

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

Processo nº: 38.091/15-e

Jurisdicionada: Polícia Militar do DF

Assunto: Licitação

Órgão Técnico: Secretaria de Acompanhamento

Valor Estimado: R\$ 20.969.298,77, vigência da ata por 12 (doze) meses

Data de Abertura: 7.1.2016, às 14h

Ementa: Pregão Eletrônico nº 57/2015, elaborado pela Polícia Militar do DF, visando o registro de preço para contratação da solução em engenharia de telecomunicações, com vistas a executar serviços de operação e apoio à gerência de redes, manutenção corretiva e preventiva dos sistemas de comunicação local e de longa distância, dos Sistemas de Videoconferência, das Redes Físicas de Voz, Dados Som e Imagem, CFTV, Controle de Acesso e infraestrutura de rede elétrica estabilizada, com garantia técnica, por meio de Unidades de Serviços Técnicos – UST e fornecimento de equipamentos, materiais, peças e componentes necessários ao suporte e sustentação do ambiente de rede e dos sistemas de comunicação da jurisdicionada. O Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação - NFTI sugere a suspensão do certame e determinações à Polícia Militar do DF. DECISÃO LIMINAR de acordo com a Instrução.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da análise do edital do Pregão Eletrônico nº 57/2015, elaborado pela Polícia Militar do DF, visando o registro de preço para contratação da solução em engenharia de telecomunicações, com vistas a executar serviços de operação e apoio à gerência de redes, manutenção corretiva e preventiva dos sistemas de comunicação local e de longa distância, dos Sistemas de Videoconferência, das Redes Físicas de Voz, Dados Som e Imagem, CFTV, Controle de Acesso e infraestrutura de rede elétrica estabilizada, com garantia técnica, por meio de Unidades de Serviços Técnicos – UST e fornecimento de equipamentos, materiais, peças e componentes necessários ao suporte e sustentação do ambiente de rede e dos sistemas de comunicação da jurisdicionada.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

2. O tipo de licitação é o de menor preço e o valor estimado é de R\$ 20.969.298,77 (item 10.3.1 do Edital e item 5.1 do Termo de Referência, fl. 7 e 52 do e-doc AA8B5B70-e).
3. A abertura do certame está prevista para o dia 7.1.2016, às 14h, conforme extrato publicado no DODF de 18.12.2015, pág. 96 (e-doc 4965A907-e).
4. O prazo de vigência da ata de registro de preço será de 12 (doze) meses, contados a partir de publicação. Sendo formalizado contrato este terá duração de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado na forma da Lei nº 8.666/93, conforme item 3.4 do Termo de Referência (fl. 22 e-doc AA8B5B70-e).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO:

5. O Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação, por meio da Informação nº 64/2015 (e-doc EE212AB0-e), analisa o edital em epígrafe nos seguintes termos:

“Dos Requisitos Formais

*3. Naquilo que se refere aos aspectos formais acerca da licitação em comento, registra-se que a documentação entregue ao Tribunal por meio do Ofício nº 118/SPL – DALF não contempla todas as folhas do Processo GDF - 054.000.306/2014, que possui ao menos 1066 folhas (fl. 466**), tendo sido entregues ao TCDF dois arquivos digitais contendo 858 folhas (311 folhas no e-doc FB46149F-e e 477 folhas no e-doc 2819FFED-e).*

*4. No entanto, consta da documentação encaminhada lista de verificação detalhada do processo de contratação, fls. 89/94** e 174/176**, que permitem considerar atendidos, presumida a boa-fé dos agentes responsáveis pela verificação, os requisitos formais necessários para a realização do certame.*

5. Assim, sugere-se determinar à PMDF que, ao final do cumprimento das determinações que vierem a ser proferidas por esta Corte de Contas, apresente o inteiro teor do Processo GDF - 054.000.306/2014 em arquivo(s) digital(is), alertando que o descumprimento desse tipo de obrigação compromete o exercício do controle externo (art. 112, I, 'c' e III do RI/TCDF) e é passível de multa conforme art. 182, VI, do RI/TCDF.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

Dos Requisitos Técnicos Estabelecidos no Termo de Referência***Do Planejamento da Contratação***

6. Destaca-se a presença, nestes autos, dos artefatos resultantes do estudo realizado pela equipe de planejamento da contratação, nos termos previstos na IN 4/2010, art. 9º e 10, incisos I, II e IV⁴, a saber:

- a) Documento de oficialização da demanda (8/15*);
- b) Análise da Viabilidade da Contratação (fls. 16/225*);
- c) Plano de Sustentação (fls. 248/276*);
- d) Análise de Riscos (fls. 136/142**).

7. A estratégia da contratação, prevista no art. 10, III, da IN 4/2010 não foi remetida ao TCDF (ver §4), apesar de constar de lista de verificação à fl. 175**.

8. Ademais, verifica-se que a presente contratação se encontra alinhada com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI da jurisdicionada para o período 2012/2013 (fls. 19/20***), a saber:

“2.2.1. A contratação pretendida está alinhada com os seguintes objetivos estratégicos da PMDF, constantes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI 2012/2013, que é o hodierno motivador do pleito, contemplando as seguintes ações:

2.2.1.1. Ação nº 14_PDTI: Implantar sistema para pesquisa de opinião junto ao público interno e externo e para avaliação e divulgação dos resultados. PE (Iniciativas 10.6.1 e 10.6.8

2.2.1.2. Ação nº 42_PDTI: Desenvolver e implantar projeto de Rede Metropolitana Privada de comunicação de dados da PMDF (LTE)

2.2.1.3. Ação nº 43_PDTI: Celebrar parcerias e convênios com órgãos públicos e instituições privadas para intercâmbio de informações e sistemas de interesse da PMDF para melhoria da qualidade da Segurança Pública.

2.2.1.4. Ação nº 44_PDTI: Celebrar parcerias e convênios com órgãos públicos e instituições privadas para intercâmbio de informações e sistemas de interesse da PMDF.

2.2.1.5. Ação nº 45_PDTI: Celebrar parcerias e convênios com órgãos públicos e instituições privadas para intercâmbio

⁴ IN 04/2010 – SLTI/MPOG, recepcionada no Distrito Federal pelo Decreto nº 34.637/13.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

de informações de Banco de dados e sistemas de interesse da PMDF.

2.2.1.6. Ação nº 47_PDTI: Celebrar parcerias e convênios com órgãos públicos e instituições privadas para intercâmbio de informações e sistemas com foco na Copa do Mundo de 2014.

2.2.1.7. Ação nº 49_PDTI: Implantar soluções tecnológicas de sistemas de apoio à sala de Comando e Controle Operacional e treinar usuários.

2.2.1.8. Ação nº 54_PDTI: Implantar solução tecnológica em EAD para capacitação técnico-profissional do efetivo policial militar e na filosofia de polícia comunitária.

2.2.1.9. Ação nº 60_PDTI: Implantar sistema de videoconferência entre unidades policiais militares." (grifou-se)

9. Da simples leitura das ações indicadas, constata-se a desatualização desse PDTI, vez que fatos passados (Copa do Mundo de 2014) e ações concluídas⁵ (sala de Comando e Controle Operacional) foram considerados motivadores da presente contratação.

10. Essa desatualização eleva o risco de a contratação ser ineficiente, especialmente em organizações com vultosos dispêndios em tecnologia da informação, vez que o PDTI é peça fundamental para o planejamento das contratações conforme jurisprudência desse e. TCDF⁶, bem como para observância dos princípios constitucionais de legalidade e eficiência.

11. Assim, sugere-se determinar à PMDF que, em atenção aos princípios constitucionais de legalidade e eficiência, estabeleça, em até 180 dias, processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo "APO02 – Gerenciar a Estratégia" do Cobit 5, contemplando, pelo menos: 1. objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional; 2. alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc); 3. estratégia de terceirização; 4. aprovação, pela mais alta autoridade da companhia, do plano estratégico de TI; 5. desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras; 6. divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos; 7. acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios; 8. divulgação interna e externa do

⁵ Segundo informações prestadas pela Secretaria de Segurança Pública. Processo nº 2701/2015-e.

