



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

Unidade Auditada: SECRETARIA-EXECUTIVA/MINC
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201412891
UCI Executora: SFC/DRCUT - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cultura

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201412891, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra-referida, no período de 01/01/2013 a 31/12/2014.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Os trabalhos foram realizados na Sede desta Unidade Técnica, em Brasília/DF, no período de 01/11/2014 a 19/11/2014, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao serviço público federal, objetivando o acompanhamento dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de abrangência do trabalho. Nenhuma restrição foi imposta aos nossos exames, realizados a área de licitações e contratos.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

1.1.1 Relatório de Acompanhamento Permanente da Gestão da Unidade

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações gerais sobre o Pregão SRP nº 12/2013.

Fato

Trata-se de licitação promovida pelo Ministério da Cultura (processo nº 01400.006236/2013-32) para formação de ata de registro de preços para aquisição de solução de segurança e gerência unificada para proteção e controle de estações de trabalho, dispositivos móveis, servidores de rede e das informações, em razão do acompanhamento permanente da gestão.

O processo licitatório é o Pregão Eletrônico SRP nº 12/2013 do Ministério da Cultura para formação de Ata de Registro de Preços visando à aquisição de solução de segurança e gerência unificada para a proteção e controle de estações de trabalho (desktops), dispositivos móveis (smartphones e tablets), servidores de rede e das informações, prevenindo contra vazamento de dados, de propriedade intelectual com garantia de funcionamento on-site pelo período de 24 meses, incluídos todos os softwares, transferência de conhecimento e serviços de instalação necessários para a implantação da solução no ambiente computacional.

Tal solução seria implantada no Ministério da Cultura, Agência Nacional do Cinema, Instituto Brasileiro de Museus, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Brasileiro, Fundação Biblioteca Nacional, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Agência Nacional das Águas, visando atender às necessidades institucionais dos órgãos acima mencionados.

A demanda estimada para atender as necessidades dos entes públicos citados, a identificação dos itens e os valores estimados para cada item constam no termo de referência do edital do certame em análise, reproduzidos no quadro a seguir:

| LOTE | ITEM | DESCRÍÇÃO | QTD | Valor Unitário Médio Estimado | Valor Médio Estimado |
|--------------|------|---|-------|-------------------------------|--------------------------|
| 1 | 1 | Solução de Antivírus, Antispyware, Controle de Dispositivos, Firewall Pessoal, Gestão do Ambiente e Prevenção de Intrusos Pessoal para estações de trabalho e servidores. | 16010 | R\$ 186,00 | R\$ 2.977.860,00 |
| | 2 | Solução de Antivírus e Antispam para correio eletrônico (Microsoft Exchange e Gateway de Perímetro) | 15810 | R\$ 154,25 | R\$ 2.438.692,50 |
| | 3 | Solução de Filtro de Controle de Acesso a Web | 13360 | R\$ 155,38 | R\$ 2.075.876,80 |
| | 4 | Solução de Proteção, Segurança e Controle de Smartphones e Tablets. | 1820 | R\$ 459,50 | R\$ 836.290,00 |
| | 5 | Solução para a Gestão de Eventos e Análise de Postura do ambiente computacional do Ministério da Cultura. | 1250 | R\$ 4.187,50 | R\$ 5.234.375,00 |
| | 6 | Solução de Visibilidade para Proteção dos dados | 11960 | R\$ 489,08 | R\$ 5.849.396,80 |
| 2 | 7 | Banco de horas presenciais sob demanda | 4660 | R\$ 445,00 | R\$ 2.073.700,00 |
| | 8 | Solução para Auditoria, Investigação e Prevenção de Fuga das Informações | 11060 | R\$ 924,75 | R\$ 10.227.735,00 |
| | 9 | Solução para criptografia dos dados | 7010 | R\$ 514,50 | R\$ 3.606.645,00 |
| | 10 | Solução para proteção avançada de servidores | 1110 | R\$ 2.963,25 | R\$ 3.289.207,50 |
| | 11 | Banco de horas do Fabricante (Horas sob demanda) | 2060 | R\$ 445,00 | R\$ 916.700,00 |
| Total | | | | | R\$ 39.526.478,60 |

A licitação foi divida em 2 lotes, formado por itens, conforme o quadro anterior, devendo o participante oferecer proposta para todos os itens que compõem o lote de sua preferência. Conforme ata identificada no Comprasnet, apenas um fornecedor logrou êxito no certame para todos os itens, a ISH Tecnologia S/A, de CNPJ 01.707.536/0001-04, pelo valor total de R\$ 30.746.716,00, identificado no quadro a seguir:

| LOTE | ITEM | DESCRIÇÃO | QTD | Valor Unitário Médio Estimado | Valor Médio Estimado |
|--------------|------|---|-------|-------------------------------|--------------------------|
| 1 | 1 | Solução de Antivírus, Antispyware, Controle de Dispositivos, Firewall Pessoal, Gestão do Ambiente e Prevenção de Intrusos Pessoal para estações de trabalho e servidores. | 16010 | R\$ 139,50 | R\$ 2.233.395,00 |
| | 2 | Solução de Antivírus e Antispam para correio eletrônico (Microsoft Exchange e Gateway de Perímetro) | 15810 | R\$ 117,95 | R\$ 1.864.789,50 |
| | 3 | Solução de Filtro de Controle de Acesso a Web | 13360 | R\$ 119,03 | R\$ 1.590.240,80 |
| | 4 | Solução de Proteção, Segurança e Controle de Smartphones e Tablets. | 1820 | R\$ 395,41 | R\$ 719.646,20 |
| | 5 | Solução para a Gestão de Eventos e Análise de Postura do ambiente computacional do Ministério da Cultura. | 1250 | R\$ 3.749,01 | R\$ 4.686.262,50 |
| | 6 | Solução de Visibilidade para Proteção dos dados | 11960 | R\$ 375,42 | R\$ 4.490.023,20 |
| 2 | 7 | Banco de horas presenciais sob demanda | 4660 | R\$ 347,25 | R\$ 1.618.185,00 |
| | 8 | Solução para Auditoria, Investigação e Prevenção de Fuga das Informações | 11060 | R\$ 778,10 | R\$ 8.605.786,00 |
| | 9 | Solução para criptografia dos dados | 7010 | R\$ 228,65 | R\$ 1.602.836,50 |
| | 10 | Solução para proteção avançada de servidores | 1110 | R\$ 2.314,53 | R\$ 2.569.128,30 |
| | 11 | Banco de horas do Fabricante (Horas sob demanda) | 2060 | R\$ 372,05 | R\$ 766.423,00 |
| Total | | | | | R\$ 30.746.716,00 |

1.1.1.2 INFORMAÇÃO

Empresa vencedora do certame ofereceu produto que pode ser considerado como fora de linha de produção no mercado.

Fato

De início, para a contextualização do fato, é importante citar que, para atender ao item “Análise de Postura do ambiente computacional do MinC”, a empresa vencedora do certame ofereceu a solução “Symantec Security Information Manager”. Sobre o fornecimento de tal item, a equipe de auditoria identificou que, depois de 10 dias da homologação da ata do pregão, o que veio a ocorrer em 20.8.2013, a empresa fabricante da referida solução publicou, em 30.8.2013, carta aberta ao mercado através da qual informou a descontinuidade do produto adquirido pelo procedimento licitatório em apreço.

Ante esse fato, a equipe de auditoria diligenciou o Ministério da Cultura solicitando justificativas, e, em resposta, o MinC informou que buscou junto ao fabricante e à empresa fornecedora vencedora do pregão a obtenção garantias de que o produto será disponibilizado até a validade final da ata de registro de preços e na quantidade especificada, incluindo o suporte de dois anos previsto em contrato. Tanto a empresa vencedora do certame quanto a fabricante

enviaram carta reafirmando o compromisso com a entrega dos produtos licitados e o suporte e garantia contratual.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Divisão de produtos, objetos do certame, em lotes, sem fundamentação técnica consistente.

Fato

Em resposta ao questionamento da equipe de auditoria sobre qual produto ou serviço similar era fornecido ao MinC, em momento anterior à solução contratada da ISH Tecnologia, o Ministério da Cultura informou que teria 1.655 licenças de antivírus McAfee System Protection para estações e 1.000 para servidores. Na mesma resposta informou que, em conjunto com a empresa Gartner, avaliou a solução como insuficiente, sugerindo a adoção de uma solução denominada “Endpoint Protection”, que incluiria um conjunto de outras funcionalidades, além do antivírus.

