



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

PROCESSO: 2748/2012

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

PARECER: 882/2014-CF

EMENTA: Contratação da empresa Intersystems. SES/DF. Descumprimento da decisão da Corte. Reiteração. Exame da legalidade e economicidade da contratação. Não cumprimento da diligência. Corpo Técnico pela reiteração. MPCDF aquiesce com o acréscimo de análise imediata da viabilidade da contratação em razão da existência do sistema público HOSPUB, disponibilizado pelo MS.

Cuidam os autos de representação ministerial, dando conta de sucessivas contratações, na área de informatização da SES/DF, ora CODEPLAN X FUNAPE, ora Trackhealth/Intersystems. Dessa forma, questionou-se a legalidade e economicidade, notadamente das contratações diretas ocorridas.

2. A Corte, então, acompanhou o voto do Relator, que, além de conhecer a representação, autorizou a sua imediata instrução (Decisão 926/12).

3. Por meio da Informação 05/12, analisou-se a inexigibilidade firmada por meio do contrato 144/11. Entendeu-se que a licitação era inviável porque a Intersystems é a fornecedora exclusiva do produto, essencial para prestar suporte ao SIS, “*não obstante a forte dependência do fornecedor advinda da solução tecnológica adotada*”. Para minimizar essa situação, sugeriu-se a previsão de aplicação de multa por descumprimento de níveis de serviços acordados.

4. De outra banda, esclareceu-se que os serviços de atualização e/ou suporte técnico de software licenciados são comercializados separadamente da aquisição do produto e precificados normalmente pelo mercado com base no preço de aquisição do licenciamento. Evidenciou-se, então, que os preços das licenças dos produtos Cachê e Trackcare estão compatíveis, mas, não, os valores para suporte técnico. Segundo o Corpo Técnico, o preço desses não se encontra condizente com o de mercado, daí as sugestões de fls. 63.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

5. Em 2012, o MPCDF, por meio do Parecer 585/2012-CF, destacou que não havia nos autos estudos que comprovassem se a oferta de outro produto traria idênticos ou superiores benefícios à SES, com custo menor. A Corte, então, proferiu a Decisão 2422/12.

6. Na sequência, a Unidade Técnica apresentou a Informação 24/12, demonstrando que houve parcial cumprimento, ocasião em que foram feitas as sugestões abaixo:

b) não atendida as alíneas “a” e “c” do item II da Decisão nº 2422/2012, reiterando à SES/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, ultime medidas efetivas para praticar o percentual de 20% sobre o preço de aquisição de licenciamento do software Trakcare, na remuneração dos serviços de manutenção/atualização tecnológica e de suporte técnico do referido produto, objeto do Contrato nº 144/2011-SES/DF, bem como apresente estudo de análise da viabilidade da contratação de sistema informatizado de saúde, contemplando análise de projetos similares realizados por outras instituições e soluções disponíveis no mercado, considerando as funcionalidades presentes em cada alternativa de informatização existente, para que seja possível identificar e avaliar os custos/benefícios que serão alcançados com a efetivação de uma nova contratação ou da continuidade da solução atualmente adotada, em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade;

7. O MPCDF, mediante o Parecer 1568/2012-CF, aquiesceu às sugestões de fls. 196, renovando a necessidade de o NFTI analisar a documentação recebida do TC/RO, cujas auditorias a respeito poderão ser úteis para análise da questão posta em debate.

8. Contudo, o i. Relator, no voto apresentado em abril de 2014, deixou de acolher tal proposição, pois entendeu *“que o material em questão poderá ser analisado e sopesado pela Unidade Técnica, se for o caso, após a Secretaria de Saúde apresentar o estudo técnico ora demandado pelo Tribunal e que deverá contemplar projetos similares realizados por outras instituições e soluções disponíveis no mercado”*.

