folha de Pagamento), Emporium (Almoxarifado), GEAFIN (Patrimônio e Almoxarifado), Sispat (Patrimônio), SGC (Gestão de Contratos), Compras (incluindo o pedido de autorização de despesa - PAD), Akademus (sistema de gestão dos eventos da Esmafe), entre outros. Acrescentemos que essas soluções compõem tanto a informatização de atividades inerentes ao funcionamento deste Tribunal quanto de serviços ofertados aos jurisdicionados da 5ª Região, seja através das seções judiciárias, seja através dos Portais presentes e acessíveis por meio da Internet, Intranet e Extranet, por exemplo: Cadastro e Publicação do Diário Eletrônico da 5ª Região, Consultas Processuais / RPV / Precatório (CP), Consulta ao Inteiro Teor de Acórdãos, Acompanhamento da movimentação processual por e-mail (TRF5Push), Consulta de Jurisprudência na internet, Portal da Transparência, Portal dos Juizados Especiais Federais, Emissão de Certidão Negativa Eleitoral, Atas de Distribuição, entre tantos outros. Além dos contratos 001/2009 e 026/2014 outras contratações seguiram o mesmo modelo, a exemplo da de sustentação aos sistemas judiciais eletrônicos, contrato 39/2010 e, posteriormente, o de nº 38/2015, que abrange os sistemas Creta (Juizado Especial Federal) e PJe, o processo judicial eletrônico da 5ª Região.

A contratação destes serviços de sustentação se mostram ainda mais necessários em um cenário em que o TRF5 continua contando com um quadro próprio de servidores insuficiente para a demanda existente, optando por privilegiar o envolvimento de seus profissionais com as atividades indelegáveis, ou seja, atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor para que estas sejam executadas com eficiência e eficácia, deixando a cargo das Contratadas o desempenho de grande parte das atividades de ordem técnica e operacional. Registre-se que a existência de um quadro de servidores menos deficiente não implica diretamente em não haver necessidade de uma contratação nos moldes pretendido, embora seja uma política recomendável para que se mantenha maior conhecimento técnico acerca das soluções no quadro efetivo do tribunal. O que se enfatiza é que tal contratação é ainda mais importante neste cenário em que o quadro é insuficiente até mesmo para as atividades essenciais de análise de sistemas, por exemplo.

Nunca é demais lembrar que a contratação através do modelo adotado tem proporcionado a geração de números que permitem um melhor conhecimento acerca dos sistemas e serviços prestados, em última análise, pelo TRF5, como se pode constatar no conteúdo do documento Parte XII - Resumo da Sustentação aos Sistemas de Informação. Observa-se um incremento substancial nas quantidades de solicitações ao atingirem o patamar de 26.000 registros, lembrando que, ao final do contrato anterior em 2012, esses números eram da ordem de 12.000 solicitações. Embora tenha havido esse incremento no número de chamados, o tempo gasto na resolução tem decaído, das 27.730 horas em 2012, para 18.074 horas em 2018, ou seja, uma redução da ordem de 34% do tempo gasto na resolução das solicitações registradas.

Sintetizando, o TRF5 tem mais de oitenta soluções em seu catálogo de sistemas de informação a serem suportados pela presente contratação de sustentação, alguns destes sistemas são críticos para a Região, a exemplo

da folha de pagamento (SARH/Folha) e do sistema de processo administrativo SEI. O nível de gestão, qualificação e operação requeridos por estes sistemas não é suportado pelo quadro de informática existente. Embora se tenha avançado no aspecto qualitativo das soluções ofertadas no âmbito dessa contratação, observa-se que o nível de exigência dos usuários das soluções continua crescente, requerendo não apenas que os sistemas continuem em operação, mas que possam ser continuamente aperfeiçoados e que novos módulos e até sistemas sejam desenvolvidos, o que se torna inviável sem que uma contratação dessa natureza seja mantida pelo TRF da 5ª Região.” (grifos nossos).

III. Do Pregão

Em 18.6.2020, o Pregoeiro e a Equipe de Apoio, designados pela Portaria 191/2019 e 192/2019, respectivamente, instalaram a sessão pública em atendimento às disposições contidas no edital, divulgando as propostas recebidas e abrindo a fase de lances.

Encerrada a fase de lances, o Pregoeiro registrou o “aceite” das propostas com menores preços ofertados, conforme tabela abaixo:

Item 1 - Manutenção Evolutiva de Software (Acréscimo de Novas Funcionalidades) - Outras Linguagens- Descrição Complementar: Serviços de Sustentação (todos serviços 1.3 + 1.4 + 1.5 + 1.7 do Anexo I - Termo de Referencia) por 12 (doze) meses: R\$ 1.636.265,88 (um milhão, seiscentos e trinta e seis mil, duzentos e sessenta e cinco reais e oitenta e oito centavos).

Item 2 - Manutenção Evolutiva de Software (Acréscimo de Novas Funcionalidades) - Outras Linguagens – Descrição Complementar: Serviços de Intervenção Evolutiva (3.000,00 Pontos de Função / 12 meses = 250,0 PFs por mês) - Serviço 1.6 do Anexo I - Termo de Referencia: R\$ 1.878.780,00 (um milhão, oitocentos e setenta e oito mil e setecentos e oitenta reais).

Item 3 - Manutenção Evolutiva de Software (Acréscimo de Novas Funcionalidades) - Outras Linguagens - Viagens - Deve ser considerado o custos total com deslocamento/viagens para o período de 12 (doze) meses (vide Anexo I - Termo de Referencia): R\$ 103.000,00 (cento e três mil reais).

Total: R\$ 3.066.315,88

Após registrar a conformidade dos documentos de habilitação com as exigências do Edital, e transcorrido *in albis* o prazo para manifestação dos licitantes acerca da interposição de recursos, o Pregoeiro adjudicou o objeto da licitação à empresa vencedora **INDRA BRASIL SOLUÇÕES E SERVIÇOS TECNOLOGICOS LTDA, CNPJ: 01.645.748/0005-00, no valor de R\$ 3.066.315,84** (três milhões sessenta e seis mil trezentos e quinze reais e oitenta e quatro centavos). (*Planilha V – Custos e Formação de Preços – Valor Adjudicado da Contratação – em anexo*).

III. Conclusão

Como resultado das análises realizadas, concluímos que os valores finais negociados restaram condizentes com o mercado local, observando-se, ainda, que a Administração obteve uma economia de 28,60% em relação ao valor estimado ao valor adjudicado.

Em 13 de julho de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **CLAUDIO ALVES GOMES, DIRETOR DE NÚCLEO**, em 13/07/2020, às 18:26, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **RODOLFO GUIMARAES NEVES, SUPERVISOR**, em 13/07/2020, às 19:42, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site

[http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?](http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.trf5.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1625420** e o código CRC **F6865BF3**.