⁶ Decisões 848/2012, 4472/2012, 6533/2012, 1491/2014, 6133/2014.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

alcance das metas, ou os motivos de não as ter alcançado.

12. No tocante à Fundamentação da Contratação, a jurisdicionada informa que:

“2.1.9. Considerando-se a atual rede da PMDF e a aquisição recente de Estações Rádio base TETRA para os serviços de Missão Crítica, faz-se necessária a adequação da rede urbana atual, além da expansão desta rede para a área rural, substituindo-se antigos equipamentos ainda operando em banda não licenciada. Todos os serviços de comunicação de voz em Missão Crítica já possuem suas localidades definidas, razão pela qual este complemento da rede atual faz-se necessário, buscando maior performance, confiabilidade e cobertura.

2.1.10. Considerando-se ainda que a atual rede da PMDF é baseada em uma solução “Carrier Class”, composta por equipamentos e funcionalidades que necessitam de monitoramento frequente para que tenham níveis satisfatórios de performance e que atualmente sua rede não possui serviços de suporte, manutenção preventiva e corretiva, faz-se necessária a contratação de empresa que será responsável por monitorar seu funcionamento e atuar de maneira eficaz na solução de eventuais problemas respeitando os níveis de SLA definidos neste Termo de Referência.

2.1.11. Esse mecanismo visa aumentar o desempenho e a disponibilidade dos serviços de transmissão de dados, voz e imagem de uma forma que atenda às necessidades de uma rede de missão crítica.

2.1.12. Além disso, é fundamental a definição de estratégias que unifiquem os propósitos dessa nova aquisição com o objetivo de garantir o desempenho da rede em 99,99%, monitorando e atuando de maneira efetiva em caso de eventuais falhas.

2.1.13. Este Registro de Preços contempla todas as unidades necessárias para a abrangência do projeto, tanto na área urbana quanto rural, cujas mesmas necessitam dos serviços implantados, tais como:

- a) Melhoria do desempenho da rede;*
- b) Melhoria da segurança da rede;*
- c) Melhoria da disponibilidade de toda a rede em regime 24x7;*
- d) Melhoria da qualidade dos serviços para as*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

aplicações da rede;

e) Melhoria dos recursos de gerenciamento da rede;

f) Controle de banda segmentado por link;

g) Prover a rede de recursos de segmentação/segregação de sub-redes;

h) Prover a rede de recursos de agregação de links;

i) Prover a rede de recursos de telefonia IP (VoIP);

j) Possuir suporte técnico capacitado para gestão e monitoramento do sistema;

k) Reduzir o número de falhas através dos serviços de manutenção preventiva.”

*(fls. 18/19 ***, grifou-se)*

13. Percebe-se que a PMDF pretende com a presente contratação elevar significativamente a qualidade dos serviços e ampliar a abrangência de sua rede de comunicação. No entanto, como se verá, a consolidação de diversas soluções de tecnologia da informação, com características bastante distintas, e a definição de níveis mínimos de serviço (SLA) insuficientes e inadequados às diversas soluções de interesse da jurisdicionada, caso não sejam ajustados, inviabilizarão o alcance desses resultados.

Do Objeto

*14. A jurisdicionada definiu o objeto do certame como formação de registro de preços para contratação de “solução em engenharia de telecomunicações, com vistas a executar serviços de operação e apoio à gerência de redes, manutenção corretiva e preventiva dos sistemas de comunicação local e de longa Distância, dos Sistemas de Videoconferência, das Redes Físicas de Voz, Dados, Som e Imagem, CFTV, Controle de Acesso e infraestrutura de rede elétrica estabilizada, com garantia técnica, por meio de Unidades de Serviços Técnicos – UST e fornecimento de equipamentos, materiais, peças e componentes necessários ao suporte e sustentação do ambiente de rede e dos sistemas de comunicação da Polícia Militar do Distrito Federal” (fl. 18***).*

*15. Esses serviços e fornecimentos foram estruturados em 12 grupos de tarefas, conforme quadro abaixo (fl. 32***):*

GRUPO DE TAREFAS	
Item	DESCRIÇÃO DAS TAREFAS
1	SERVIÇO ESPECIALIZADO DE APOIO A GERÊNCIA DE PROJETOS DE TELEMÁTICA
2	SERVIÇO DE APOIO À ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO DE REDES LAN E MAN/WAN E DOS SISTEMAS E CABEAMENTO DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

	VOZ, DADOS, SOM E IMAGEM (AUDIO E VÍDEO), CFTV, CONTROLE DE ACESSO E VIDEOCONFERÊNCIA.
3	SERVIÇO DE APOIO À GERÊNCIA DE ENGENHARIA DE TELECOMUNICAÇÕES.
4	SERVIÇO DE OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, SUPERVISÃO, GERENCIAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DA REDE DE LONGA DISTÂNCIA MAN/WAN.
5	SERVIÇO DE OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA, SUPERVISÃO, GERENCIAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DOS SISTEMAS DE VOZ, DADOS, SOM E IMAGEM, CFTV, CONTROLE DE ACESSO E DO CABEAMENTO DA REDE LAN DA PMDF.
6	SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE INFRAESTRUTURA DE SITE DE COMUNICAÇÃO DE RADIOFREQUENCIA DA REDE MAN/WAN DA PMDF.
7	SERVIÇO DE INSTALAÇÃO E REMANEJAMENTO DE PONTOS DE REDE LOCAL - LAN DE VOZ, DADOS, SOM E IMAGEM (AUDIO E VÍDEO) E CONTROLE DE ACESSO.
8	SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO E ENGENHARIA DE AMPLIAÇÃO DE ENLACES, para os equipamentos RÁDIO MICROONDAS DIGITAL DE 100 Mbps ATÉ 1 Gigabit.
9	SERVIÇOS DE INSTALAÇÃO E ENGENHARIA DE AMPLIAÇÃO DE ROTEADORES DE AGREGAÇÃO, com tecnologia capaz de transportar serviços de Ethernet e dados sobre IP.
10	SERVIÇO DE INSTALAÇÃO DO NÚCLEO OPERACIONAL DE CONTROLE - NOC - SALA DE MONITORAMENTO e do Centro de Atendimento de Chamados - CAC na DiTEL Sede da PMDF.
11	SERVIÇO DE OPERAÇÃO, SUPERVISÃO E MONITORAMENTO DOS SISTEMAS DE VOZ, DADOS, SOM E IMAGEM (A/V), VIDEOCONFERÊNCIA, CONTROLE DE ACESSO E DAS REDES LAN, MAN, WAN DA PMDF da PMDF em regime 24x7.
12	SERVIÇOS DE ATENDIMENTO aos usuários da rede corporativa de dados da PMDF em regime 24x7.

16. Todas essas tarefas serão adjudicadas a uma única empresa, que além de prestar essa variedade de serviços, deverá fornecer todos os materiais e softwares necessários para a continuidade dos serviços, resumidamente (fls. 41/48***):

- a. fornecimento de sistema de circuito fechado de tv (CFTV);
- b. fornecimento de sistema de controle de acesso (SCA);
- c. fornecimento de ativos de rede WAN;
- d. fornecimento de sistema de rádio enlace micro-ondas;
- e. fornecimento de sistema de proteção e suprimento de carga elétrica para os sites da PMDF;
- f. fornecimento de materiais e componentes das redes locais de voz, dados, som e imagem, CFTV e controle de acesso;
- g. fornecimento de gabinete outdoor para os sites da PMDF.

17. A lista detalhada chega a 223 itens e contempla o fornecimento anual de: 160 câmeras de vídeo (itens 13/17); 79 antenas (itens 75/87); 8 no breaks (itens 91/93); cabos, conectores, abraçadeiras

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

(itens / quantidades diversos); um item não detalhado (item 187⁷); 1 data show, 42 microfones, 12 mixer de áudio, 12 monitores de TV (itens 228/234); dentre outros.