9. O Tribunal então exarou a Decisão 1409/2014, nos seguintes termos:

“(…)

II – considerar: a) cumprido o item “II-b” da Decisão n.º 2422/12; b) não atendidas as alíneas ‘a’ e ‘c’ do item II da Decisão n.º 2422/12, reiterando à SES/DF que, no prazo de 30 (trinta) dias, ultime medidas efetivas para praticar o percentual de 20% sobre o preço de aquisição



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

de licenciamento do software Trakcare na remuneração dos serviços de manutenção/atualização tecnológica e de suporte técnico do referido produto, objeto do Contrato nº 144/2011-SES/DF, bem como apresente estudo de análise da viabilidade da contratação de sistema informatizado de saúde, contemplando análise de projetos similares realizados por outras instituições e soluções disponíveis no mercado, considerando as funcionalidades presentes em cada alternativa de informatização existente, para que seja possível identificar e avaliar os custos/benefícios que serão alcançados com a efetivação de uma nova contratação ou com a continuidade da solução atualmente adotada, em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade”.

10. Na presente etapa, o Corpo Técnico analisou o cumprimento do referido decisum, assim:

Item II, alínea “b”, da Decisão nº 1406/2014

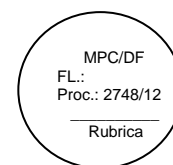
“ultime medidas efetivas para praticar o percentual de 20% sobre o preço de aquisição de licenciamento do software Trakcare na remuneração dos serviços de manutenção/atualização tecnológica e de suporte técnico do referido produto, objeto do Contrato nº 144/2011-SES/DF”

Esclarecimentos da SES/DF (fls. 268/269)

“Primeiramente, em resposta a Decisão nº 2422/2012, a SUTIS informou que os executores do Contrato nº 144/2011 – SES/DF solicitaram à empresa Intersystems a prática do percentual de 20% (vinte por cento) sobre o licenciamento do software Trakcare. Essa resposta foi analisada pelo eg. Tribunal que concluiu, na Decisão em tela, pela necessidade de reiterar a Secretaria quanto à ultimação das medidas para a prática do referido percentual.

Assim, a Subsecretaria de Tecnologia da Informação em Saúde – SUTIS/SES respondeu que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, visando o atendimento da determinação do Tribunal de Contas providenciou e consolidou os ajustes e as medidas necessárias para efetivar a prática do percentual determinado pela Corte, conforme pode ser observado nos registros feitos no processo de origem nº 060.014.819/2010 em junho de 2012, bem como nos pagamentos efetuados por meio dos processos nº 060.001.865/2012, e nº 060.013.729/2013.

Corroborando com a manifestação da SUTIS/SES, a Subsecretaria de Administração Geral - SUAG/SES informou que foi realizada a formalização do segundo termo aditivo ao referido contrato, no qual houve uma redução do valor contratado de R\$ 4.280.000,00 (quatro milhões,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

duzentos e oitenta mil reais) para R\$ 3.902.467,77 (três milhões, novecentos e dois mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e setenta e sete centavos).

Neste sentido, consultando-se o Segundo Termo Aditivo do Contrato nº 144/2011 – SES-DF, observou-se que o valor final de R\$ 3.902.467,77 (três milhões, novecentos e dois mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e setenta e sete centavos) foi proveniente da exclusão do percentual de 13,0841% no valor inicial do Contrato, conforme a Decisão nº 2.422/2012 – TCDF apresentou, e de um reajuste de 4,9050900% referente a inclusão de 706 (setecentas e seis) licenças de uso dos produtos Trackare e Caché, que visavam a implementação do sistema em novas unidades da SES/DF.

Destarte, consultando o Controle Financeiro do Contrato realizado pela Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças – DICOFSUAG/SES, percebe-se que foram feitas 07 (sete) glosas no valor de R\$ 46.666,67 (quarenta e seis mil, seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e sete centavos), e uma no valor de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais), que segundo a informação fornecida pelo servidor responsável por esse contrato, eram referentes à adequação do contrato ao determinado na Decisão nº 2.422/2012, ou seja, ao percentual de 20%.”