A nova demanda do Ministério, no entanto, descrita na Estratégia de Contratação, se estende muito além do “Endpoint Protection”. No total, foram adquiridos nove itens indicados como elementos necessários à política de segurança de TI do Ministério, além de dois itens de serviços (mão-de-obra), discriminados a seguir:

| Item do Pregão | Solução | MinC | Total | % MinC |
|----------------|--|------|-------|--------|
| 1-1 | EndPoint Protection (solução de antivírus, antispyware, controle de dispositivos, firewall pessoal, gestão do ambiente e prevenção de intrusos pessoal para estações de trabalho e servidores) | 4910 | 16010 | 30,67% |
| 1-2 | Solução de Antivírus e Antispam para correio eletrônico (Microsoft Exchange e Gateway de Perímetro) | 4910 | 15810 | 31,06% |
| 1-3 | Solução de Filtro de Controle de Acesso a Web | 1500 | 13360 | 11,23% |
| 1-4 | Solução de Proteção, Segurança e Controle de Smartphones e Tablet | 100 | 1820 | 5,49% |
| 1-5 | Solução para a Gestão de Eventos e Análise de Postura do ambiente computacional do MinC | 100 | 1250 | 8,00% |
| 1-6 | Solução de Visibilidade para Proteção dos Dados | 1500 | 11960 | 12,54% |
| 1-7 | Banco de Horas | 0 | 4660 | 0,00% |
| 2-1 | Solução para Auditoria, Investigação e Prevenção de Fuga das Informações | 1500 | 11060 | 13,56% |
| 2-2 | Solução para criptografia dos dados | 1500 | 7010 | 21,40% |
| 2-3 | Solução para proteção avançada de servidores | 100 | 11010 | 0,91% |
| 2-4 | Banco de Horas | 0 | 2060 | 0,00% |

A coluna “MinC” aponta o quantitativo levantando pela Análise de Viabilidade realizado pelo Ministério e a coluna “%Minc” representa o quanto representativo é a demanda do MinC em relação ao total do pregão.

As soluções objeto da contratação, as quais estão discriminadas no quadro anterior, foram divididas em dois lotes. O primeiro contém seis itens mais banco de horas (1-1 ao 1-6). O segundo é composto dos três itens restantes mais bancos de horas (2-1 ao 2-4).

Convém registrar que os lotes são referentes às fases do projeto concebido pelo Ministério da Cultura. Essa concepção é evidenciada pelo teor da análise de viabilidade da contratação produzida pelo MinC, na qual se lê que “*para facilitar o controle por parte do setor de governança deste Ministério, o projeto foi concebido em duas grandes fases (...): Fase 1 – Proteção, Controle, Gestão dos Ativos e Visibilidade das Informações; Fase 2 – Proteção específica para Servidores de Rede, além do Controle, Prevenção e Proteção das Informações*

. A divisão em fases, portanto, é discricionária do Ministério, e, nos seus próprios termos, adotada “para facilitar o controle”.

Sob a perspectiva de adoção de critérios técnicos suficientes para justificar a divisão do objeto nos lotes anteriormente identificados, a equipe de auditoria constatou, inicialmente, a inexistência de explicação pormenorizada para divisão do projeto/objeto nos lotes propostos no certame. Na Estratégia de Contratação, tampouco há justificativa para a divisão adotada em lotes. No item “Justificativas para a Divisão em Lotes/Itens”, da Estratégia de Contratação, o MinC optou pela colocação sucinta e genérica, assim reproduzida:

“Em virtude de acudir o maior número de interessados em participar da licitação, sem prejudicar o ganho da aquisição em escala, razão capital da realização das compras conjuntas, optou-se pela divisão deste certame em dois itens, sempre em respeito a mais ampla competição, conforme previsto no art. 23 (...).”

Esse trecho extraído dos autos do processo permite exemplificar que o motivo endossado pelo MinC para a configuração em dois itens, ou seja, dois lotes, foi a alegada ampliação da competição. No entanto, tal justificativa não se coaduna como atendimento ou justificativa técnica, permite até, em princípio, entender-se como um contrassenso, pois a ampliação da competição seria maior caso não houvesse a divisão em lotes ou houvesse a ampliação dos lotes pela divisão em tantos itens quantos fossem tecnicamente possíveis. Nessa linha, então, é importante assinalar que a configuração do objeto do certame em lotes de itens deve atentar, também, para a natureza do produto ou solução. O Acórdão nº 786/2006 do TCU, citado no instrumento, resume o entendimento atual acerca do tema:

“Acórdão n. 786/2006 – TCU – Plenário: a divisão dos serviços de informática necessários aos órgãos e entidades em tantos itens quantos sejam tecnicamente possíveis e suficientes.”

Como se aduz do teor do referido Acórdão, a divisão em lotes não é ato eminentemente discricionário da autoridade realizadora do certame, pois se entende que deve ser precedida de análise de viabilidade, com embasamento técnico.

Portanto, considera-se que a alegação do Ministério da Cultura para o modelo de agrupamento em lotes, adotados no certame em apreço, não consiste em justificativa técnica, uma vez que não houve demonstração análise de viabilidade consistente com a natureza dos produtos ou serviços, nem mesmo demonstrou que a divisão pretendida favoreceria a competição e os ganhos de escala.

Considerando a natureza dos produtos, a avaliação preliminar da equipe de auditoria aponta que seria possível a divisão dos itens em lotes menores sem afetar o ganho de economicidade resultante da aquisição de escala e a perspectiva de implantação dos mesmos.

Entende-se que a configuração adotada deveria ser tecnicamente justificada no sentido de comprovar que o não parcelamento não traz prejuízo ou, por outro lado, foi adotado, nos molde

constante do certame, em prol de benefício considerado relevante e coadunado com o interesse público, ou que representasse uma continuidade técnica entre os itens.

Causa

Falhas no planejamento da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 221, de 18.09.2014, a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação apresentou a seguinte manifestação:

“Como informado pelo Ministério da Cultura, a solução contratada através do Pregão Eletrônico SRP nº 12/2013 trata-se de uma solução completa de segurança e gerência unificada, contendo endpoint, antivirus, antispam, filtro de controle de acesso web, controle e proteção para aparelhos portáteis, gestão de eventos, visibilidade para proteção dos dados, solução de auditoria e prevenção de fuga de dados, criptografia dos dados e solução avançada para servidores.

O planejamento da contratação foi desenvolvido de tal forma que a licitação teve por modalidade Pregão Eletrônico, do tipo Menor Preço por Lote, dividido em dois lotes, os quais eram compostos por itens, o primeiro lote por sete itens e o segundo lote por quatro itens.

Cabe aqui fazer a correção da tabela apresentada pela CGU, na coluna em destaque, corrigimos o percentual de participação do MinC em relação ao total do pregão, considerando que o MinC, conforme já informado na última SA encaminhada, não tem qualquer gerência sobre os participantes, mesmo as unidades vinculadas do MinC, que possuem gestão própria e autonomia para contratação conforme suas necessidades. Assim, o percentual da solução contratada que realmente cabe a este Ministério apresenta os seguintes valores:

| Item do Pregão | Solução | Total | MinC | % MinC |
|----------------|---|-------|------|--------|
| 1-1 | <i>EndPoint Protection (solução de antivírus, antispyware, controle de dispositivos, firewall pessoal, gestão do ambiente e prevenção de intrusos pessoal para estações de trabalho e servidores)</i> | 16010 | 1500 | 9% |
| 1-2 | <i>Solução de Antivírus e Antispam para correio eletrônico (Microsoft Exchange e Gateway de Perímetro)</i> | 15810 | 1500 | 9% |
| 1-3 | <i>Solução de Filtro de Controle de Acesso a Web</i> | 13360 | 1500 | 11% |
| 1-4 | <i>Solução de Proteção, Segurança e Controle de Smartphones e Tablet</i> | 1820 | 100 | 5% |
| 1-5 | <i>Solução para a Gestão de Eventos e Análise de Postura do ambiente computacional do Minc</i> | 1250 | 100 | 8% |
| 1-6 | <i>Solução de Visibilidade para Proteção dos Dados</i> | 11960 | 1500 | 13% |
| 1-7 | <i>Banco de Horas</i> | 4660 | 400 | 9% |

| | | | | |
|-----|---|-------|------|-----|
| 2-1 | <i>Solução para Auditoria, Investigação e Prevenção de Fuga das Informações</i> | 11060 | 1500 | 14% |
| 2-2 | <i>Solução para criptografia dos dados</i> | 7010 | 1500 | 21% |
| 2-3 | <i>Solução para proteção avançada de servidores</i> | 11010 | 100 | 9% |
| 2-4 | <i>Banco de Horas</i> | 2060 | 400 | 19% |

Em seu pedido de esclarecimento, a CGU informa que não teria restado demonstrado pelo MinC as justificativas técnicas para o agrupamento do objeto do certame em apenas 2 lotes, visto que, em avaliação preliminar da CGU, ‘seria possível a divisão dos itens em lotes menores sem afetar o ganho de economicidade resultante da aquisição de escala e perspectiva de implantação dos mesmos’, em consonância com o entendimento assentado no Acórdão nº 786/2006 do Tribunal de Contas da União-TCU.

Diferentemente do olhar do auditor sobre o processo, que foca na conformidade legal e processual da contratação, o gestor público tem além destes desafios, o atendimento do objetivo que motivou a contratação, que se configura como caso concreto, e neste cenário, que se inicia com uma situação identificada ou demandada, para o qual o gestor terá que conseguir convencer a alta administração da necessidade de reservar recursos financeiros para o projeto, e depois, planejar a contratação, acompanhar o processo licitatório, homologar tecnicamente a solução e só então, acompanhar o contrato de forma a garantir que a contratação atenderá aos objetivos que a motivaram.

