



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
Controladoria Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA ESPECIAL Nº 02/2016 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN

Processo nº: 480.000.380/2015

Assunto: Auditoria de Tecnologia da Informação

Senhor(a) Diretor(a),

Apresentamos o Relatório de Auditoria Especial, que trata dos exames realizados sobre os atos e fatos dos gestores da Companhia de Planejamento do Distrito Federal, referente ao período de 01/01/2010 a 04/09/2015, por determinação desta Subcontroladoria de Controle Interno e consoante Ordem de Serviço nº 127/2015-SUBCI/CGDF.

I - ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos de auditoria foram realizados na sede da Companhia de Planejamento do Distrito Federal objetivando verificar a conformidade dos contratos de bens e serviços de TI à legislação vigente, bem como avaliar a execução desses contratos quanto aos aspectos de eficácia, eficiência e economicidade no âmbito da CODEPLAN.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

Na sequência serão expostos os resultados das análises realizadas na gestão da Unidade.

II - CONSIDERAÇÕES SOBRE A UNIDADE AUDITADA

A Companhia de Planejamento do Distrito Federal, unidade orgânica de direção superior, subordinada ao Governador do Distrito Federal, foi criada em 1964, pela Lei Federal nº 4.545, de 10.12.1964, inicialmente com a denominação de Companhia do



Desenvolvimento do Planalto Central, a CODEPLAN manteve essa denominação até 02 de março de 2007, quando passou a denominar-se Companhia de Planejamento do Distrito Federal.

Sua missão é apoiar o Governo do Distrito Federal nas atividades de Planejamento Estratégico, Desenvolvimento Econômico, Social e Urbano, coletando, produzindo e disseminando informações para a tomada de decisão governamental e melhoria contínua da qualidade de vida da população do Distrito Federal e de sua região de influência.

III – DESENVOLVIMENTO DA AUDITORIA

1 - PONTO CRÍTICO DE CONTROLE

1.1 GESTÃO EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

1.1.1 - AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A ESCOLHA DA SOLUÇÃO CONTRATADA

Fato

O contrato nº 01/2010, foi firmado entre a Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN e a Empresa Brasil Telecom S.A., CNPJ 76.535.764/0001-43, tendo como objeto contratual, dentre outros serviços, a transmissão de dados entre a CODEPLAN e a empresa Vanerven Solution, onde, somente essa parte do contrato, tem o valor mensal aproximado de R\$ 5.176,34.

A contratação prevê dois circuitos, um principal e outro secundário, dedicados exclusivamente à troca de dados entre as duas empresas, na ocasião da contratação a CODEPLAN escolheu que utilizaria a tecnologia de conexão ponto a ponto, ou seja, um link exclusivo. No entanto, não foram encontradas justificativas ou razões para o tipo de solução selecionada, não há estudo ou levantamento prévio que ampare a escolha técnica do Órgão.

Versando ainda sobre outras possíveis tecnologias para o atendimento da contratante, consta no bojo do processo nº 121.000.068/2010, folha nº 344, uma consulta da CODEPLAN ao então órgão gestor de Tecnologia da Informação do GDF, SUTIC - Subsecretária de Tecnologia da Informação e Comunicação, sobre a existência de concentradores Frame Relay no ambiente da SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal.

Na ocasião, por meio do Ofício nº 360/2012-SUTIC/SEPLAN, a SUTIC sugeriu a utilização da tecnologia MPLS - Multiprotocol Label Switching. Pelo consultado, pelas práticas atualmente adotadas por outros órgãos do GDF, e pelo estudo feito em outras tecnologias, se corretamente utilizada, a tecnologia MPLS continuaria atendendo as necessidades da CODEPLAN, sem perda de qualidade do serviço, oferecendo velocidade, escalabilidade e gerenciamento de qualidade de serviço, a um menor custo.



Causa

Nessa perspectiva, verifica-se que não houve o correto planejamento da contratação, uma vez que a CODEPLAN adquiriu solução sem a devida justificativa técnica, desconsiderando aspectos de economicidade e eficácia, bem como práticas de mercado. Além disso, contrapõe o art. 4º da IN 04/2010-SLTI/MPOG, onde estabelece que “As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado à estratégia do órgão ou entidade.”

Consequência

Pelo exposto, constata-se que o planejamento da referida contratação deixou de considerar soluções mais econômicas, contrariando a lei nº 8.666/93, art. 3º, onde esclarece sobre a necessidade da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Recomendação:

- a) Para futuras contratações, elaborar o planejamento da contratação ajustado às reais necessidades do órgão, visando o adequado atendimento da demanda, de acordo com o Art. 4º e o Art. 15, inciso III, alínea “b”, da IN - SLTI 4/2010.
- b) Em contratações de mesma natureza, seguir o que determina a lei de licitações, Lei nº 8.666/1993, notadamente em seu art. 3º, caput, buscando a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.
- c) Caso a transmissão de dados entre a CODEPLAN e a empresa Vanerven Solution mantenha-se necessária, fazer constar no processo de contratação as justificativas para a não utilização da tecnologia MPLS - Multiprotocol Label Switching.