Nossas Considerações

5. Considerando o atendimento da demanda plenária, materializada por meio do segundo termo aditivo ao Contrato nº 144/2011-SES/DF (fls. 97/98-v do Anexo III), entende-se sanada esta questão.

Item II, alínea “b”, da Decisão nº 1406/2014

“(…) apresente estudo de análise da viabilidade da contratação de sistema informatizado de saúde, contemplando análise de projetos similares realizados por outras instituições e soluções disponíveis no mercado, considerando as funcionalidades presentes em cada alternativa de informatização existente, para que seja possível identificar e avaliar os custos/benefícios que serão alcançados com a efetivação de uma nova contratação ou com a continuidade da solução atualmente adotada, em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade”.

Esclarecimentos da SES/DF (fls. 270/273)

“(…)”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

*‘... Ademais, é do conhecimento do SES-DF que o Ministério da Saúde **não possui** sistema integrado para unidades de saúde na dimensão e recursos tecnológicos e amplitude do SIS — Sistema Integrado de Saúde, na Plataforma Trakcare.’*

*‘Por outro lado, a SES-DF **não tem conhecimento da existência** de projeto e solução similar na área de saúde, com as mesmas características técnicas e funcionalidades da plataforma Trakcare adquirida, principalmente no quesito arquitetura com características multi hospitalar em uma única base de dados no formato web’.*

‘(...) O Governo do Distrito Federal, por meio da SES-DF, elegeu há alguns anos a Plataforma Trakcare, por serem sistemas velozes, robustos e confiáveis, necessários para abrigar, vários tipos de informações de dados do paciente, nas modularidades da ferramenta de forma nativa. Vale ressaltar que em todo mundo, a referida plataforma está sendo utilizada com a mesma finalidade, em face do aumento do número de usuários, do crescimento e quantidade de unidades hospitalares.

Não faria qualquer sentido desprezar a atual solução SIS implantada na plataforma ‘Trakcare’ e os softwares instalados de forma integrada, para busca de uma solução de arquitetura e modelo tecnológico que não fizesse uso dos recursos tecnológicos adquiridos e que já estão instalados na SES-DF em pleno funcionamento no ambiente de produção, pois isto demandaria vultuosos investimentos além dos riscos inerentes à quebra de continuidade do ambiente computacional instalado, haja vista que para atender aas desafios acima citados, requer-se uma infra estrutura padronizada e segura, além da necessidade de compatibilizar os equipamentos e softwares, já instalados, ressaltando que ao longo dos anos formou-se uma cultura técnica sedimentada na plataforma ‘Trakcare’, bem como os principais aplicações e equipamentos foram projetadas/especificadas/ integradas para essa mesma plataforma.

Esta realidade traz, inevitavelmente, a necessidade de continuidade na SES-DF de uma estrutura de sistema corporativo de forma integrada e totalmente compatível com o ‘Ambiente Operacional Existente’ com os sistemas operacionais e banco de dados, com características de alta disponibilidade implantada com o HACMP-IBM, atualmente disponíveis no ambiente operacional/ computacional e em produção da SES-DF, visando ainda os seguintes resultados:

- *Eliminar gastos repetitivos e independentes, haja vista os altos investimentos realizados pelo Governo do Distrito Federal, para a consolidação do SIS – Sistema Integrado de Saúde;*



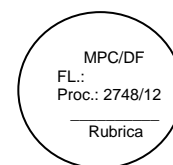
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