18. Ainda, no caso dos serviços de atendimento aos usuários (§15, item 12), há previsão de que a empresa contratada deverá fornecer um Centro de Atendimento de Chamados - CAC na Diretoria de Telemática (DITEL) da PMDF contemplando (fl. 40^{***}):

“Instalação de todas as infraestruturas necessárias para o funcionamento e disponibilidade do Centro, tais como: a) equipamentos e serviços: estações de trabalho, com o mínimo de 14 estações sendo: 4 Pontos de Atendimento de Chamados - PA, 8 Postos de Monitoramento Segurança CFTV e SCA e 2 Postos de Monitoramento de Infraestrutura de Voz, A/V, Segurança CFTV, 1 Servidor de Aplicações, 1 Storage com mínimo de 60 TB, 4 Telas Monitores de Frame de Vídeo Wall de no mínimo 56” cada Tela, No-break de no mínimo 60 KVA, banco de bateria com autonomia mínima de 6 horas para a infra instalada, 2 Ar-condicionados de 18.000 BTU’s, malha de aterramento independente, rack de rede de 44U’s, path panel, switches, cabeamento CAT-6, HDMI, conectorização, telas de projeção, projetores, monitores de vídeo wall, mesa operadora CFTV com joystick, certificação, ferramentas, mobiliários e Miscelâneos de instalação e softwares; serviços de instalação, conectividade, customização e operacionalização desses recursos, visando a disponibilidade integral do ambiente 24x7x365.”

19. Esses insumos ao funcionamento dos serviços de atendimento não foram cotados separadamente e serão remunerados com base em unidades técnicas de serviço, 1.136,00 USTs/ano sob demanda, fl. 102^{***}, métrica inadequada para o pagamento de materiais e softwares, sendo possível considerar esse pagamento anual uma “locação” desses bens, sem análise prévia da vantajosidade da locação, conforme preceitua a Decisão Normativa nº 1/2011 desta Corte de Contas.

20. Ante a grande variedade de serviços e insumos envolvidos no Pregão Eletrônico nº 57/2015 – PMDF e considerando as especializações típicas do mercado de tecnologia da informação, a possibilidade de qualificação de servidores para a fiscalização dos contratos específicos⁸, a simplificação das medições e avaliações de qualidade dos serviços; entende-se que há ganhos para a Administração na divisão do objeto do certame em, pelo menos, 5 (cinco) lotes (soluções de tecnologia da informação) distintos, quais

⁷ Diversos materiais necessários para adequações e adaptações pontuais, Miscelâneas materiais rede e cabeamento de voz, dados, som e imagem. 10 unidades por ano, valor estimado anual de R\$ 153.333,33 ((R\$ 10.000,00 + R\$ 17.500,00 + R\$ 18.500,00)/3*10)

⁸ É mais simples capacitar um servidor para fiscalizar uma tecnologia ou serviço específico do que todas as tecnologias necessárias para o funcionamento de uma área de tecnologia da informação.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

sejam:

- a. *Manutenção, ampliação e monitoramento da rede MAN/WAN;*
- b. *Manutenção, ampliação e monitoramento da rede LAN;*
- c. *Central e serviços de atendimento aos usuários;*
- d. *Videoconferência;*
- e. *Solução de controle de acesso e CFTV.*

21. *Contrariamente a esse entendimento, a PMDF defende o não parcelamento do objeto pelas seguintes razões (fls. 25/29***):*

“3.7.1.1. A contratação no modelo pretendido deverá ser em lote único, tendo em vista a tênue conexão entre os níveis de serviço a serem executados, o que gerará à PMDF economia de escala e maior eficiência na fiscalização contratual.

3.7.1.2. Na presente contratação a opção por lote único está fundamentada na IN 02/2008 SLTI/MPOG, art. 3º, § 3º, em redação dada pela IN 03/2009 SLTI/MPOG, onde se encontra estabelecido que as licitações por empreitada por preço global, mesmo que em serviços diversificados, ou serviços e materiais independentes, agrupados em um único lote, devem ser excepcionais, mas admissíveis quando comprovada e justificadamente houver inter-relação entre os serviços contratados, gerenciamento centralizado ou implicar em vantagem para a Administração.

3.7.1.3. Note-se que no presente caso a gestão de contratos mútuos com objetos bastante similares mostra-se inviável, tendo em vista o baixo grau de maturidade da TI da Corporação. A área de Tecnologia da Informação da PMDF carece de recursos humanos para promover a fiscalização conjunta de inúmeros contratos. Além disso, os recursos humanos hoje existentes carecem de conhecimentos técnicos específicos para gerir contratos, conforme preconiza a Instrução Normativa nº 04/2010 – SLTI/MPOG. Ante a realidade da PMDF, é totalmente inviável a contratação de duas ou várias empresas para atender as demandas apresentadas no presente objeto.

3.7.1.4. Para a adequada execução dos serviços a serem contratados, é essencial que esteja assegurada a unidade conceitual de todas as etapas técnicas que podem ser inadvertidamente percebidas, como projetos individuais e isolados, mas que no conjunto compõe um todo uno e indivisível, entrelaçado com coerência tecnológica, direcionado para os resultados esperados.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

3.7.1.5. *A prestação dos serviços por uma única empresa, coordenando transferindo o conhecimento do ambiente computacional da PMDF, com a sua expertise nas plataformas de fabricantes diversos existentes, possibilitará o fornecimento de um serviço mais célere, portanto mais econômico, e de melhor qualidade, com a melhor relação custo-benefício para a organização.*

3.7.1.6. *Este formato se mostra necessário e imperativo, na medida em que os subitens de serviços a serem executados mantêm uma inter-relação, além de dependentes entre si, onde a execução de uma tarefa posterior depende diretamente da execução plena e satisfatória de sua antecessora.*

3.7.1.7. *Note-se, também, que para a prestação dos serviços deverá ser disponibilizado uma ferramenta única de gerenciamento, que ao ser compartilhado com várias empresas poderá gerar uma quebra na segurança da informação.*

3.7.1.8. *Destacam-se, também, outros ganhos de ordem técnica decorrentes da adoção de um processo metodológico único para a prestação dos serviços a serem contratados que envolvem atividades interconectadas. A opção por lote único mitigará atrasos ou retrabalhos, inerentes das diferenças metodológicas, quando da existência de mais de uma contratada.*

3.7.1.9. *Pela mesma razão, a inserção de uma terceira pessoa na relação entre a PMDF e a licitante vencedora deste processo dispersaria a visão de motivos e finalidade, colocando em risco a qualidade dos serviços contratados. O modelo proposto de contratação representa a gestão integrada sem divisão de responsabilidades, inibindo conflitos, sobreposição de atividades e a diluição do comprometimento com o todo do processo.*

3.7.1.10. *Pela ótica da Governança de TI, é imperativo que a empresa contratada tenha sobre si a responsabilidade dos procedimentos em execução, bem como demonstre deter conhecimento simultâneo dos subitens contratados, para que possa responder pelos resultados que lhe serão exigidos no Acordo de Níveis de Serviço.*

3.7.1.11. *Eliminar a dispersão ou divisão de responsabilidades de gestão é requisito básico, por isso a indicação de um único lote, pois o projeto exigirá da contratada a obediência aos estritos limites das políticas e diretrizes estabelecidas para cada sequência de tarefas, nas diversas unidades que compõem a PMDF.*

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

3.7.1.12. Sob o ponto de vista econômico a contratação única evita ônus administrativos e burocráticos consequentes à contratação concomitante de mais de uma empresa prestadora de serviços, e gera economia de escala, tempo, ganhos de eficiência e maior compromisso da empresa a ser contratada.

...

3.7.1.14. Assim, o parcelamento do objeto não se mostra possível, haja vista a inviabilidade técnica, operacional e por medida de segurança jurídica, em razão da unicidade da ferramenta de suporte técnico em Tecnologia da Informação, que deve ser executado de maneira uniforme.