1.1.2 - UTILIZAÇÃO DE PREGÃO PRESENCIAL EM DETRIMENTO AO ELETRÔNICO

Fato

A CODEPLAN utilizou a modalidade pregão presencial em detrimento ao eletrônico, desestimulando a competitividade do certame.

A justificativa apresentada pelo gestor foi de que agiu amparado pela norma, Lei nº 10.520/2002, afirmando que “a legislação pertinente a essa modalidade de licitação não determina a obrigatoriedade da utilização do Pregão Eletrônico, apenas faculta à Administração a possibilidade de utilizá-lo.”

O fato em comento ocorreu na ocasião da celebração de dois contratos:



Contrato nº 01/2010, firmado entre a Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN e a Empresa Brasil Telecom S.A., CNPJ 76.535.764/0001-43, por meio do processo nº 121.000.030/2010, que teve por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de transmissão de dados entre a CODEPLAN e a Rede de Serviços GDFNET, serviços de transmissão de voz para atendimento à população através das Centrais 156 e 160.

Contrato nº 011/2013, presente no Processo nº 121.000.285/2012, que tem por objeto o fornecimento de uma solução global para implantação, sustentação operacional e modernização continuada de uma Central Única de Atendimento ao Cidadão do Governo do Distrito Federal e foi firmado entre a CODEPLAN e a VANERVEN SOLUTION – MARIANA VAN ERVEN SANTOS EPP, CNPJ nº 10.462.672/0001-72, com valor total estimado de R\$ 12.481.398,24.

Causa

O gestor deixou de observar o artigo 4º do Decreto Federal nº 5.450/2005, cujo conteúdo estabeleceu que nos casos de aquisição de bens e serviços comuns, os processos licitatórios utilizarão obrigatoriamente a modalidade pregão, sendo preferencialmente a sua forma eletrônica. Ainda, de acordo com o Art. 7º do Decreto Distrital nº 25.966/2005, a licitação de pregão eletrônico reger-se-á, no âmbito do Distrito Federal, no que couber, pelo Decreto Federal supracitado.

Esse entendimento, que conduz à utilização do pregão eletrônico, consta em várias decisões do Tribunal de Contas do Distrito Federal, como, por exemplo, as de nº: 6188/2009, 5413/2010, 4983/2010, 2610/2012, dentre outras.

Nesse sentido, assim se manifesta o TCDF em sua decisão de nº 5413/2010:

“utilizar o pregão, preferencialmente o eletrônico, para a contratação do objeto em exame, conforme Decisões-TCDF nºs 6.188/09, 4983/10 e 4.287/10, combinado com o parágrafo único do art. 26 da IN nº 02/2008-SLTI/MPOG (com as alterações da IN 03/2009-SLTI/MPOG), bem como com o art. 9º, §§ 1º e 2º, do Decreto nº 7.174/10;”

Consequência

A opção pelo pregão presencial diminui a transparência do processo licitatório e da gestão pública. Afeta também a competitividade do certame e a economicidade da contratação.

Recomendação:

- a) Em futuras contratações, buscar alternativas que estimulem a competitividade e a economicidade do certame, utilizando o pregão na modalidade eletrônica, conforme preconiza o Decreto nº 34.637/2013, notadamente em seu art. 1º, e o entendimento do TCDF, conforme exposto no ponto.



1.1.3 - UTILIZAÇÃO DA MÉTRICA POSIÇÃO DE ATENDIMENTO (PA) SEM A DEVIDA JUSTIFICATIVA E VINCULAÇÃO A RESULTADOS

Fato

Contrato nº 11/2013, presente no Processo nº 121.000.285/2012, tem por objeto o fornecimento de uma solução global para implantação, sustentação operacional e modernização continuada de uma Central Única de Atendimento ao Cidadão do Governo do Distrito Federal e foi firmado entre a CODEPLAN e a VANERVEN SOLUTION – MARIANA VAN ERVEN SANTOS EPP, CNPJ nº 10.462.672/0001-72, com valor total estimado de R\$ 12.481.398,24.

Todos os itens que compõem a prestação dos serviços em pauta utilizam a métrica de aferição de esforço “Posição de Atendimento - PA”, a qual equivale a “posto de trabalho”. Tal métrica foi definida no Termo de Referência respectivo e durante a execução do contrato todos os faturamentos têm levado em conta as Posições de Atendimento efetivamente ofertadas pela Contratada.