- *Reduzir dispêndios provenientes da integração de soluções e da manutenção de bases de dados não sincronizadas;*
- *Facilitar a acomodação de dados gerados pelos aplicativos da Secretaria de Saúde, incluindo aumento de número de usuários que podem acessar a mesma base de dados;*
- *Possibilitar aumento de performance e velocidade de acesso dos aplicativos entre diferentes sistemas;*
- *Permitir a coleta de informações gerenciais e de outra natureza, relevantes à Secretaria de Saúde, entre outras;*
- *Permitir economia em grande escala para materiais e insumos utilizados diariamente nas atividades meio e fim das UAS – Unidades Assistenciais de Saúde.*

De sorte que o TRAKCARE é a solução de gestão de recursos de sistemas integrados de saúde da base de dados corporativa da SES – DF. Esse sistema é utilizado na infraestrutura de TI da SES-DF há anos, o qual se encontra em plena produção integrado com outras soluções e aplicações, sendo acessado e utilizado diariamente por todas as UAS – Unidades Assistenciais de Saúde e demais órgãos corporativos vinculados a SES-DF, tendo acesso de mais de 25.000 (vinte e cinco mil) usuários, inclusive acessado constantemente pelo MPDF para observação do controle das UTIs. O TrakCare é o repositório de informações clínicas de mais de 5.650.000 (cinco milhões) prontuários médicos, que incluem exames laboratoriais, prescrições médicas, históricos de atendimento, anotações da regulação de UTI e todas as outras anotações dos profissionais de saúde do DF.

O SIS DF está em pleno funcionamento em 15 Hospitais, 4 UPAS, 44 Centros Saúde, 63 Farmácias, 22 laboratórios com 60 Postos de Coleta em UBS. Atualmente estamos com mais de 11.000 acessos/dia ao Portal de Exames laboratoriais do SIS DF, que mantém a aprovação de 100% de seus usuários, com possibilidade de impressão remota de seus resultados de exames. A Central de Regulação de Leitos de UTI, controla 380 leitos de terapia intensiva em 17 hospitais sendo 10 públicos e 7 privados/conveniados.

O TRAKCARE em comento tem atendido os requisitos funcionais dos sistemas da SESDF e tem demonstrado ser altamente eficiente, confiável e robusto. Essas qualidades tem resultado em alto desempenho e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

disponibilidade das funcionalidades implementadas nos últimos anos com esta tal plataforma'

*'(...) **Viabilidade Organizacional:** Hoje são inúmeros os benefícios que a plataforma Trakcare apresenta no dia a dia das atividades de gestão a saúde e principalmente no atendimento à população, além da constatação à cultura organizacional adquirida, eficiência, eficácia e os objetivos estratégicos.*

***Viabilidade Técnica:** Neste quesito é necessário compreender se a SES-DF terá suporte técnico para a eventual mudança/aquisição de nova solução, rever e avaliar a atual infraestrutura de TIC, ou se haverá a necessidade de novos investimentos em tecnologia (hardware, softwares, comunicação e etc), haja vista todos os investimentos foram realizados e projetados para abrigar os sistemas de missão crítica que compõe o SIS — Sistema Integrado de Saúde na Plataforma Trakcare.*

***Viabilidade Operacional:** Este é um dos fatores mais críticos de uma eventual mudança de solução, é o operacional, ou seja, como será a aceitação por parte dos usuários, quais os requisitos exigidos, o que a rede corporativa da SES-DF e órgãos vinculados espera e o que a solução/plataforma será capaz de fazer.*

***Viabilidade Econômica:** O fator econômico é importante, pois ele é em muitos casos determinante para a sustentação de uma solução de sistemas a ser implantado, e ou manter o que está implementado em produção. Conforme dito antes, a plataforma Trakcare viabilizou ao longo dos últimos anos, inúmeras economias além dos benefícios, como por exemplo: custos com papel, impressão, materiais, redução no quantitativo de exames realizados, insumos laboratoriais, medicamentos, entre outros. Por outro lado a maior vantagem observada com o projeto, tem sido de cunho social apresentados como recursos tangíveis e intangíveis para os usuários e no atendimento à população em geral.'*