3.7.1.15. Sob o prisma administrativo, optar-se pelo parcelamento da presente demanda resultaria em um equívoco, pois dessa forma demandaria diversas contratações, instrumentalização, gestão e fiscalização dos contratos, resultando, ainda, em maior gasto de tempo e de pessoal envolvido, aumentando a ocorrência de possíveis sanções administrativas quando da execução contratual, o que geraria maiores incertezas na definição das responsabilidades em razão da multiplicidade de empresas prestadoras de serviço.

...

3.7.1.30. O objeto da presente licitação é predominantemente o serviço comum, para cuja realização deve agregar-se, como o acessório segue o principal, o fornecimento de bens. Neste contexto permanece a indivisibilidade do objeto em um lote único, pela natureza acessória e complementar do fornecimento de bens para a realização dos serviços de manutenção preventiva e corretiva. O fornecimento de bens existe em função da natureza dos serviços e assim se define no presente ato convocatório. E, portanto, todos os bens relacionados em número quantitativo e espécie, tais como as peças, materiais e componentes de reposição integrarão os serviços de manutenção a serem prestados. De vez que o fornecimento de material (no caso, reposição de peças) é acessório do serviço (no caso, manutenção preventiva e corretiva). A instauração da presente licitação tem no seu conteúdo a obediência às normas reitoras da licitação para obras ou serviços. Assim, diante do caso concreto, os serviços constituem o principal objeto, sendo o fornecimento de bens, o elemento acessório, e mesmo no aspecto de volume e preços são bem inferiores ao montante dos serviços, que tem parcela de maior relevância."

(grifou-se)

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

22. Além desses argumentos a PMDF apresenta jurisprudência e doutrina que considera favoráveis ao não parcelamento no caso concreto.

23. No entanto, como se demonstra nessa informação, os serviços são bastante diversos e possuem escopo distinto, não sendo usual se encontrar no mercado empresas que forneçam isoladamente essa gama de soluções e sejam capazes de fornecer os diversos insumos desejados pela jurisdicionada, daí o encaminhamento proposto no §20, que está em conformidade com o art. 5º, Iº, da IN 04/2010 que regula o presente certame.

24. Além disso, verifica-se o risco de realizar contratação de serviços tão complexos por jurisdicionado que afirma possuir “baixo grau de maturidade” na “TI da Corporação”, que “carece de recursos humanos para promover a fiscalização conjunta de inúmeros contratos” e que, mais grave, “os recursos humanos hoje existentes carecem de conhecimentos técnicos específicos para gerir contratos”.

25. Nessas condições, é provável que a fiscalização contratual seja mera formalidade, por baixa qualificação e especialização do pessoal do quadro próprio da PMDF, sem o real e efetivo acompanhamento do alcance de metas, inviabilizando o sucesso da contratação das diversas soluções envolvidas e deixando a corporação à mercê das avaliações de qualidade e desempenho elaboradas pela eventual contratada. Entende-se, assim, que o parcelamento do objeto na forma proposta (§20) auxiliaria a jurisdicionada a capacitar mais rapidamente um rol mínimo de profissionais para fiscalização das diversas soluções de seu interesse.

26. Ainda, constata-se equívoco na justificativa para o não parcelamento de serviços e insumos quando a jurisdicionada afirma que os insumos (materiais e softwares) são acessórios e possuem “volume e preços ... bem inferiores ao montante dos serviços, que tem parcela de maior relevância”.

27. A pesquisa de preços de mercado que instrui processo de contratação (fl. 52***) indica montante anual de despesas com serviços de R\$ R\$ 9.731.324,20 e com materiais de R\$ 11.237.974,57, ou seja, o valor “acessório” é maior do que o “principal”, podendo configurar fuga à licitação, por relacionar insumos não imprescindíveis à continuidade dos serviços, em desatenção aos arts. 2º e 3º da Lei 8.666/93.

28. Nesse sentido, sugere-se determinar à PMDF que reavalie os materiais e softwares relacionados no termo de referência para fazer constar apenas aqueles imprescindíveis à realização dos

⁹ Art. 5º Não poderão ser objeto de contratação: I - mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

serviços desejados, em obediência ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei 8.666/93.

29. Ademais, em exames de casos análogos, a jurisprudência deste e. TCDF é pacífica quanto ao parcelamento de serviços dessa natureza em atenção ao art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93, a saber:

DECISÃO Nº 615/2008 – 06/03/2008 - O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: ... 3) possibilidade de separação dos serviços a serem contratados, na forma como aventada pelo órgão instrutivo desta Corte de Contas, em face do disposto no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93, com os consequentes ajustes no tipo de licitação a ser adotada para cada item, de acordo com as características dos serviços; ...

DECISÃO Nº 3016/2010 – 22/06/2010 - O Tribunal, ..., decidiu: ... b) no prazo de 30 (trinta) dias, providências visando à realização de procedimento licitatório ..., em lotes distintos, com intuito de ampliar a competitividade do certame e evitar o sobrepreço constatado nos ..., visando dar cumprimento ao disposto no art. 23, § 1º, da Lei de Licitações;

DECISÃO Nº 3803/2012 – 26/7/2012 - O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... a) licitação dos serviços especificados no Lote 2 (Apoio Técnico a Operação de Infraestrutura de TI) em, pelo menos, 3 (três) lotes ou certames distintos, com possibilidade de adjudicação parcelada, para melhor aproveitamento das especializações existentes no mercado de TI, bem como para ampliação da competitividade do certame, como preconiza o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93;

30. Assim, sugere-se determinar à Polícia Militar do Distrito Federal que separe as soluções de tecnologia da informação especificadas no Pregão Eletrônico nº 57/2015 em, pelo menos, 5 (cinco) lotes ou certames distintos, com possibilidade de adjudicação parcelada, para melhor aproveitamento das especializações existentes no mercado de TI, bem como para ampliação da competitividade do certame, como preconiza o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal.

Da Modalidade de Licitação

31. Ao optar pela utilização do pregão eletrônico como forma de seleção do fornecedor, a jurisdicionada observou orientação expressa no art. 9º, § 1º, do Decreto Federal nº 7.174/2010, recepcionado pelo Decreto Distrital nº 34.637/2013, bem como a jurisprudência desta e. Corte de Contas¹⁰.

¹⁰ Decisões nºs 3.433/2011, 3.803/2012 e 469/2013.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

Da Qualificação Técnica

32. No tocante à qualificação técnica, constata-se restrição à competitividade do certame, vez que a jurisdicionada exige a apresentação de:

*“7.3.1.5. A Licitante deverá ser credenciada pela ALCATEL-LUCENT, fabricante dos Roteadores Modelo 7750SR-12, 7210SAS-M, OMNISWITCH OS6850 e OS6250, Sistema da Gerência 5620 SAM e Rádios Microondas de alta capacidade Modelo 9500 MPR, existentes na Rede de Dados da PMDF e para tanto deverá apresentar: a) A licitante deverá apresentar a Declaração da ALCATEL-LUCENT referenciando ao presente processo de contratação e informando que a empresa LICITANTE está autorizada para o fornecimento dos equipamentos relacionados no Item 7.3.1.5 e de placas, software e demais sobressalentes necessários à execução de serviços de instalação, manutenção, assistência técnica e garantia.” (fl. 55***, grifou-se)*

33. Em consulta realizada no sítio da ALCATEL-LUCENT¹¹, constatou-se que apenas 67 (sessenta e sete) empresas no Brasil possuem parceria com esse fabricante. Dessas, somente 4 (quatro) com sede no Distrito Federal (ver documento associado ao processo¹²).

34. Considerando que os equipamentos do fabricante ALCATEL-LUCENT são utilizados para operacionalizar os serviços de rede metropolitana (MAN/WAN¹³), objetos dos serviços 2 e 4 (§ 15), não é razoável que sua exigência seja estendida a todo conjunto de serviços e fornecimentos abarcado pelo Pregão nº 57/2015 – PMDF, reforçando a necessidade de parcelamento do objeto, em atenção ao princípio da competitividade (art. 3, § 1º, I, da Lei 8666/93).