É de conhecimento comum e faz parte das boas práticas de governança, que toda situação ou risco mapeado, quando não tratado durante a fase de planejamento da contratação, poderá comprometer a execução contratual e prejudicar o atendimento ao objetivo primário da contratação. Assim, não faz sentido planejar uma contratação de forma rígida, como se todas as soluções fossem iguais, o gestor tem que entender dos riscos e oportunidades inerentes à cada tipo de contratação. Para problemas simples, soluções simples e para problemas complexos, toda a sorte de recursos legalmente viáveis para a resolução. É neste ponto que reside a discricionariedade do gestor público, que conhece a realidade do órgão que gera a ponto de identificar a relação de custo x benefício x risco que melhor atende às necessidades e características do órgão público.

Conforme questionamento proposto pela CGU, de que ‘seria possível a divisão dos itens em lotes menores sem afetar o ganho de economicidade resultante da aquisição de escala e perspectiva de implantação dos mesmos’, a CGTI entende que isso seria uma possibilidade, mas traria riscos conforme enumeração abaixo:

- Menores lotes poderiam implicar em maior número de fornecedores e consequentemente diferentes soluções, trazendo problemas de integração do conjunto total das soluções adquiridas. Cabe ressaltar que a contratação em tela trata-se de uma solução de complexidade elevada;
- Menores lotes poderiam implicar maior número de fornecedores e assim, maior quantidade de contratos, o que é um grande problema quando já se tem uma média de 3 contratos para cada servidor público. Tal medida impactaria nos demais acompanhamentos e poderia trazer problemas de gestão contratual em outras soluções existentes;

- Menores lotes poderiam afetar sim o ganho de economia de aquisição em escala, caso contrário, não haveria a orientação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que se promovam contratações conjuntas, buscando a concentração de volume.

Talvez fosse interessante do ponto de vista da economicidade ter um maior número de lotes, contudo do ponto de vista da execução contratual, dos riscos de implementação e integração das soluções e também, do risco da contratação não trazer os benefícios esperados, podendo ensejar em custos adicionais para integração dos itens que compõem a solução, tendo em vista a sua elevada complexidade. Dessa forma, o MinC optou pela divisão de 2 (dois) lotes, visto que a divisão foi feita no número de itens possíveis e suficientes tecnicamente, dentro da margem de discricionariedade do ato que cabe ao gestor público na tomada de decisão.

Tecnicamente seria desejável que fosse apenas 1 (um) lote, contudo, na divisão foram considerados também outros critérios, entre eles, questões ligadas ao melhor controle de implantação das soluções, avaliação de resultados obtidos e melhor controle financeiro, ou seja, o MinC contratou e executou o 1º lote e, com base na experiência adquirida e nos resultados obtidos, melhorou a sua governança, permitindo que só então fosse contratado parte do 2º lote.

Quando a CGTI se refere a possibilidade de contratar todos os itens em apenas um lote único, atendo-se somente às justificativas técnicas de implantação e interoperação dos itens da solução, não está extrapolando o seu direito de discricionariedade, tal possibilidade existe e conforme outros processos licitatórios já ocorridos, em soluções similares, foram assim definidas.

Encontramos respaldo neste entendimento, no processo licitatório que resultou no Edital do Pregão Eletrônico nº 86/2011 do Tribunal de Contas da União - TCU, que tinha como objeto o fornecimento de Solução Integrada de Serviços Gerenciados de Segurança compreendendo: provimento de serviços de segurança; monitoramento e administração dos serviços providos; gestão de vulnerabilidades da rede TCU; resposta a incidentes de segurança e transferência de conhecimento para a equipe do Tribunal. O referido Pregão Eletrônico possui natureza muito similar ao PE nº 12/2013 do MinC e foi adjudicado globalmente ao licitante vencedor (único) dos seus 12 itens e 10 subitens, tudo devidamente justificado pelo TCU.

A divisão em 2 lotes está em conformidade com o disposto no Acórdão nº 786/200 do TCU citado na argumentação provocada pela CGU, visto que a divisão foi feita no número de itens possíveis e suficientes tecnicamente. Não fosse só isso, o referido Acórdão citado pela CGU tem por objeto o monitoramento de licitação para contratação de serviços de informática nas áreas de desenvolvimento de sistemas e acompanhamento de projetos. Não podendo assim, ser aplicado ao presente caso, uma vez que o objeto é diverso do caso em tela.

Com efeito, o presente pregão eletrônico cuida de prestação de serviços técnicos especializados de tecnologia da informação de forma integrada, mediante o fornecimento de solução de segurança da informação. Logo, a divisão do objeto do pregão em um maior número de lotes é inviável, seja tecnicamente, seja em termos de economicidade, pois se trata de uma solução complexa e acarretaria em uma solução não integrada, na qual as ferramentas não seriam eficientes para o seu gerenciamento, o que não proporcionaria a segurança em sua totalidade, demandando, consequentemente, novas contratações, violando o princípio da eficiência.

Portanto, o não parcelamento do objeto do PE n.º 12/2013 em um maior número de lotes teve por escopo assegurar a harmonia do funcionamento do ambiente operacional e evitar incompatibilidades que poderiam advir da aquisição individual dos diversos itens.

Além do mais, a divisão em dois lotes não comprometeu a competitividade do certame, visto que foi admitida a participação de empresas reunidas em consórcio. Pontua-se, ainda, que a competitividade do certame restou assegurada, tendo em vista o número de participantes que se habilitaram.

Neste sentido, inclusive, o entendimento do TCU, esposado no Acórdão n° 1326/2010 - Plenário sobre a aquisição de solução integrada de tecnologia da informação, em detrimento do parcelamento do objeto, constatada em processo de denúncia, de ocorrência de irregularidades na Concorrência MRE n.º 112005, destinada à contratação de empresa para prestar serviços técnicos especializados de tecnologia da informação de forma integrada, mediante oferta de ferramentas de hardware e de software, e das pessoas necessárias ao gerenciamento daquelas ferramentas, a fim de operacionalizar e manter em funcionamento o ambiente computacional de alta disponibilidade do Departamento de Promoção Comercial e da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores.

Chamados em audiência, quanto ao ‘não parcelamento do objeto da Concorrência 112005’, os responsáveis afirmaram: a) que a opção pela aquisição de solução integrada de tecnologia da informação visava assegurar a harmonia do funcionamento do ambiente operacional e evitar incompatibilidades que poderiam advir da aquisição individual dos diversos itens; b) foi examinada pela Consultoria Jurídica do MRE; c) não comprometeu a competitividade do certame, tendo sido admitida a participação de empresas reunidas em consórcio; d) permitiu o atendimento dos requisitos operacionais definidos pela ABC e pelo DPR; e) foi feita, graças à integração, a preços 20% abaixo do mercado, conforme pesquisas realizadas à época. Em seu voto, o relator frisou que a jurisprudência do TCU preconiza o parcelamento do objeto, como forma de ampliar a competição, nas aquisições de bens e serviços de informática. No caso concreto, entretanto, ele considerou, tal qual a unidade técnica, que os responsáveis lograram demonstrar que a divisão acarretaria prejuízos para o conjunto do empreendimento. Além disso, não se poderia concluir que a alternativa adotada acarretou, por si só, comprometimento da competitividade do certame, ‘eis que foi admitida a participação de empresas em consórcio’. Considerando que os objetivos do processo licitatório foram integralmente atendidos, o relator propôs e o Plenário decidiu negar provimento ao recurso. Acórdão n.º 1326/2010-Plenário, TC-Oll.756/2006-1, rel. Min. Aroldo Cedraz, 09.06.2010.

No que concerne a uma análise mais ampla sobre a forma de divisão, dos lotes e itens da solução de segurança e gerência unificada, promovida pela equipe de planejamento da contratação deste Ministério, cabe ressaltar que o processo licitatório contou com a participação de 11 órgãos partícipes, possibilitando inferir que a solução assim planejada, atendia às necessidades de todos esses órgãos e também, por meio do interesse em participar, atestando que o processo licitatório demonstrava qualidade na composição dos itens e demais características definidas na estratégia da contratação.”

Após a apresentação do Relatório Preliminar e a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi acordado que a unidade auditada poderia apresentar nova manifestação a fim de esclarecer as constatações realizadas pela CGU. Em face disso, o Ministério da Cultura encaminhou o Memorando N° 027/2015/CGTI/SPOA/SE/MINC, de 06/02/2015. Por meio desse documento, o Ministério se pronunciou da seguinte forma:

“É importante reconhecer que a sustentação técnica, oriunda das discussões realizadas na fase de planejamento da contratação não se encontram inseridas adequadamente no processo administrativo. Entendemos que se trata de uma ação que poderia ter evitado grande parte dos questionamentos e recomendações do processo licitatório em tela.

Também é importante salientar que algumas práticas realizadas na época da realização do processo de planejamento da contratação do Pregão nº 12/2013 já foram aprimoradas. O referido pregão foi o primeiro processo licitatório para registro de preços que a área de TI realizou em vários anos, foi elaborado por uma equipe que se encontrava em formação e também, foi o primeiro processo licitatório promovido pela área seguindo a IN SLTI/MP 04 de 2010.