'Cabe o registro que a gestão atual observou que na fase em execução do Projeto SIS o formato que apresentaria melhor resultado quanto as boas práticas da governança apontava para desmembrar o modelo de contratação global com a Intersystems o que reduziria o grau de dependência da Secretaria perante a empresa propiciando acompanhamento direto dos resultados a serem alcançados perante a prestação dos serviços prestados pelas três empresas subcontratadas pela Intersystems – Algar, Disclinc e Magna – o que potencializava o contrato, dificultando a gestão atual pela Secretaria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

Atualmente a Secretaria dispõem de uma central de atendimento (0800) para os serviços de Informática executados pela empresa Central IT. A mesma empresa que dá suporte ao Processo Judiciário Eletrônico a nível nacional e a diversos outros clientes no planalto. A Disklinc detentora do software Alfalinc que apoia e operacionaliza gestão de materiais, medicamentos e produtos para saúde em toda a rede de saúde. Quanto à Magna, empresa responsável pelo processo de adoção, treinamento e revitalização do projeto SIS o termo de referência que já foi concluído sendo que em breve será iniciado o procedimento licitatório para contratação deste serviço, se dará na modalidade pregão. E com a Intersystems a parte de suporte técnico ao banco de dados Cache e ao software SIS e a parte de aperfeiçoamentos, customizações, configurações, adequações no software que detemos as licenças de uso de propriedade da Intersystems' (...)"

Nossas Considerações

6. Verifica-se que os esclarecimentos prestados não elucidaram os questionamentos trazidos por esta Corte, por a SES/DF entender que não há no mercado projeto e/ou solução similar na área de saúde com as mesmas características técnicas e funcionalidades do sistema SIS – Sistema Informatizado de Saúde atualmente implantado em toda a rede do DF, com o auxílio da ferramenta Trackcare.

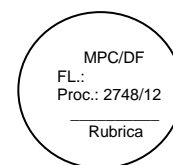
7. No entanto, notícia publicada pela ePharma¹ indicou quatro empresas, além da Intersystems, proprietária do Trackcare, como fabricantes de software de gestão hospitalar instaladas no país (fl. 276/277).

8. A empresa MV Sistemas, por exemplo, noticia em seu *site* diversos módulos similares aos implantados pelo sistema SIS, tais como: Assistência Farmacêutica, Centro de Diagnóstico, Complexo Regulador, Hospital, Laboratório Central, entre outros (fls. 278/279).

9. Artigo publicado pela consultoria Gartner Inc. apresentou os resultados da avaliação de fornecedores de soluções integradas de saúde para o mercado global (fls. 280/301).

10. Nesse estudo, a empresa Cerner, com representação no Brasil (fl. 302), encontra-se posicionada entre os líderes de mercado no quadrante mágico do Gartner² (fl. 285).

¹ Fundada em 1999 por profissionais e empresas da área de saúde, a ePharma é uma empresa concebida a partir do conceito PBM (Pharmacy Benefit Management) e focada na moderna gestão da assistência farmacêutica, integrando benefícios e ações ligadas à saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA

11. Assim, não há como afirmar se os sistemas de saúde para hospitais disponíveis no mercado atendem aos requisitos técnicos e funcionais presentes na solução SIS sem que haja pelo menos uma consulta formal as empresas fornecedoras de sistemas de saúde instaladas no país, a exemplo das citadas às fls. 276 e 302.

12. Nessa linha, entende-se que a SES/DF deverá elaborar mapeamento dos requisitos tecnológicos presentes no sistema SIS, com o respectivo cotejamento dos preços dos serviços atualmente pagos para manter a solução em toda a rede, para, então, submetê-lo aos fornecedores de softwares de gestão hospitalar, com a finalidade de se verificar a viabilidade técnica, operacional e econômica das soluções disponíveis no mercado.