35. Registre-se, ainda, que, apesar de uma empresa não parceira, provavelmente, conseguir obter credenciamento junto a ALCATEL-LUCENT, a obtenção de uma declaração específica para o certame no prazo exíguo do pregão não é razoável e também afronta o

¹¹

http://enterprise-partner-locator.alcatel-lucent.com/search/localization?country=br&province=All&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=0&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=1&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=2&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=3&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=4&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=5&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=6&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=7&field_accreditation_level_value_many_to_one%5B%5D=8&sort_by=default

¹² Rol de empresas parceiras Alcatel-Lucent no Brasil

¹³ Uma rede de área metropolitana, ou MAN (em inglês: *metropolitan area network*), interliga várias redes geograficamente próximas (até algumas dezenas de quilômetros) num circuito urbano. Assim, que nós distantes comuniquem-se como se fizessem parte de uma mesma rede local. https://pt.wikipedia.org/wiki/Rede_de_%C3%A1rea_metropolitana

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

princípio da competitividade.

36. No sentido da argumentação acima, releva destacar os entendimentos constantes da Nota Técnica nº 03/2009 – SEFTI/TCU sobre credenciamento de licitantes, cuja divulgação foi autorizada pelo Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, a saber:

“Entendimento I. Nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, via de regra, não é requisito técnico indispensável à execução do objeto a exigência de que as licitantes sejam credenciadas pelo fabricante (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI in fine; Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II, art. 56, arts. 86 a 88 e Acórdão nº 1.281/2009 – TCU – Plenário, item 9.3).

Entendimento II. A exigência, em editais para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, de credenciamento das licitantes pelo fabricante, via de regra, implica restrição indevida da competitividade do certame (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “d”, art. 44, § 1º; Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inciso II e Acórdão nº 1.281/2009 – TCU – Plenário, item 9.3) e atenta contra a isonomia entre os interessados (Constituição Federal, arts. 5º, caput, 37, inciso XXI e Lei nº 8.666/1993, art. 3º, caput).

Entendimento III. Nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, a decisão pela exigência, em casos excepcionais, de credenciamento das licitantes pelo fabricante deve ser cabalmente justificada no processo licitatório, respeitando-se as particularidades do mercado (Lei nº 9.784/1999, art. 50, inciso I). Nessas situações, o credenciamento deve ser incluído como requisito técnico obrigatório, não como critério para habilitação (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI in fine; Lei nº 8.666/1993, arts. 27 a 31 e Decisão TCU nº 523/1997).

37. Vale notar que o próprio edital já contempla exigência de experiência na prestação de serviços e fornecimento de bens para redes MAN/WAN, veja-se:

“7.3.1.4.1. Prestação de Serviços de elaboração e implantação de projeto, operação, gerência e manutenção preventiva e corretiva de infraestrutura de rede local e de longa distância WAN e MAN de voz, dados e imagem, em âmbito nacional, em E1, ATM, SDH, Frame-Relay. Serviços de comunicação via rádio, radiofrequência, satélite, fibras ópticas e OPGW;

7.3.1.4.2. Prestação de Serviços de fornecimento e instalação e operação de sistema de gerenciamento e de administração de segurança de redes LAN e WAN;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

*7.3.1.4.3. Prestação de Serviços de fornecimento, instalação, programação, configuração de equipamentos ativos de rede (switches, roteadores, access-point) de dados sob TCP/IP (LAN e WLAN);” (fl. 54***)*

38. Caso esses itens (7.3.1.4.1, 7.3.1.4.2, 7.3.1.4.3) fossem reformulados para indicar os equipamentos previstos no item 7.3.1.5, seria possível excluir a exigência de credenciamento e, possivelmente, o resultado de identificar um prestador de serviço realmente capacitado a executar o contrato fosse alcançado, vez que cartas de credenciamento ou similares não coobrigam o fabricante na prestação dos serviços ou fornecimento de bens, tendo baixa eficácia na mitigação de riscos de inexecução contratual.

39. Assim, no caso específico, forçoso determinar que a exigência de credenciamento junto ao fabricante ALCATEL-LUCENT seja mantida, se for conveniente, apenas para os serviços que exijam a manutenção ou o fornecimento de ativos de rede MAN/WAN, sem a obrigatoriedade de referência ao certame específico, em atenção ao art. 3, § 1º, I, da Lei 8666/93.

40. Ainda no tema, verifica-se que a exigência quantitativa do atestado previsto no item 7.3.1.4.9¹⁴ (4.500 usuários em rede, fl. 55***), é incompatível com as informações relativas ao número de usuários da atual rede de computadores da PMDF (4.000 estações de trabalho e 4.000 e-mails efetivos, fl. 79***). Assim, sugere-se determinar a reformulação do item 7.3.1.4.9 para exigir, no máximo, 2.000 (dois mil) usuários em rede, em atenção ao art. 3, § 1º, I, da Lei 8666/93, bem como à jurisprudência dessa Corte de Contas¹⁵.

41. Constatou-se, ainda, que a jurisdicionada pugnou pela obrigatoriedade da vistoria das instalações nos itens 6 e 7.3 do Termo de Referência (fls. 52/54***), conforme os seguintes excertos:

“6. DA VISTORIA AOS LOCAIS DOS SERVIÇOS

6.1. A necessidade de vistoria descrita no Termo de Referência está prevista no artigo 15 da IN nº. 02 de 30 de abril de 2008 da SLTI/MPOG, que diz:

“VIII – a necessidade, quando for o caso, devidamente justificada, dos locais de execução dos serviços serem vistoriados previamente pelos licitantes, devendo tal

¹⁴ 7.3.1.4.9. Prestação de Serviços de suporte técnico e atendimento de chamados, remoto e presencial para até 4.500 usuários em rede – Serviço 0800, call-center, service-desk. Fornecimento e Operação de Sistema de Gestão de Atendimento de Chamados/Incidentes, na plataforma WEB. Administração, controle sistematizado, registro automático dos alertas para tratamento de incidentes de rede empregando metodologia ITIL/COBIT. Atendimento de primeiro e segundo nível no mínimo 500 Ordens de Serviços por mês e atendimento de Acordo de Nível de Serviço –SLA;

¹⁵ Decisões nºs 1270/2014 e 1491/2014

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

exigência, sempre que possível, ser substituída pela divulgação de fotografias, plantas, desenhos técnicos e congêneres. ”

6.1.1. O requisito de vistoria se faz necessário para que as LICITANTES tenham condições de absorver a maior quantidade de informações necessárias para a elaboração de suas propostas, com o objetivo de garantir maior segurança para a Administração Pública.

6.1.2. As LICITANTES podem argumentar falta de informações relevantes além de condições que não possam ser previstas sem a realização de vistoria, e que acarretaria em prejuízo para a Administração, por eventuais alegações posteriores de desconhecimento das condições para a execução do serviço por parte das LICITANTES.

...

6.1.4. As LICITANTES deverão encaminhar representantes capacitados para realizar visita às instalações da PMDF em Brasília/DF, com o objetivo de avaliar as condições e absorver a maior quantidade de informações necessárias para a elaboração de suas propostas, para o fornecimento dos serviços a serem realizados. Nesta ocasião, a empresa assinará compromisso de guardar sigilo sobre todas as informações relativas a PMDF.

6.1.5. O agendamento poderá ser realizado, pelo telefone (61) 3910–1235. A PMDF recomenda que esta marcação seja feita com antecedência, para evitar congestionamento de vistorias.

6.1.6. O período estabelecido para a vistoria técnica terá início na data da publicação do edital até o terceiro dia útil anterior à data de abertura da licitação, devendo ser realizado em dias úteis, das 14 às 17 horas.

6.1.7. Após a realização da vistoria, será lavrado, pelo representante da equipe técnica da área de TI/PMDF, designado para tanto, o respectivo TERMO DE VISTORIA, o qual deverá ser preenchido e assinado pelo interessado em participar da licitação, anexando-o, oportunamente, à sua proposta. Lavrado este, a LICITANTE atestará que tem pleno conhecimento da natureza e do escopo do fornecimento dos serviços, não se admitindo, posteriormente, qualquer alegação de desconhecimento dos mesmos.