Embora não estejam claras dentro do processo de planejamento da contratação, isso não necessariamente significa dizer que as informações que sustentaram as decisões tomadas não existem. De qualquer forma não é aceitável, ainda mais em um processo que trata de um objeto tão técnico e complexo, que decisões importantes tenham sido tomadas sem lastro técnico adequado, claro, considerando a capacitação e o nível de conhecimento dos técnicos envolvidos.

Dito isso, de maneira a compensar a falta de informações técnicas dentro do processo que demonstrassem inequivocadamente o porquê a divisão em lotes e itens se deu da forma que consta no processo, a CGTI promoveu uma busca minuciosa nos registros, e-mails e memórias de reuniões da época para encontrar e consolidar as informações pulverizadas que fizeram parte da sustentação para tomada de decisão. Lembramos mais uma vez, que é pacífico para esta gestão que tais informações deveriam estar agrupadas em algum repositório ou mesmo dentro do processo administrativo que deu origem ao Pregão Eletrônico.

Dada a troca de alguns e-mails e principalmente, pelo resgate de algumas atas e memórias de reuniões técnicas realizadas pela equipe, foram possíveis encontrar algumas informações importantes. As reuniões técnicas ocorridas durante o processo de elaboração dos artefatos da IN SLTI/MP 04 e consequente Termo de Referência, produziram algumas memórias de reunião onde foram identificadas as preocupações e riscos mapeados na ocasião. Não foi possível resgatar todo o material, entretanto, nos anexos a esta manifestação complementar, constam algumas situações bastante significativas.

Nos quadros abaixo, foram agrupados e relacionados os riscos identificados para um cenário de não integração entre os diversos produtos que compõem a solução de segurança, objeto em questão. Faz-se necessário reforçar que desde o início, por força do baixo número de servidores e colaboradores e principalmente associado ao histórico de insucesso de algumas soluções adquiridas e não integradas, optou-se pela definição de um objeto que fosse efetivamente uma solução de segurança e gerência unificada, visando atender o nível de segurança corporativa desejada e promovendo uma visibilidade do ambiente em 360 graus.

Os detalhamentos técnicos abaixo enumerados foram mapeados por meio de experiência do corpo técnico do Ministério, considerando neste caso, servidores e colaboradores terceirizados.

| Risco Identificado | |
|---|---|
| Cenários de possíveis de ocorrências | |
| Situação gerada pela ocorrência | |
| 1. O Data Loss Prevention – DLP requer a leitura, para análise dos dados, de um arquivo que está sendo trafegado pelo email através da API FileReader, neste mesmo momento, o antivírus pode requerer a leitura e análise do arquivo em | 1. Corrupção e travamento do sistema operacional, seja de estação de trabalho, sejam de servidores aonde as soluções venham a estar instaladas. |

| | |
|--|---|
| <p>memória para a verificação se o arquivo possui algum malware instalado.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. No servidor MS Exchange a API ConnectivityManager é requerida pelo antivírus do sistema operacional Windows para trafegar informação por uma porta ethernet específica, porém o software de antivírus da base do Exchange não permite tal operação. 3. Em situação de conflito com a API UsbControlRequestType, existe o risco do software das soluções antivírus e DLP efetuarem análise simultânea de forma indevida em dados de um dispositivo USB conectado. 4. Uso de um ou mais comandos da classe de API REST Mail API, na base do correio eletrônico, através da solução de solução de antispam e antivirus de base do MS Exchange de forma conflituosa com instruções de proteção do software de proteção do sistema operacional. | <ol style="list-style-type: none"> 2. Indisponibilidade de aplicações corporativas por tempo indeterminado. Ex. Servidor de correio eletrônico, portal web, sistemas de interface com o público externo. 3. Possível perda de dados corporativos. 4. Soluções impactadas se tornam inoperantes, deixando o ambiente computacional do MinC vulnerável à malwares de origem externa. |
|--|---|

Impacto: Altíssimo

| Risco Identificado | |
|---|--|
| Conflito entre soluções de segurança aplicados num mesmo ativo de informação | |
| Cenários de possíveis de ocorrências | Situação gerada pela ocorrência |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Duas soluções distintas podem não funcionar juntas, como é o caso do antivirus da TrendMicro que é incompatível com solução de DLP da McAfee. <p>https://kc.mcafee.com/corporate/index?page=content&id=KB73348&cat=CORP_DEEP..&actp=LIST</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Não funcionamento das soluções contratadas. 2. Vulnerabilidades no ambiente. 3. Desperdício do dinheiro público por conta do não funcionamento. |

Impacto: Alto

| Risco Identificado | |
|--|---|
| Conflito de portas de conectividade de rede | |
| Cenários de possíveis de ocorrências | Situação gerada pela ocorrência |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Porta utilizada pelo agente da solução de antivirus de sistema operacional utilizar a mesma porta que o agente de DLP utiliza para se comunicarem com seus servidores manager. 2. Porta de comunicação do agente da solução de visibilidade do ambiente computacional utilizar | <ol style="list-style-type: none"> 1. Não funcionamento das aplicações de segurança. 2. Deixar o ambiente computacional do MinC vulnerável às ameaças. 3. Necessidade de customização no core das aplicações, implicando em custos |

| | |
|--|---|
| <p>mesma porta que o agente de antivírus da base do servidor de correio eletrônico MS Exchange.</p> <p>3. Agente de solução de antivírus, DLP ou antispam utilizar a mesma porta que o webgateway utiliza para efetuar a conexão de internet nas estações de trabalho, passando pelo filtro WEB.</p> <p>4. Solução de antivírus utilizar a mesma porta de comunicação de filtro de conteúdo web. Ex. Caso da solução OfficeScan da TrendMicro.</p> | <p>visíveis ou mesmo associados à implementação.</p> <p>4. Necessidade de ações para corrigir conflitos nas estações de trabalho, podendo gerar impacto aos usuários internos e externos.</p> <p>5. Indisponibilidades de serviços corporativos aos usuários internos e externos.</p> |
| Impacto: Alto | |

| Risco Identificado | |
|---|---|
| <i>Elevado tempo de indisponibilidade do ambiente em caso de incidente de segurança</i> | |
| Cenários de possíveis ocorrências | Situação gerada pela ocorrência |
| <p>Cenário hipotético:</p> <p>Em um cenário de incidente de segurança que afete dados críticos dos usuários ou servidores que hospedam serviços essenciais para operação do parque computacional do Minc (servidor de correio, file server, banco de dados corporativo), como uma infecção de vírus ou ataque do tipo 0-Day aos sistemas. Supondo SLA máximo em contrato de 2h para primeiro atendimento:</p> <p>1. Prestadora de suporte da solução de antivírus (item 1.1.) é acionada e possui 2 horas para iniciar o atendimento. 1 hora após início do atendimento informa que há evidências de que o problema encontra-se na solução de antispam, pois fez sua análise com o intuito de encontrar evidências de malware hospedado no sistema operacional, de forma local e individual, tais como cavalos de troia, worms, open relays, ataque DDoS, port scan ocorrido contra a estação ou servidor.</p> <p>2. Prestadora do suporte à solução de antispam (item 1.2) é acionada e seu prazo de primeiro atendimento de 2h é iniciado. 30 minutos após início de atendimento informa que o problema ocorreu por tráfego de WEB da internet através da solução de filtro de conteúdo web, pois checaram as ocorrências de possíveis e-mails contaminadas por malware ou do tipo phishing, além de garantir o funcionamento da solução individual do antispam.</p> <p>3. Prestadora do suporte à solução de filtro de conteúdo web (item 1.3) é acionada e após 2h do acionamento informa que a porta de entrada do problema não ocorreu através</p> | <p>1. Indisponibilidade de sistemas corporativos por tempo acima de 8h, considerado inaceitável para sistemas críticos.</p> |

| | |
|--|--|
| <p><i>de tráfego web, pois realizou as verificações necessárias na solução de proxy web e nada foi localizado e validou todo o funcionamento</i></p> <p>4. <i>Empresas se reúnem para debater e analisar através da solução de postura computacional do ambiente, através dos diversos insumos de informação provenientes de outros sistemas corporativos para localizar a porta de entrada do problema.</i></p> | |
| Impacto: Altíssimo | |

No que tange a integração dos produtos e serviços que compõem a solução unificada, a equipe técnica, visando agregar segurança computacional e também uma melhor interoperação entre os diversos produtos e funcionalidades, associado ainda, a uma possível redução dos custos indiretos imputados à administração por conta da aquisição de produtos não integráveis nativamente, apresentamos as decisões tomadas e as justificativas apresentadas à época.