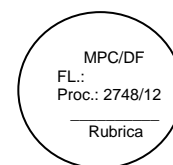
11. As sugestões foram no sentido de se reiterar à SES que ultime medidas efetivas para elaborar mapeamento dos requisitos tecnológicos presentes no sistema SIS, com o respectivo cotejamento dos preços dos serviços atualmente pagos para manter a solução em toda a rede, para, então, submetê-lo aos fornecedores de softwares de gestão hospitalar, com a finalidade de se verificar a viabilidade técnica, operacional e econômica das soluções disponíveis no mercado.

12. Os autos vieram ao MPC/DF que vai reiterar todos os termos do parecer anterior, ofertado há quase dois anos, onde se destacou a necessidade de o NFTI analisar a documentação recebida do TC/RO, em razão da existência do sistema público chamado HOSPUB, disponibilizado pelo MS, o qual tem possibilitado a implantação de prontuários eletrônicos, com singela customização.

13. Ademais, importa destacar que em 28/02/2013, o MPDFT encaminhou à SES, a RECOMENDAÇÃO 03/2013-2º PROSUS (em anexo), nos seguintes termos:

“RECOMENDAR aos Excelentíssimos Secretários de Saúde do DF, Subsecretário de Atenção à Saúde e Subsecretário de Tecnologia da Informação que suspendam a utilização da prescrição médica disponibilizada pelo sistema Trakcare® até que a empresa contratada promova as alterações abaixo relacionadas, além de outras que eventualmente possam garantir maior eficiência e segurança às orientações médicas/terapêuticas:

² Relatório de análise das principais tecnologias do mercado através de um gráfico conhecido como “Quadrante Mágico do Gartner”, além de informações detalhadas sobre os pontos fortes e pontos fracos de cada fabricante na tecnologia analisada.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA SEGUNDA PROCURADORIA**

1. *Padronização da folha de prescrição médica do prontuário eletrônico colocando em destaque gráfico, tão somente, a forma de administração do medicamento prescrito, incluindo a dose propriamente dita, a via de administração, o intervalo das doses e, quando for o caso, a diluição e controle do número de dias de utilização;*
2. *Disponibilização dos meios para que o médico possa acrescentar à prescrição, em tempo real, medicamentos eventualmente não disponibilizados pela padronização do sistema, a fim de salvaguardar sua plena autonomia e segurança do paciente, no que tange ao ato da prescrição médica;*
3. *Alteração que possa haver inserção/alteração de campo que permita a individualização das doses dos medicamentos prescritos, a ser feita pelo próprio médico, de forma independente da padronização “geral” utilizada no sistema, conforme critérios de peso corporal, idade, função renal, e outros parâmetros clínicos que o médico julgar necessários, evitando a simples indicação de número de frascos, ampolas ou comprimidos a serem administrados;*

RECOMENDA, ainda, que tão logo sejam implementadas as alterações acima relacionadas, que as mencionadas autoridades adotem medidas que possam viabilizar a constante manutenção do banco de dados do sistema Trakcare® atualizado quanto aos medicamentos e apresentações que estão disponíveis na farmácia das unidades de assistência à saúde da SES/DF (atualização em tempo real), impedindo a prescrição de itens eventualmente indisponíveis ou que tenham sido substituídos e/ou não padronizados, a fim de evitar omissões ou retardamentos, potencialmente lesivos, na terapêutica prescrita aos pacientes;”

14. Tal Recomendação demonstra que o sistema Trakcare não tem atendido a contento a necessidade dos pacientes, portanto, não cumpre os requisitos técnicos e funcionais alegados pela SES. Isso reforça a necessidade de se confirmar se os sistemas de saúde para hospitais disponíveis no mercado não seriam mais adequados ao funcionamento da Secretaria de Saúde, conforme sugere o Corpo Técnico.

É o parecer.

Brasília-DF, 05 de dezembro de 2014.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
PROCURADORA MPC/DF**