A utilização da métrica “posto de trabalho” deve ser justificada e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos. A utilização desta métrica, não precedida de justas razões, contraria inúmeras orientações expedidas pelos Tribunais de Contas do Distrito Federal e da União, bem como a Instrução Normativa nº 04/2010 – SLTI/MPOG, recepcionada pelo Decreto nº 34.637/2013 – GDF.

Causa

Não constam dos autos analisados, ou da documentação apresentada, estudos preliminares para a contratação em pauta considerando a vantajosidade da remuneração por posições de atendimento, as quais equivalem a postos de trabalho.

Em especial, o Acórdão n.º 265/2010 – TCU recomenda que a Administração Pública dê preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviços, baseado na prestação e na remuneração de serviços mensurados por resultados e que efetue a mensuração dos serviços prestados por intermédio de parâmetros claros de aferição de resultados, fazendo constar os critérios e a metodologia de avaliação da qualidade dos serviços no Edital e no Contrato.

Consequência

A aferição do esforço por postos de trabalho pode privilegiar a subutilização dos profissionais contratados. A sua utilização sem vinculação à entrega de produtos pode contrariar os preceitos de eficiência e economicidade.

Recomendação:



- a) Observar a vedação de contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido, em atendimento à Instrução Normativa nº 04/2010 – SLTI/MPOG, art. 15, § 3º.
- b) Elaborar estudo utilizando do histórico do contrato, a partir de relatórios mensais, pormenorizando a quantidade de demandas atendidas pela contratada.
- c) Utilizar os estudos auferidos para balizar futuras contratações, passando a remunerar pelos serviços efetivamente prestados e não pela disponibilidade desses profissionais. Dessa forma, criar mecanismos para o atendimento da norma, em especial, à Instrução Normativa nº 04/2010 – SLTI/MPOG, art. 15, § 3º.

1.1.4 - RESTRIÇÃO NO EDITAL LIMITANDO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO

Fato

O Contrato nº 11/2013, presente no Processo nº 121.000.285/2012, tem por objeto o fornecimento de uma solução global para implantação, sustentação operacional e modernização continuada de uma Central Única de Atendimento ao Cidadão do Governo do Distrito Federal e foi firmado entre a CODEPLAN e a VANERVEN SOLUTION – MARIANA VAN ERVEN SANTOS EPP, CNPJ nº 10.462.672/0001-72, com valor total estimado de R\$ 12.481.398,24.

Consta no item 8 - Local de Prestação dos Serviços – do Termo de Referência do certame que resultou na contratação em pauta a restrição de que “os serviços deverão ser prestados em instalações da empresa CONTRATADA, contemplando estruturas operacionais e tecnológicas e deverão **localizar-se na cidade de Brasília**, onde está situada a sede do Governo do Distrito Federal ou em uma de suas Regiões Administrativas” (grifos nossos).

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 03/2015-DIATI/CONEP/SUBCI/CGDF foi demandado esclarecimento acerca da restrição mencionada que obriga a prestação dos serviços no Distrito Federal.

A resposta da CODEPLAN teve o seguinte teor:

“Foi consenso da comissão que trabalhou na elaboração do Termo de Referência à época, que devido às especificidades dos serviços e à complexidade que envolve cada um deles, a saber: Ouvidoria Geral incluindo denúncias de fiscalização dos serviços feitas pela AGEFIS, operação tapa buraco e poda de árvore executados pela NOVACAP, leitos de UTI e banco de leite da Secretaria de Saúde, entre outros, que a localização do Call Center no Distrito Federal possibilitaria maior precisão quanto às informações e localização dos endereços registrados pelos atendentes, o



que contribuiu substancialmente para a agilidade do gestor na solução das demandas. Atendentes moradores de outros Estados da Federação teriam dificuldades pela ausência de familiaridade com os endereços do Distrito Federal. Outro ponto que pesou na exigência da localidade no Distrito Federal foi a dificuldade que tínhamos em relação à fiscalização do contrato, visto que a CODEPLAN disponibiliza equipe de executores e profissionais que atuam presencialmente na execução e fiscalização do contrato, além de alguns órgãos do Governo do Distrito Federal que de forma semelhante acompanham a prestação dos serviços por meio de seus servidores que atuam presencialmente no ambiente da Prestadora do Serviço”.

A argumentação apresentada na resposta à Solicitação de Auditoria não justifica a restrição imposta pelo edital exigindo que os serviços sejam prestados no DF. Ademais, é possível ter uma prestação de serviços de CALL CENTER em uma localidade diferente daquela da Contratante, fazendo uso de recursos diversos de tecnologia da informação (videoconferência, chats, e-mail, entre outros) que possibilitam a interação entre parceiros em localidades distintas.

Causa

A limitação da localidade, presente no Termo de Referência, prejudicou a competitividade do certame.