| Tipo de integração | Justificativa |
|---|---|
| <i>Solução de DLP com dados tráfegados pela WEB, através do Filtro de Conteúdo.</i> | <i>Garantiria que a análise de toda informação tráfegada pela solução de filtro de conteúdo, iria gerenciar também todas as conexões dos usuários.</i> |
| <i>Solução de DLP com solução de antispam</i> | <i>Garantiria que a análise de toda informação tráfegada pela solução de antispam, iria gerenciar todos os e-mails enviados e recebidos pelos usuários. Além disso, seria possível avaliar, liberar e direcionar mensagens em quarentena diretamente através da própria console do sistema de prevenção de fuga de informações.</i> |
| <i>Solução de DLP com solução de proteção de endpoint</i> | <i>Garantiria a imposição de bloqueios baseados em políticas de prevenção de fuga de informações (como controle de aplicativos, bloqueio de portas, controle de dispositivos) em laptops e desktops.</i> |
| <i>Solução de DLP com solução de Análise de Vulnerabilidades</i> | <i>Os dados de incidentes do sistema de visibilidade de dados críticos poderiam ser importados para o sistema de análise de vulnerabilidades a fim de identificar os servidores que podem estar sujeitos a políticas de controle técnico, com base nos dados que estiverem armazenados na base de conhecimento gerado pelo analisador. O intuito era realizar a colaboração de informações entre os sistemas para prover maior precisão de detecção e análise de vulnerabilidades mais assertiva baseado em incidentes já existentes.</i> |
| <i>Solução de Postura Computacional com todas as soluções de segurança a serem adquiridas e outras corporativas</i> | <i>Garantiria a possibilidade de análise em conjunto de todas as informações geradas pelos produtos de segurança e demais ativos de rede. Sendo isto garantia de que em eventual incidente será possível o rastreamento, seja por correlação, seja por dados históricos do incidente para identificação de sua causa</i> |

| | |
|--|--|
| | <i>raiz. Além desse fato soma-se a possibilidade de agregação proativa na identificação de incidente de segurança e sua rastreabilidade.</i> |
|--|--|

Conforme argumentação do Controle Interno, concordamos que alegar dificuldades de implementação sem que se apresentem os problemas que foram considerados no caso do agrupamento dos itens do lote é bastante frágil, e dessa forma, conforme demonstrado, mesmo que tardivamente, existiam sim estudos e informações que amparavam a decisão técnica tomada na época. Assim, encaminhamos como anexo a este memorando, todo material encontrado que norteou a tomada de decisão naquele momento.

Também, de acordo com a análise do próprio Controle Interno, “Não há, nos autos do processo licitatório, qualquer orientação (ou restrição) para que cada fornecedor apresente apenas soluções integradas, ou seja, do mesmo fabricante ...”, entendemos que o nome da licitação, solução de segurança unificada, já traz a ideia de uma solução integrada. Ademais, se esta CGTI tivesse optado pela redação de que os produtos deveriam ser do mesmo fabricante, aí sim, teríamos incorrido em um erro de objeto. É sabido que as empresas que vendem produtos dessa natureza não trabalham com representações exclusivas, ou seja, são integradoras e representam mais do que um fabricante em um mesmo eixo de produtos, como o resultado da licitação veio provar.

Essa multiplicidade de representações e produtos comercializados pelas empresas que representam comercialmente tem por objetivo justamente a composição de uma carta de produtos que tornam a empresa mais competitiva no mercado. Se tivéssemos exigido que os produtos fossem de apenas um fabricante, teríamos contribuído pela elevação do custo agregado da licitação.

Ademais, é fácil de entender que as empresas que prestam este tipo de serviço e que representam comercialmente produtos de segurança, compõem seu portfólio de soluções, de forma integrada e interoperável, mesmo que se utilizando de produtos de diferentes fabricantes. Neste sentido a composição do lote único para soluções que deveriam ser integradas, mesmo sem a previsão de que fossem de mesmo fabricante, se mostra uma boa estratégia para garantir que as empresas ofertem o melhor conjunto de lances para produtos diversos, dentro da expertise que cada uma das empresas detém e já implementou em outros clientes.

Na sequência da análise, o auditor descreve que “Compatibilidade entre as Soluções Ofertadas não foram considerados no escopo do pregão para identificar a proposta vencedora”. Não entendemos como foi possível chegar a esta análise, já que a compatibilidade e integração dos produtos foi sempre uma premissa na elaboração do processo licitatório. A própria decisão que sustentou a montagem de um lote único para os itens desejáveis de integração assegura esta compatibilidade. É o mínimo supor que as empresas participantes do certame não ofertariam soluções não integráveis, sendo que elas teriam que arcar com o custo de integração posteriormente.

Sobre a análise dos ofertantes, apresentada na forma de tabela, pelo Controle Interno, sob a argumentação de que os “fornecedores formatam sua proposta buscando somente o menor preço. Mesmo com a existência de número reduzido de fabricantes dos produtos no nível solicitado pelo Ministério, como resta evidenciado na similaridades das propostas relatadas abaixo, há participantes cuja oferta de nove itens abrange quatro diferentes fabricantes, o que, no caso sagrados vencedores, poderiam resultar em custo ao Ministério para realizar a integração desses produtos, tomando-se como válida a hipótese de possibilidade técnica de integração”, gostaríamos de abrir os seguintes tópicos:

Primeiramente, é de conhecimento geral que os fornecedores formatam suas propostas buscando sempre o menor preço, obviamente, para que possam ser mais competitivos na oferta dos lances, contudo, a formatação do menor preço não acontece por item e sim por faixas de descontos autorizadas pelos fabricantes, que difere de item para item, e também, com grande impacto da escala a ser licitada. Um fornecedor que negocia apresenta uma solução de mesmo fabricante, obtém vantagem na negociação junto ao fabricante, impactando diretamente na faixa de desconto autorizada. Assim, nos parece uma suposição a informação de que a criação de lotes com apenas um item produzam um efeito de redução de preços. O processo de formação das propostas é muito mais complexo do que isso.

Em outra situação, entendemos que pelas informações repassadas pela consultoria do Gartner, o número existente de fabricantes de soluções dessa natureza não pode ser considerado como reduzido, existem muitos fabricantes em condição de ofertar e atender ao objeto da licitação. Fazer uma análise posterior ao Pregão Eletrônico, com os ofertantes e suas propostas não é uma forma adequada de análise. Não existe forma de prever quais serão as empresas/fabricantes que irão participar do certame. Mesmo que um fabricante não tenha nem se manifestado na fase de cotação de preços, poderá vir a participar do Pregão Eletrônico.

Fazer um processo licitatório no qual a análise de riscos da contratação considerem somente os líderes de mercado seria inadequado. Naturalmente, problemas de integração não acontecem no nível das soluções líderes de mercado, acontece sim, na possibilidade de heterogeneidade da composição da solução. Situação que a equipe técnica julgou estar mitigada pela composição dos lotes e itens do referido pregão.

Da mesma forma, fazer uma análise do vencedor versus menor preço, não nos parece adequado. Se qualquer equipe de planejamento da contratação tivesse acesso a informações desse tipo, boa parte da preocupação com o resultado da licitação não teria sentido.

O parcelamento em lotes é um mandamento legal que visa à obtenção de uma proposta mais vantajosa à Administração, contudo, conforme já informado, não é só a aquisição pelo menor preço que interessa ao serviço público. A aquisição de uma solução que ofereça serviços necessários, de forma integrada, resultando no atendimento da necessidade que originou o processo licitatório, associado à busca pelo menor preço, dentro da capacidade de gerir os custos e benefícios da aquisição, se confunde sim, com as limitações de fluxo operacional da gestão de contratos.

A composição dos itens, lotes e da definição do objeto da licitação, considerou sim, a relação complexa que existe entre melhor definição do objeto, composição dos lotes, impactos da não integração da solução, que resultam em maiores esforços de implantar e gerenciar tecnicamente, também, do lado administrativo, da capacidade de gerir o contrato desse volume com a limitação de pessoal que existe no MinC.

O número de servidores da época que podiam fiscalizar contratos administrativos não é diferente do número atual. O MinC sempre possuiu mais contratos vigentes do que o número de servidores, situação agravada pela baixa qualificação dos servidores. Dos 10 servidores de carreira do MinC, nenhum é de nível superior, tratando-se na sua grande maioria de auxiliares administrativos, datilógrafos e programadores. Dificuldades de pessoal é uma realidade que toda a esplanada convive, e é um fator muito importante a ser considerado nos processos licitatórios a serem empreendidos.

Conforme pode ser observado nos anexos à esta manifestação complementar, na época da elaboração dos artefatos da IN SLTI/MP 04, chegou a ser elaborado um cenário de custo previsto para implementação da solução. Tal cenário levava em conta dois custos de pessoal:

1 – Custo de implementação da solução, que seria o valor existente ou necessário para integrar/customizar os produtos caso não fossem nativamente integrados. Utilizou-se como referência o valor de uma hora de operação assistida, com base no contrato então vigente com a empresa Módulo Security SA. O tempo em horas foi estimado com base nas informações repassadas pela empresa Hepta, responsável pela sustentação tecnológica do MinC.