6.1.8. A ausência da Declaração de Vistoria na documentação de habilitação do licitante incorrerá na sua desclassificação do certame;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

6.1.9. A vistoria deverá ser realizada pelo Representante Técnico credenciado pela empresa licitante junto ao conselho profissional competente, que deverá apresentar procuração válida e reconhecida, assinada por pessoa, comprovada e legalmente habilitada, autorizando-o especificamente a receber as informações técnicas, sob o compromisso de confidencialidade, mediante apresentação de termo.

...

7.3. Requisitos de Capacitação Técnica

...

7.3.1.2. Declaração expedida pela DITEL, órgão responsável pela licitação, de que a LICITANTE vistoriou os locais de prestação dos serviços.

7.3.1.3. A condição de Responsável Técnico da LICITANTE deverá ser devidamente comprovada por ocasião da vistoria. A vistoria deverá ser marcada pelo fone (61) 3910 1237, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas. A vistoria deverá ser realizada até no máximo 3 (três) dias antes da data da abertura do certame.

” (grifos do original e nossos)

42. A exigência de vistoria técnica às instalações e locais de realização dos serviços por parte da PMDF não possui amparo legal, uma vez que, nos termos do art. 30, III, da Lei nº 8.666/93, o atestado de visita técnica se refere:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

43. Mediante o Acórdão nº 1.599/2010 - Plenário, o Tribunal de Contas da União determinou a retirada de obrigatoriedade da visita técnica, sendo suficiente a declaração da empresa licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto:

9.2.2. abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

do objeto (Achado 3.7);

44. No mesmo sentido a deliberação contida no item III, “b”, da Decisão TCDF nº 3.119/2011, que dispõe:

III. determinar à CAESB que adote as seguintes providências em relação ao edital da Concorrência CP nº 004/2011: [...] b) promova a adequação do item 6.1.4 – “d” e Anexo I/1 – Modelo 05 (Declaração de Vistoria), retirando a imprescindibilidade da presença do Responsável Técnico, a sua compulsoriedade (pode ser substituída por declaração do licitante de conhecer as condições do local da obra) e a necessidade do atesto da contratante, em atenção ao princípio da competitividade (inciso I, § 1º, do art. 3º da Lei nº 8.666/93), bem como às Decisões nºs 1.443/2011 e 2.237/2011;

45. Assim, faz-se necessário determinar à PMDF que ajuste o termo de referência para suprimir a obrigatoriedade da vistoria técnica, admitindo como suficiente a declaração do licitante de conhecer as condições do local de execução dos serviços, em consonância com os limites estabelecidos no art. 30, III, da Lei nº 8.666/93.

Da Estimativa do Preço dos Serviços

46. A pesquisa de preços para o certame foi realizada entre empresas do ramo, mas com a restrição de competitividade acima apontada, ou seja, somente entre empresas parceiras do fabricante ALCATEL-LUCENT ou o próprio fabricante, veja-se (fl. 52*).

Item	Empresa	Valor Unitário UST	Qtd. UST's Anual	Valor UST's Anual	Valor dos Materiais Anual	Valor Total Anual
1	T&S Telemática Engenharia e Sistemas Ltda.	38,95	257.556,00	R\$ 10.031.806,20	R\$ 10.432.397,09	R\$ 20.464.203,29
2	Klaruss Tecnologia Ltda.	38,50	257.556,00	R\$ 9.915.906,00	R\$ 11.658.071,91	R\$ 21.573.977,91
3	Alcatel-Lucent S.A.	35,90	257.556,00	R\$ 9.246.260,40	R\$ 11.623.454,72	R\$ 20.869.715,12
Média de Mercado		37,78	257.556,00	R\$ 9.731.324,20	R\$ 11.237.974,57	R\$ 20.969.298,77

47. Além disso, a jurisdicionada não utilizou como parâmetro qualquer preço público, por não haver encontrado edital com serviços e fornecimentos semelhantes aos de seu interesse (Anexo H - fls. 226/228***). Tal fato, decorre, possivelmente, da ausência de parcelamento do objeto do certame, já abordado nessa informação.

48. Assim, sugere-se determinar à PMDF que, após reformular o termo de referência do Pregão Eletrônico nº 57/2015, promova nova pesquisa de preços contemplando os parâmetros



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

estabelecidos no art. 2º da Lei Distrital nº 5525/15¹⁶.

Elementos de Gestão de Contratos

49. No tocante à presença de elementos de gestão contratual, a jurisdicionada especificou apenas 1 (um) nível de serviço para todas as 12 (doze) tarefas envolvidas na contratação (§15), a saber (fl. 57^{***}):

9.1.8. A CONTRATADA deverá manter os Níveis de Serviço conforme descrição contida na tabela a seguir:

Indicador	Modo	Nível Mínimo Aceitável	Nível Máximo Esperado	Ocorrência	Glosa no Pagamento da Fatura
Cumprimento dos prazos acordados	Medição individual da diferença entre o prazo medido e o prazo executado na Ordem de Serviço	75% (setenta e cinco por cento) das Ordens de Serviço do mês executadas dentro dos prazos acordados	100% (cem por cento) das Ordens de Serviço do mês executadas dentro dos prazos acordados	entre 0% e 34%	25%
				entre 35% e 4%	10%
				entre 45% e 54%	8%
				entre 55% e 64%	6%
				entre 65% e 74%	4%

50. Em função da diversidade de soluções presentes no certame, entende-se que há necessidade de definição mais objetiva dos níveis mínimos de serviço desejados pela PMDF, sob risco de que o acompanhamento da execução contratual seja meramente formal, sem avaliação efetiva de desempenho e qualidade dos serviços contratados.

51. Além disso, quanto ao serviço de atendimento ao usuário (§15, item 12), a jurisdicionada possibilitou a definição, posterior à assinatura do contrato, do detalhamento dos níveis de serviço desejado, veja-se (fl. 87^{***}):

11.2.3. Cada uma das definições será pactuada entre a proponente vencedora e a PMDF, após a assinatura do contrato, em sua elaboração, especificando-se, na oportunidade, os locais, a quantidade de pontos e o grau de severidade pertinente a cada um deles.

52. Considerando que os níveis mínimos de serviço desejados afetam o custo de prestação do serviço pelos licitantes, a ausência de definição objetiva e detalhada ao tempo da licitação, compromete a etapa de formulação de propostas.

53. Nesse sentido, consoante jurisprudência deste e. TCDF¹⁷,

¹⁶ “Art. 2º Na formatação do preço médio praticado pelo mercado, devem ser utilizados os seguintes parâmetros:

I – relatório de pesquisa de preço de produtos, com base nas informações da Nota Fiscal Eletrônica – NFe;

II – preços públicos referentes a aquisições ou contratações similares realizadas pelo Distrito Federal ou órgãos federais;

III – pesquisa publicada em mídia ou site especializado ou de domínio amplo;

IV – pesquisa junto a fornecedores.”

¹⁷ Decisões nºs 1294/09, 4983/2010, 2422/2012, 1270/2014, 1491/2014 e 1981/2015

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

sugere-se determinar à jurisdicionada que defina detalhadamente os níveis de serviço desejados, uma vez que impactam no valor da solução, em atenção aos princípios da transparência, da legalidade e da economicidade.

Fatos relevantes

54. Por conter em seu objeto solução de comunicação de dados entre diversas unidades, não há evidências nos autos de cumprimento do item II da Decisão nº 1138/2012 que determina “ao complexo administrativo do Distrito Federal que antes de contratar ou renovar enlaces de comunicação para interligação de suas unidades, formalizem consulta à Secretaria de Estado de Planejamento do Distrito Federal para verificar a possibilidade de compartilhamento da infraestrutura existente, com vistas à ampliação do alcance e da disponibilidade das redes metropolitanas públicas”.

55. Assim, faz-se necessário determinar à jurisdicionada que comprove o atendimento a essa decisão.

56. Adicionalmente, registra-se manifestação de cidadão junto à Ouvidoria deste e. TCDF questionando a oportunidade de se realizar o certame nessa época do ano, quando diversas empresas concedem recesso ou férias coletivas, fator que prejudicaria ainda mais a competitividade do certame (e-doc B04E810E-e).