Consequência

A restrição contida no edital estabelecendo que o prestador de serviços deve estar localizado no Distrito Federal limitou o caráter competitivo do certame, gerou uma reserva de mercado e impediu que concorrentes de outras unidades da federação participassem do pregão.

A limitação imposta resta comprovada até pela quantidade de licitantes que participaram do certame, que no caso concreto foram somente dois, fato incomum para o tipo de serviço licitado.

O Tribunal de Contas da União se manifestou da seguinte forma em seu Acórdão nº 1214/2013:

“27. O grupo ressalta a importância de que a empresa contratada possua estrutura compatível no local onde são prestados os serviços, de forma que a administração e os próprios empregados possam discutir questões relacionadas à prestação dos serviços com a empresa contratada, sem maiores dificuldades. Registra o grupo de estudos que, com o pregão eletrônico, é cada vez mais comum empresas sediadas em determinados estados vencerem licitações para a prestação de serviços em outras unidades da federação. Se a contratada não tiver uma estrutura adequada no local de prestação dos serviços, a prática tem mostrado que isso causa dificuldades para a boa execução do serviço.

28. Não havendo impedimentos de caráter legal para tal exigência, que tem por objetivo diminuir potenciais problemas quanto à regular execução contratual, considero adequada a proposta do grupo de que a administração requeira, no edital, que a empresa contratada possua ou se comprometa "a montar matriz, filial



ou escritório em local previamente definido no edital, com pessoal qualificado e em quantidade suficiente para gerir o contrato". Evidentemente, deve ser evitada a formulação de exigências desarrazoadas em termos de estrutura administrativa local, de forma a onerar desproporcionalmente as empresas, inibindo desnecessariamente a competitividade do certame, somente se exigindo que a contratada possua uma estrutura mínima que garanta a boa execução contratual. (Grifos nossos)"

Consta na Lei nº 8.666/93 em seu Artigo 3º, § 1º, inciso I, a vedação de “admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”.

Recomendação:

- a) Em futuras contratações, atender o disposto na Lei nº 8.666/93, Artigo 3º, § 1º, inciso I, no tocante a não impor restrições que frustrem o caráter competitivo de quaisquer licitações.
- b) Instaurar Processo Administrativo, nos moldes da Lei Complementar nº 840/2011, para fins de apuração dos responsáveis pelas restrições impostas pela licitação, prejudicando a competitividade do certame, conforme relatado no ponto de auditoria, resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa.

1.1.5 - NÃO PARCELAMENTO DE SERVIÇOS INDEPENDENTES NO MESMO CONTRATO

Fato

O contrato nº 01/2010, contido no processo nº 121.000.030/2010, foi firmado entre a Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN e a Empresa Brasil Telecom S.A., CNPJ 76.535.764/0001-43, tendo por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de transmissão de dados, além de serviços de transmissão de voz para atendimento à população através das Centrais 156 e 160, perfazendo o valor de R\$ 2.421.021,75. Os serviços acima mencionados poderiam ter sido parcelados em lotes distintos com vistas à ampliação da competitividade.

Causa



Pelo exposto, constata-se que a CODEPLAN não observou o art. 23, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93, que dispõe que as obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis.

Vasta é a legislação do Tribunal de Contas do Distrito Federal acerca do tema; consultando as decisões nºs 615/2008, 1.294/2009, 3.016/2010, entre vários outros julgados, encontrar-se-á o posicionamento do tribunal estimulando o parcelamento do objeto.

Consequência

Compulsando-se os autos, apura-se que o presente contrato contemplou demandas distintas em um único certame, o que resultou na contratação de apenas uma empresa. Os serviços de voz poderiam ser licitados e contratados em contrato diverso dos serviços de transmissão de dados, pois existem diversas empresas no mercado que poderiam prestar os serviços separadamente.

Licitações “guarda-chuva” geram grande dependência de execução de serviços independentes por um único fornecedor e diminuem a possibilidade de aquisições vantajosas para a Administração Pública, pela falta de competitividade, gerando um prejuízo ao Estado.

Recomendação:

- a) Em futuras contratações, atender ao que dispõe o Art. 23 da Lei nº 8.666/93, que exige a divisão do objeto da licitação em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, em consonância com as Decisões Normativas nos 4.287/2010, 4.983/2010, 1.489/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal.
- b) Instaurar Processo Administrativo, nos moldes da Lei Complementar nº 840/2011, para fins de apuração pela contratação de serviços independentes no mesmo contrato, prejudicando a economicidade do certame, conforme relatado no ponto de auditoria, resguardando os princípios do contraditório e da ampla defesa.

IV - CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e já considerando os esclarecimentos prestados pela Unidade, foram constatadas falhas médias nos subitens 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4 e 1.1.5.

Brasília, 19 de fevereiro de 2016