Considerando o valor estimado de R\$ 200,00 a hora de integração dos produtos, chegou-se a tabela abaixo, onde é possível visualizar o custo estimado por item, que teria a aquisição de produtos de diversos fabricantes, considerando que tais produtos pudesse ser integrados com algum esforço de customização.

| Item | Horas previstas implantação <u>sem</u> customização | Horas previstas implantação <u>com</u> customização | Custo previsto <u>sem</u> customização | Custo previsto <u>com</u> customização |
|--------------|--|--|---|---|
| 1 | 80 | 240 | R\$ 16.000,00 | R\$ 48.000,00 |
| 2 | 80 | 200 | R\$ 16.000,00 | R\$ 40.000,00 |
| 3 | 120 | 240 | R\$ 24.000,00 | R\$ 48.000,00 |
| 4 | 80 | 144 | R\$ 16.000,00 | R\$ 28.800,00 |
| 5 | 80 | 200 | R\$ 16.000,00 | R\$ 40.000,00 |
| 6 | 80 | 180 | R\$ 16.000,00 | R\$ 36.000,00 |
| 8 | 160 | 320 | R\$ 32.000,00 | R\$ 64.000,00 |
| 9 | 100 | 240 | R\$ 20.000,00 | R\$ 48.000,00 |
| 10 | 60 | 160 | R\$ 12.000,00 | R\$ 32.000,00 |
| Total | 840 | 1924 | R\$ 168.000,00 | R\$ 384.800,00 |

2 – Custo de gestão da solução, que seria o custo adicional de gestão do ambiente computacional prevendo cenário de diversos fornecedores com produtos de fabricantes distintos e com gerenciamento não unificado. Utilizou-se como referência o valor de uma hora técnica, com base no contrato então vigente da empresa Hepta, responsável pela sustentação tecnológica.

| Tipo de custo indireto | Hora/homem adicional por mês | Hora/homem adicional por ano | Custo adicional/ano | Custo adicional/contrato (2 anos) |
|---------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|--|
| Gestão do conjunto de produtos | 100 | 1200 | R\$ 120.000,00 | R\$ 240.000,00 |
| Gestão de contratos de suporte | 40 | 480 | R\$ 43.200,00 | R\$ 86.400,00 |
| Supporte/integrações periódicas | 32 | 384 | R\$ 76.800,00 | R\$ 153.600,00 |

| | | | | |
|--------------|------------|-------------|-----------------------|-----------------------|
| Total | 172 | 2064 | R\$ 240.000,00 | R\$ 480.000,00 |
|--------------|------------|-------------|-----------------------|-----------------------|

Considerando o valor de R\$ 100,00 a hora de gestão das diversas plataformas, considerando a complexidade de gestão na hipótese da solução ser composta por diversos fabricantes. Cabe aqui ressaltar que a métrica hora/homem fora utilizada somente a título de facilitar a estimativa, o contrato vigente com a empresa Hepta já não se utilizava tal métrica.

Diante de todo o exposto, entendemos que, embora as informações técnicas que sustentaram a manutenção da composição dos lotes não estivessem adequadamente incluídas no processo administrativo, nem por isso, deixaram de ser consideradas todas as informações técnicas disponíveis na época da elaboração do processo. Assim, encaminhadas as informações adicionais, solicitamos ao Controle Interno que reconsiderasse, a análise à luz dessas novas informações, de forma que fique mais claro que a unidade auditada se cercou dos controles adequados para que o resultado do processo licitatório lograsse êxito em termos de execução contratual e atendimento das necessidades do Ministério, como na realidade veio a acontecer.”

Análise do Controle Interno

Em síntese, a Unidade alega que os atos administrativos referentes à organização dos produtos objeto do certame teriam seguido uma análise da relação entre as variáveis custos, benefícios e riscos envolvidos. Decorrente dessa análise, concluiu pela modelagem de distribuição dos itens em dois lotes para afastar, principalmente, eventual problema de integração entre as soluções pleiteadas e evitar a ocorrência de multiplicidade de contratos para serem fiscalizados pela estrutura operacional do Ministério.

No entanto, é importante destacar que não esclareceu se a agregação dos itens nos lotes propostos seria tecnicamente viável, ou seja, não comprovou por quais parâmetros se daria a integração das soluções, que sua desagregação seria desvantajosa à Administração ao ponto de não compensar eventual ampliação da competição ou até mesmo que, separadas, as soluções perderiam a eficácia técnica pretendida de suas funcionalidades.

Logo, as questões técnicas incidem sobre análises e esclarecimentos se as funcionalidades das soluções pretendidas com o certame seriam prejudicadas se não compusessem um mesmo lote ou fossem fornecidas por uma única empresa provedora; se foram desenvolvidas para operar em conjunto; se a ausência de uma prejudica as das demais; se uma ou mais soluções possuem requisito de exclusividade que determinada configuração somente é atendida por determinado fabricante; entre outras situações atinentes às interações entre as funcionalidades e as pretensões ou objetivos do certame.

Nessa linha, convém destacar que a unidade auditada reúne em sua argumentação três pontos tidos como principais:

1. Menores lotes resultam em maior número de fornecedores, que pode resultar em diversidade de soluções adquiridas, e dificuldade de integração;
2. Menores lotes resultam em maior número de fornecedores, que pode impactar o acompanhamento contratual por parte da área de gestão de contratos; e
3. Menores lotes podem afetar ganho de economia de aquisição em escala.

O primeiro item, dificuldades de integração, é o ponto mais abordado, conforme relatado nos trechos extraídos abaixo:

“Menores lotes poderiam implicar em maior número de fornecedores e consequentemente diferentes soluções, trazendo problemas de integração do conjunto total das soluções adquiridas. Cabe ressaltar que a contratação em tela trata-se de uma solução de complexidade elevada;”

“Talvez fosse interessante do ponto de vista da economicidade ter um maior número de lotes, contudo do ponto de vista da execução contratual, dos riscos de implementação e integração das soluções e também, do risco da contratação não trazer os benefícios esperados, podendo ensejar em custos adicionais para integração dos itens que compõem a solução, tendo em vista a sua elevada complexidade.”

“Logo, a divisão do objeto do pregão em um maior número de lotes é inviável, seja tecnicamente, seja em termos de economicidade, pois se trata de uma solução complexa e acarretaria em uma solução não integrada, na qual as ferramentas não seriam eficientes para o seu gerenciamento, o que não proporcionaria a segurança em sua totalidade, demandando, consequentemente, novas contratações, violando o princípio da eficiência.”

“Portanto, o não parcelamento do objeto do PE n.º 12/2013 em um maior número de lotes teve por escopo assegurar a harmonia do funcionamento do ambiente operacional e evitar incompatibilidades que poderiam advir da aquisição individual dos diversos itens.”

“Chamados em audiência, quanto ao “não parcelamento do objeto da Concorrência 112005”, os responsáveis afirmaram: a) que a opção pela aquisição de solução integrada de tecnologia da informação visava assegurar a harmonia do funcionamento do ambiente operacional e evitar incompatibilidades que poderiam advir da aquisição individual dos diversos itens.”

As dificuldades de integração resultantes da aquisição individual dos itens, citada em diversos trechos e, aparentemente, o principal argumento a tangenciar, mesmo que indiretamente, as funcionalidades técnicas das soluções pretendidas, são, sim, relevantes. Porém é preciso comprovar que há efetiva dificuldade de integração, pois atrelar essa dificuldade ao agrupamento dos itens licitados em lotes, sem apresentar os problemas de integração que serão ocasionados em caso de divisão, não se mostra como justificativa técnica para o formato da contratação.

A alegação de prejuízo à integração fica comprometida pela demonstração de que o pregão foi realizado para buscar fornecedores que não têm qualquer relação direta com os fabricantes dos itens analisados, conforme será demonstrado a seguir. Não há, nos autos do processo licitatório, qualquer orientação (ou restrição) para que cada fornecedor apresente apenas soluções integradas, ou seja, do mesmo fabricante ou soluções de fabricantes distintos que apresentem capacidade adicional de integração com outros produtos.

Os itens foram considerados e analisados individualmente, permitindo concluir que a escolha do fornecedor foi realizada somente na análise do menor preço. Portanto, os requisitos de “Capacidade de integração com outros produtos do parque tecnológico” e de “Compatibilidade entre as Soluções Ofertadas” não foram considerados no escopo do pregão para identificar a proposta vencedora.

Conforme demonstrado na tabela a seguir, os fornecedores formataram sua proposta buscando somente o menor preço. Mesmo com a existência de número reduzido de fabricantes dos produtos no nível solicitado pelo Ministério, como resta evidenciado na similaridade das propostas relatadas abaixo, há participantes cuja oferta de nove itens abrange quatro diferentes fabricantes, o que, caso sagrados vencedores, poderiam resultar em custo ao Ministério para realizar a

integração desses produtos, tomando-se como válida a hipótese de possibilidade técnica de integração.