Conclusão

57. Em resumo, as principais falhas encontradas no exame realizado no edital do Pregão Eletrônico nº 57/2015–PMDF foram: parcelamento do objeto insuficiente; restrição à competitividade do certame; pesquisa de preços inservível; acordo de níveis de serviço incompleto; descumprimento do item II da Decisão nº 1138/2012. Logo, há óbices ao prosseguimento do certame.”

6.

Concluindo, o NFTI sugere ao Tribunal:

“I. tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 57/2015 – PMDF (e-docs FB46149F-e e 2819FFED-e);

II. determinar à PMDF que:

a) ao final do cumprimento das determinações que vierem a ser proferidas por esta Corte de Contas, apresente o inteiro teor do Processo GDF - 054.000.306/2014 em arquivo(s) digital(is), alertando que o descumprimento desse tipo de obrigação compromete o exercício do controle externo (art. 112, I, ‘c’ e III do RI/TCDF) e é passível de multa conforme art. 182, VI, do RI/TCDF;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

b) em atenção aos princípios constitucionais de legalidade e eficiência, estabeleça, em até 180 dias, processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo "APO02 – Gerenciar a Estratégia" do Cobit 5, contemplando, pelo menos: 1. objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional; 2. alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc); 3. estratégia de terceirização; 4. aprovação, pela mais alta autoridade da companhia, do plano estratégico de TI; 5. desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras; 6. divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos; 7. acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas, para correção de desvios; 8. divulgação interna e externa do alcance das metas, ou os motivos de não as ter alcançado;

III. determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, em relação ao Pregão Eletrônico nº 57/2015 – SEDF, que:

a) nos termos do art. 198 do RI/TCDF, promova a suspensão cautelar do certame até ulterior deliberação desta Corte;

b) presente, no prazo de 10 (dez) dias, justificativa substanciada ou reformule o edital e o termo de referência para:

i. separar as soluções de tecnologia da informação especificados em, pelo menos, 5 (cinco) lotes ou certames distintos, com possibilidade de adjudicação parcelada, para melhor aproveitamento das especializações existentes no mercado de TI, bem como para ampliação da competitividade do certame, como preconiza o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal

ii. reavaliar os materiais e softwares relacionados no termo de referência para fazer constar apenas aqueles imprescindíveis à realização dos serviços desejados, em obediência ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei 8.666/93;

iii. manter a exigência de credenciamento junto ao fabricante ALCATEL-LUCENT, se for conveniente, apenas para os serviços que exijam a manutenção ou o fornecimento de ativos de rede MAN/WAN, sem a obrigatoriedade de referência ao certame específico, em atenção ao art. 3, § 1º, I, da Lei 8666/93;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

iv. reformular o item 7.3.1.4.9 para exigir, no máximo, 2.000 (dois mil) usuários em rede, em atenção ao art. 3, § 1º, I, da Lei 8666/93, bem como à jurisprudência dessa Corte de Contas;

v. suprimir a obrigatoriedade da vistoria técnica, admitindo como suficiente a declaração do licitante de conhecer as condições do local de execução dos serviços, em consonância com os limites estabelecidos no art. 30, III, da Lei nº 8.666/93;

vi. definir detalhadamente os níveis de serviço desejados, uma vez que impactam no valor da solução, em atenção aos princípios da transparência, da legalidade e da economicidade;

vii. após a realização dos ajustes indicados acima, promover nova pesquisa de preços contemplando os parâmetros estabelecidos no art. 2º da Lei Distrital nº 5525/15;

viii. comprovar o atendimento ao item II da Decisão nº 1138/2012;

IV. autorizar:

a) o envio à jurisdicionada de cópia da Informação nº 64/2015 – NFTI, do Relatório/Voto condutor e da decisão a ser proferida;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

VOTO

7. Tendo em vista o afastamento do Presidente desta Corte, Conselheiro RENATO RAINHA, e amparado pelo art. 85 do Regimento Interno do TCDF¹, passo à análise singular dos fatos.

8. Trata-se da análise do edital do Pregão Eletrônico nº 57/2015, elaborado pela Polícia Militar do DF, visando o registro de preços para contratação da solução em engenharia de telecomunicações, com vistas a executar serviços de operação e apoio à gerência de redes, manutenção corretiva e preventiva dos sistemas de comunicação local e de longa distância, dos Sistemas de Videoconferência, das Redes Físicas de Voz, Dados Som e Imagem, CFTV, Controle de Acesso e infraestrutura de rede elétrica estabilizada, com garantia técnica, por meio de Unidades de Serviços Técnicos – UST e fornecimento de equipamentos, materiais, peças e componentes necessários ao suporte e sustentação do ambiente de rede e dos sistemas de comunicação da jurisdicionada.

9. A análise empreendida pelo Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação constata a existência de diversas falhas no instrumento convocatório, que foram assim sintetizadas:

*“57. Em resumo, as principais falhas encontradas no exame realizado no edital do Pregão Eletrônico nº 57/2015–PMDf foram: **parcelamento do objeto insuficiente; restrição à competitividade do certame; pesquisa de preços inservível; acordo de níveis de serviço incompleto; descumprimento do item II da Decisão nº 1138/2012.** Logo, há óbices ao prosseguimento do certame.”*

10. De fato, as irregularidades apontadas podem prejudicar sobremaneira a busca pela contratação mais vantajosa. A aglomeração em lote único de materiais e serviços tão distintos apenas restringe a participação de interessados no certame, uma vez que não restou demonstrada qualquer vantagem ou necessidade de fornecedor único.

11. Ademais, conforme informado pela unidade técnica, tal restrição possui implicações diretas no preço a ser contratado, além de afrontar os princípios da isonomia e da impessoalidade, de observância obrigatória nas licitações. Ressalta-se que a estimativa de preços realizada, além de limitar-se indevidamente aos valores cobrados pelas empresas

¹ Art. 85. Em casos excepcionais ou de urgência, poderá o Presidente decidir sobre matérias de competência do Tribunal, levando o ato à apreciação na primeira Sessão Ordinária, mesmo quando o assunto for de natureza administrativa.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

parceiras da fabricante ALCATEL-LUCENT, não levou em consideração outras contratações realizadas por órgãos e entidades públicas, prática que tem o condão de refletir de forma mais fidedignas os preços praticados.

12. Por fim, foram constatadas falhas concernentes ao processo de Planejamento Estratégico de TI, o qual tem como objetivo identificar as reais necessidades da contratante, com a criação de indicativos e metas, e evitar futuras discontinuidades ou dependência em relação às empresas contratadas.

13. Diante dessas e outras impropriedades indicadas pela Unidade Técnica, as quais poderão implicar em alto custo da contratação, deficiência nos controles de execução do objeto e exagerada dependência do órgão jurisdicionado em relação à empresa vencedora do certame, não vislumbro a possibilidade de se dar seguimento ao certame na forma proposta pelo edital.