Análise todos os ofertantes

| Item | Quantidade de Fabricantes Diferentes | 2 | 4 | 1 | 2 | 1 |
|------|--|----------|-----------|--------|----------|--------|
| | Solução e Fabricantes das Ofertas | ISH | REDISUL | FAST | VERT | X2 |
| 1-1 | EndPoint Protection (solução de antivírus, antispyware, controle de dispositivos, firewall pessoal, gestão do ambiente e prevenção de intrusos pessoal para estações de trabalho e servidores) | Symantec | Webroot | McAfee | Symantec | McAfee |
| 1-2 | Solução de Antivírus e Antispam para correio eletrônico (Microsoft Exchange e Gateway de Perímetro) | Symantec | Webroot | McAfee | Symantec | McAfee |
| 1-3 | Solução de Filtro de Controle de Acesso a Web | McAfee | Webroot | McAfee | Symantec | McAfee |
| 1-4 | Solução de Proteção, Segurança e Controle de Smartphones e Tablet | Symantec | Webroot | McAfee | Symantec | McAfee |
| 1-5 | Solução para a Gestão de Eventos e Análise de Postura do ambiente computacional do Minc | Symantec | Enterasys | McAfee | RSA | McAfee |
| 1-6 | Solução de Visibilidade para Proteção dos Dados | Symantec | Websense | McAfee | RSA | McAfee |
| 2-1 | Solução para Auditoria, Investigação e Prevenção de Fuga das Informações | Symantec | Websense | McAfee | RSA | McAfee |
| 2-2 | Solução para criptografia dos dados | Symantec | Symantec | McAfee | Symantec | McAfee |
| 2-3 | Solução para proteção avançada de servidores | Symantec | Enterasys | McAfee | Symantec | McAfee |

A licitação por item individual resulta em solução quase idêntica ao participante sagrado vencedor, e mais vantajosa, em termos de compatibilidade, em relação às ofertas dos participantes do pregão agrupado por lote.

Análise do Vencedor x Menor Preço

| | | | |
|--|--------------------------------------|---|---|
| | Quantidade de Fabricantes Diferentes | 2 | 2 |
|--|--------------------------------------|---|---|

| Item | Solução e Fabricantes das Ofertas | Vencedor | Menor Preço |
|------|--|----------|-------------|
| 1-1 | EndPoint Protection (solução de antivírus, antispyware, controle de dispositivos, firewall pessoal, gestão do ambiente e prevenção de intrusos pessoal para estações de trabalho e servidores) | Symantec | Symantec |
| 1-2 | Solução de Antivírus e Antispam para correio eletrônico (Microsoft Exchange e Gateway de Perímetro) | Symantec | Symantec |
| 1-3 | Solução de Filtro de Controle de Acesso a Web | McAfee | McAfee |
| 1-4 | Solução de Proteção, Segurança e Controle de Smartphones e Tablet | Symantec | Symantec |
| 1-5 | Solução para a Gestão de Eventos e Análise de Postura do ambiente computacional do Minc | Symantec | Symantec |
| 1-6 | Solução de Visibilidade para Proteção dos Dados | Symantec | Symantec |
| 2-1 | Solução para Auditoria, Investigação e Prevenção de Fuga das Informações | Symantec | McAfee |
| 2-2 | Solução para criptografia dos dados | Symantec | Symantec |
| 2-3 | Solução para proteção avançada de servidores | Symantec | Symantec |

Desse modo, conclui-se que, apesar da alegada relevância da integração para eficiência e eficácia do projeto de desenvolvimento da segurança de informação no MinC, o agrupamento em lotes, em licitações de menor preço, não contribuiu para esse fim. Resta demonstrado, portanto, que não há diferença significativa, no quesito integração e compatibilidade, entre a licitação agrupada em grandes lotes e a licitação realizada por itens quantos sejam tecnicamente possíveis e suficientes.

Em segundo lugar, a alegação de integração entre as soluções como justificativa para a alocação dos itens nos lotes constantes do certame carece de demonstração técnica de sua possibilidade, uma vez que se tratam de produtos de fabricantes diferentes e, sendo possível, se a integração necessária requer que as soluções atinentes a cada item sejam distribuídas conforme os lotes configurados no certame e, ainda, se vantajosa para a Administração, uma vez que se tratou de seleção de fornecedores, os quais ofertaram diferentes marcas para as soluções demandadas. Como será tratado adiante, a forma de divisão adotada para os itens do certame resultaram em desvantagem financeira à Administração.

Quanto ao segundo item, a seguir relatado:

“Menores lotes poderiam implicar maior número de fornecedores e assim, maior quantidade de contratos, o que é um grande problema quando já se tem uma média de 3 contratos para cada servidor público. Tal medida impactaria nos demais acompanhamentos e poderia trazer problemas de gestão contratual em outras soluções existentes.”

Entende-se que o parcelamento, em lotes, do objeto da licitação é um mandamento legal que visa garantir a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, no sentido de ampliar a competitividade e possibilitar a economia de escala, sob a perspectiva, portanto, de viabilidade técnica e ganho econômico, e não se confunde com limitações de fluxo operacional na gestão de contratos, conforme alegado. Nesse caso, compete à Administração comprovar que a não decomposição em maior número lotes, conforme a discussão tratada anteriormente, é tecnicamente inviável e resulta em vantagem à Administração.

Nesse sentido, é interessante destacar a Decisão 348/1999, Plenário do TCU:

“Na forma do art. 23, § 1º da Lei 8666/63, deve a Administração buscar o parcelamento do objeto, com vistas a melhor aproveitar os recursos do mercado e, sobretudo, ampliar a competitividade do certame. Todavia, essa orientação exige que o parcelamento somente seja efetuado quando não resultar em perda de economia de escala. Não se pode esquecer, e nisso andou bem o legislador, que a licitação é procedimento administrativo que visa, entre outros aspectos, a que a Administração contrate de forma mais vantajosa possível. Logo, não seria razoável, além de ser ilegal, que o parcelamento venha ocasionar economia de escala e, por via de consequência, maiores custos para a Administração Pública.”

É de se acrescer, ainda, que a assinatura de dois contratos (dois lotes distintos) também demandará a atuação da área de operações de contratos do MinC a acompanhar, conforme os ditames legais, o fornecimento de todos os sete itens inerentes aos dois contratos. Dessa forma, além de não ser um requisito institucional objetivo para afastar parcelamento, não restou demonstrado que a limitação operacional na gestão de contratos decorrentes de parcelamento ocasionaria prejuízo tão relevante e significativo ao ponto de comprometer, anular ou desfavorecer o estímulo à competição por meio de parcelamento tecnicamente viável.

A justificativa técnica para o parcelamento, descrito no arcabouço jurídico, é inerente à natureza do objeto e somente a esta. Conforme coloca o TCU no Acórdão nº 1881/2011-Plenário: “Contratação de serviços ligados à tecnologia da informação: no caso de não parcelamento do objeto, deve-se detalhar os possíveis efeitos decorrentes de tal medida”. O posicionamento da unidade técnica reflete a discussão ora apresentada:

“(...) argumentos para o não parcelamento dos itens do objeto, tais como o “agrupamento de diversos itens alcançaria maior economia de escala, permitindo conseguir melhores preços; (...) fracionar os serviços significaria ter que gerenciar diversas empresas, coordená-las, sincronizar cada entrega e dirimir situações de conflito na entrega; (...) O agrupamento em único lote visa somente a assegurar a execução do projeto, dada a sua importância e complexidade. Caso contrário, correria o risco de atraso ou até a não implementação do projeto, em razão da demora na entrega dos equipamentos por parte de alguns fornecedores e problema de incompatibilidade do material entregue”, não se prestariam a demonstrar o cumprimento da orientação da norma do TCU, e, ademais, “apontam genericamente para motivos de ordem econômica e técnica sem, entretanto, detalhar os possíveis efeitos decorrentes do não parcelamento”.

No terceiro aspecto, agrupamento em lotes para ganho em economia de escala, o Ministério argumenta:

“Menores lotes poderiam afetar sim o ganho de economia de aquisição em escala, caso contrário, não haveria a orientação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que se promovam contratações conjuntas, buscando a concentração de volume.”

Para se falar em economia de escala no caso concreto, seria necessário que os lotes, em conjunto, representassem um mesmo produto, pois, para o caso, a economia de escala pode ser entendida como obter a maior vantagem com o menor custo, que tenderia a ser menor devido à ampliação dos quantitativos produzidos ou ofertados. Por sua vez, no procedimento licitatório em análise as quantidades atinentes a cada item são pré-fixadas, o que compromete a alegação de potencialização da economia de escala decorrente do modelo de junção dos diversos itens nos dois lotes previstos.

A SLTI defende a utilização do Sistema de Registro de Preços para contratar produtos e serviços de tecnologia, mediante o formato pregão eletrônico. A intenção de Registro de Preços e a Ata de Registro permitem a diversas unidades contratar o mesmo item, requerido por Ministérios e demais entidades contratantes, em um único pregão. A concentração da demanda resultaria em economia por ganho escala na aquisição daquele item.

Não há previsão em normativos editados pela SLTI/MPOG de agrupamento por lotes para fins de economia de escala. O entendimento vigente e prescrição da Lei Geral de Licitações, conforme já exposto, é a divisão dos lotes em quantos sejam tecnicamente possíveis e suficientes, para favorecer a competitividade e, por conseguinte, favorecer a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, e o agrupamento de itens idênticos em um mesmo pregão, para favorecer a economia de escala, pois se elevam os quantitativos demandados no procedimento licitatório. A licitação de itens diferentes no mesmo lote pode resultar em prejuízo a competitividade, assim como a licitação do mesmo item em dois ou mais pregões pode resultar em prejuízo à economia de escala.

Quanto aos outros argumentos, cabe elucidar:

“(...) cabe ressaltar que o processo licitatório contou com a participação de 11 órgãos partícipes, possibilitando inferir que a solução assim planejada, atendia às necessidades de todos esses órgãos e também, por meio do interesse em participar, atestando que o processo licitatório demonstrava qualidade na composição dos itens e demais características definidas na estratégia da contratação.”