Com esses esclarecimentos, de acordo com as proposições da Instrução e, **ad referendum** do e. Plenário, tendo por fundamento o disposto no art. 85 do RI/TCDF, DECIDO:

I. tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 57/2015 – PMDF (e-docs FB46149F-e, 2819FFED-e e AA7B4B70-e);

II. determinar à PMDF que:

a) ao final do cumprimento das determinações que vierem a ser proferidas por esta Corte de Contas, apresente o inteiro teor do Processo GDF - 054.000.306/2014 em arquivo(s) digital(is), alertando que o descumprimento desse tipo de obrigação compromete o exercício do controle externo e é passível de multa conforme art. 182, inciso VI, do RI/TCDF;

b) em atenção aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, estabeleça, em até 180 (cento e oitenta) dias, processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo "APO02 – Gerenciar a Estratégia" do Cobit 5, contemplando, pelo menos:

1) objetivos, indicadores e metas para a TI

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional;

2) alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc);

3) estratégia de terceirização;

4) aprovação, pela mais alta autoridade da Corporação, do plano estratégico de TI;

5) desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras;

6) divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos;

7) acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas para correção de desvios;

8) divulgação interna e externa do alcance das metas ou os motivos de não as ter alcançado;

III. determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, em relação ao **Pregão Eletrônico nº 57/2015 – SEDF**, que:

a) suspenda, nos termos do art. 198 do RI/TCDF, o certame até ulterior deliberação desta Corte;

b) apresente, no prazo de 10 (dez) dias, justificativa substanciada ou reformule o edital e o termo de referência para:

1) separar as soluções de tecnologia da informação especificados em, pelo menos, 5 (cinco) lotes ou certames distintos, com possibilidade de adjudicação parcelada, para melhor aproveitamento das especializações

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

existentes no mercado de TI, bem como para ampliação da competitividade do certame, como preconiza o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal

2) reavaliar os materiais e softwares relacionados no termo de referência para fazer constar apenas aqueles imprescindíveis à realização dos serviços desejados, em obediência ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.666/93;

3) manter a exigência de credenciamento junto ao fabricante ALCATEL-LUCENT, se for conveniente, apenas para os serviços que exijam a manutenção ou o fornecimento de ativos de rede MAN/WAN, sem a obrigatoriedade de referência ao certame específico, em atenção ao art. 3, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;

4) reformular o item 7.3.1.4.9 para exigir, no máximo, 2.000 (dois mil) usuários em rede, em atenção ao art. 3, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, bem como à jurisprudência dessa Corte de Contas;

5) suprimir a obrigatoriedade da vistoria técnica, admitindo como suficiente a declaração do licitante de conhecer as condições do local de execução dos serviços, em consonância com os limites estabelecidos no art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93;

6) definir detalhadamente os níveis de serviço desejados, uma vez que impactam no valor da solução, em atenção aos princípios da transparência, da legalidade e da economicidade;

7) após a realização dos ajustes indicados acima, promover nova pesquisa de preços contemplando os parâmetros estabelecidos no art. 2º da Lei Distrital nº 5.525/15;

8) comprovar o atendimento ao inciso II da Decisão nº 1.138/2012;

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

IV. autorizar:

a) o envio à jurisdicionada de cópia da Informação nº 64/2015 – NFTI, deste Relatório/Voto e da Decisão Liminar;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins e posterior distribuição a relator a ser designado, na forma art. 96 da Lei Complementar nº 1/94.

Brasília-DF, 5 de janeiro de 2016.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Presidente, em exercício

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

Processo nº: 38.091/15-e

Jurisdicionada: Polícia Militar do DF

Assunto: Licitação

Órgão Técnico: Secretaria de Acompanhamento

Valor Estimado: R\$ 20.969.298,77, vigência da ata por 12 (doze) meses

Data de Abertura: 7.1.2016, às 14h

Ementa: Pregão Eletrônico nº 57/2015, elaborado pela Polícia Militar do DF, visando o registro de preço para contratação da solução em engenharia de telecomunicações, com vistas a executar serviços de operação e apoio à gerência de redes, manutenção corretiva e preventiva dos sistemas de comunicação local e de longa distância, dos Sistemas de Videoconferência, das Redes Físicas de Voz, Dados Som e Imagem, CFTV, Controle de Acesso e infraestrutura de rede elétrica estabilizada, com garantia técnica, por meio de Unidades de Serviços Técnicos – UST e fornecimento de equipamentos, materiais, peças e componentes necessários ao suporte e sustentação do ambiente de rede e dos sistemas de comunicação da jurisdicionada. O Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação - NFTI sugere a suspensão do certame e determinações à Polícia Militar do DF. **DECISÃO LIMINAR** de acordo com a Instrução.

DECISÃO LIMINAR Nº 004/2016-P/AT

O Presidente em exercício do Tribunal de Contas do Distrito Federal, **ad referendum** do Plenário, em conformidade com o art. 85 do RI/TCDF, decide: I. tomar conhecimento do Edital do Pregão Eletrônico nº 57/2015 – PMDF (e-docs FB46149F-e, 2819FFED-e e AA7B4B70-e); II. determinar à PMDF que: a) ao final do cumprimento das determinações que vierem a ser proferidas por esta Corte de Contas, apresente o inteiro teor do Processo GDF - 054.000.306/2014 em arquivo(s) digital(is), alertando que o descumprimento desse tipo de obrigação compromete o exercício do controle externo e é

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

passível de multa conforme art. 182, inciso VI, do RI/TCDF; b) em atenção aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, estabeleça, em até 180 (cento e oitenta) dias, processo de planejamento estratégico de TI, observando as boas práticas sobre o tema, a exemplo do processo "APO02 – Gerenciar a Estratégia" do Cobit 5, contemplando, pelo menos: 1) objetivos, indicadores e metas para a TI organizacional, sendo que os objetivos devem estar explicitamente alinhados aos objetivos de negócio constantes do plano estratégico institucional; 2) alocação de recursos (financeiros, humanos, materiais etc); 3) estratégia de terceirização; 4) aprovação, pela mais alta autoridade da Corporação, do plano estratégico de TI; 5) desdobramento do plano estratégico de TI pelas unidades executoras; 6) divulgação do plano estratégico de TI para conhecimento dos cidadãos, exceto nos aspectos formalmente declarados sigilosos ou restritos; 7) acompanhamento periódico do alcance das metas estabelecidas para correção de desvios; 8) divulgação interna e externa do alcance das metas ou os motivos de não as ter alcançado;

III. determinar à Polícia Militar do Distrito Federal, em relação ao **Pregão Eletrônico nº 57/2015 – SEDF**, que: a) suspenda, nos termos do art. 198 do RI/TCDF, o certame até ulterior deliberação desta Corte; b) apresente, no prazo de 10 (dez) dias, justificativa substanciada ou reformule o edital e o termo de referência para: 1) separar as soluções de tecnologia da informação especificados em, pelo menos, 5 (cinco) lotes ou certames distintos, com possibilidade de adjudicação parcelada, para melhor aproveitamento das especializações existentes no mercado de TI, bem como para ampliação da competitividade do certame, como preconiza o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e a jurisprudência deste Tribunal; 2) reavaliar os materiais e softwares relacionados no termo de referência para fazer constar apenas aqueles imprescindíveis à realização dos serviços desejados, em obediência ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.666/93; 3) manter a exigência de credenciamento junto ao fabricante ALCATEL-LUCENT, se for conveniente, apenas para os serviços que exijam a manutenção ou o fornecimento de ativos de rede MAN/WAN, sem a obrigatoriedade de referência ao certame específico, em atenção ao art. 3, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93; 4) reformular o item 7.3.1.4.9 para exigir, no máximo, 2.000 (dois mil) usuários em rede, em atenção ao art. 3, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, bem como à jurisprudência dessa Corte de Contas; 5) suprimir a obrigatoriedade da vistoria técnica, admitindo como suficiente a declaração do licitante de conhecer as condições do local de execução dos serviços, em consonância com os limites estabelecidos no art. 30, inciso III, da Lei nº 8.666/93; 6) definir detalhadamente os níveis de serviço desejados, uma vez que impactam no valor da solução, em atenção aos princípios da transparência, da legalidade e da economicidade; 7) após a realização dos ajustes indicados acima, promover nova pesquisa de preços contemplando os parâmetros estabelecidos no art. 2º da Lei Distrital nº 5.525/15; 8) comprovar o atendimento ao inciso II da Decisão nº 1.138/2012; IV. autorizar: a) o envio à jurisdicionada de cópia da Informação nº 64/2015 – NFTI, deste Relatório/Voto e da Decisão Liminar; b) o retorno dos autos à Secretaria de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Proc. 38.091/15-e

Acompanhamento para os devidos fins e posterior distribuição a relator a ser designado, na forma art. 96 da Lei Complementar nº 1/94.

Brasília-DF, 5 de janeiro de 2016.

JOSÉ ROBERTO DE PAIVA MARTINS
Presidente, em exercício