Convém esclarecer que o escopo desta análise é a avaliação da gestão contratual do MinC, que foi o órgão responsável por elaborar o Registro de Preço em análise. Dessa forma, é importante ressaltar que a participação de outros órgãos representa interesse ou demanda pelo produto e não significa dizer concordância com a modelagem do objeto, ou seja, a possibilidade de parcelamento, até mesmo porque não foram os responsáveis pelos ditames ou regras do certame.

O Ministério também destacou ter encontrado similaridade de seu entendimento em processo licitatório referente ao Pregão Eletrônico nº 86/2011, do TCU:

“Encontramos respaldo neste entendimento, no processo licitatório que resultou no Edital do Pregão Eletrônico nº 86/2011 do Tribunal de Contas da União - TCU, que tinha como objeto o fornecimento de Solução Integrada de Serviços Gerenciados de Segurança compreendendo: provimento de serviços de segurança; monitoramento e administração dos serviços providos; gestão de vulnerabilidades da rede TCU; resposta a incidentes de segurança e transferência de conhecimento para a equipe do Tribunal. O referido Pregão Eletrônico possui natureza muito similar ao PE nº 12/2013 do MinC e foi adjudicado globalmente ao licitante vencedor (único) dos seus 12 itens e 10 subitens, tudo devidamente justificado pelo TCU.”

Cabe destacar que o Edital do Pregão Eletrônico nº 86/2011 é focado na disponibilização de serviços de segurança de informação, fundamentalmente diferente do pregão em análise, que trata da aquisição de produtos (licenças de uso de software). Através desse edital, o TCU terceiriza

os serviços de segurança da informação para um parceiro. Já no edital do pregão em análise, o serviço de gerenciamento da segurança será realizado pela equipe Ministério da Cultura através dos produtos adquiridos.

Aquisição de serviços e aquisição de produtos não tem “natureza muito similar”, como se refere o Ministério da Cultura; o objeto é similar, mas a forma de execução diferente. A diferença fica evidente ao comparar o uso do termo “serviços de” no referido edital do TCU e “soluções de” no edital do pregão em análise.

Com efeito, é importante recorrer à prescrição legal de que o parcelamento é o fundamental, desde que tecnicamente viável e que resulte em vantagem econômica. Dessa forma, não é patente a similitude entre os processos, uma vez que não foi agregada análise comparativa entre a viabilidade técnica e a vantagem econômica para as duas situações, ou seja, não se logrou êxito em demonstrar que divisão acarretaria prejuízos suficientes para comprometer quaisquer incentivos à competição por meio de parcelamento do objeto em itens.

Quanto ao exemplo específico trazido pelo MinC, que se fundamentou no Acordão 1326/2010, nota-se que o caso apontado, apesar de pertencer à temática denominada de “Tecnologia da Informação”, tem objeto totalmente distinto do pregão abordado. Ademais, o Acórdão relata que o Ministério das Relações Exteriores comprovou que, graças à integração, a licitação foi realizada a preços 20% abaixo do mercado. Ao contrário do caso analisado pelo TCU, o agrupamento em lote, conforme as regras estabelecidas pelo MinC para o Registro de Preços em análise, identificou-se potencial prejuízo, conforme será especificado em ponto específico deste documento.

Por último, o Ministério argumenta que o Acórdão citado pela CGU como embasamento não se aplica ao caso analisado:

“(...) o referido Acórdão citado pela CGU (Acórdão nº 786/2006) tem por objeto o monitoramento de licitação para contratação de serviços de informática nas áreas de desenvolvimento de sistemas e acompanhamento de projetos. Não podendo assim, ser aplicado ao presente caso, uma vez que o objeto é diverso do caso em tela.”

Sobre isso, cite-se que não faltam, na legislação e jurisprudência, indicações de que o objeto deve ser parcelado em quantas parcelas se provarem economicamente e tecnicamente viáveis. Essa seria, no caso concreto, a questão que não foi superada.

No mesmo Acórdão citado pelo Ministério, Acórdão nº 1326/2010, o relator lembra que *“a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido da obrigatoriedade de parcelamento do objeto nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, desde que tecnicamente viável e que não haja prejuízo para o conjunto, com o fito de ampliar a competitividade do certame”*.

Assim, entendemos importante recorrer novamente à Lei 8.666/93, em seu artigo 23, § 1º:

“As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.”

O TCU na Decisão 393/94 do Plenário, assim se posicionou, refletido na Súmula 247:

“firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, §1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/1993, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para

alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes (...), devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.”

Em relação especificamente a serviços de tecnologia da informação, a referência maior é a Instrução Normativa nº 04/2010 e nº 04/2014 do Ministério do Planejamento/SLTI:

“§ 2º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de:

I - parcelamento da Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da Solução.”

A Instrução Normativa tem como base O Guia de Boas Práticas em contratação de serviços de Tecnologia da Informação, publicado pelo TCU, que assim resume:

“(...) Ressalta-se que se trata da divisão de uma única solução de TI, pois em muitos casos os gestores agrupam indevidamente várias soluções de TI em um só contrato, de forma que descumprem os dispositivos legais citados a seguir e a jurisprudência do TCU. A regra é a divisão, seja de várias soluções em contratos distintos, seja de uma solução cujas partes possam ser contratadas separadamente.”

Dessa forma, a regra é o parcelamento, de forma que o MinC não demonstrou, tecnicamente, para o Pregão 12/2013 que não poderia ser realizado o parcelamento, ou seja, não comprovou a impossibilidade técnica e/ou não significância da maior economicidade decorrente de incentivo à competição.

É importante sinalizar que, em razão de o parcelamento ter como fulcro incrementar a competição e, portanto, favorecer a obtenção de vantagem para a Administração, entende-se parte da viabilidade técnica a análise das características tecnológicas, das funcionalidades, das condições de funcionamento, dentre outros elementos que revelem ser possível o pleno atendimento, nas condições requisitadas, sem perda de características funcionais.

Por mim, destaca-se que após a apresentação do relatório preliminar, a unidade auditada encaminhou manifestação complementar por meio do Memorando Nº 027/2015/CGTI/SPOA/SE/MINC, transscrito no campo “Manifestação do Gestor” desta constatação. Em síntese, o Ministério da Cultura defendeu que a sustentação técnica para a execução da contratação foi devidamente realizada, embora não constasse do processo administrativo que balizou a contratação. A unidade auditada afirmou que, em busca realizada em registros, e-mails e memórias de reuniões da época da contratação, conseguiu identificar parte das discussões técnicas que sustentaram a realização do Pregão Eletrônico SRP nº 12/2013 da forma como foi feito, e apresentou tais ponderações técnicas.

Embora a manifestação da unidade traga novas considerações e justificativas em relação ao planejamento da contratação analisada, é imperioso destacar que no processo administrativo que balizou essa contratação, que foi originalmente analisado pela CGU, consta toda a documentação prevista pela Instrução Normativa nº 04 de 2012 da SLTI, que inclui sustentação técnica, análise de riscos e estratégia de contratação. Dessa forma, as justificativas e estudos técnicos apresentados posteriormente, não fazem parte dessa documentação, não sendo possível, portanto, atestar a sua validade.

Não obstante, as argumentações trazidas pela unidade auditada em sua manifestação complementar não afastam a conclusão desta Controladoria de que o agrupamento da licitação em

lotes não mitigaria o risco de integração, uma vez que não era um requisito do processo licitatório que os licitantes apresentassem soluções do mesmo fabricante. A análise realizada já demonstrou que o parcelamento da contratação em itens menores, ao invés de um único lote de vários itens, entregaria a mesma solução a um custo inferior.

Ademais, destaca-se que os cenários descritos na análise de riscos apresentada pela unidade auditada, quais sejam “elevado tempo de indisponibilidade do ambiente em caso de incidente de segurança” e “conflitos no uso de API do sistema operacional por mais de um tipo de aplicação de segurança” são inerentes à implementação da solução. Portanto, ações de mitigação desses riscos cabem a quem implementa, o Ministério, e não a quem fornece as licenças.

Portanto, diante dessas circunstâncias, faz-se necessário apurar os fatos e os responsáveis pelas situações encontradas. Destaca-se, contudo, que como as duas próximas constatações deste relatório se referirão a fatos análogos e também demandarão providências de apuração de responsabilidade, opta-se, em nome da economia processual e para avaliação completa dos fatos, emitir uma recomendação única – referente à apuração de responsabilidades – abrangendo as constatações 1.1.1.3, 1.1.1.4 e 1.1.1.5, a ser emitida em conjunto a essa última constatação.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Potencial prejuízo ao Erário em razão de agrupamento dos produtos e serviços objetos da contratação em lotes sem a devida justificativa técnica.

Fato

O MinC relatou, por meio do Memorando nº 137/2014, que possuía somente as licenças antivírus anteriormente ao pregão realizado. No mesmo memorando, informa que, por recomendação da empresa Gartner, escolheu não renovar as licenças antivírus, optando pela solução completa de segurança na estação de trabalho conhecida como “Endpoint Protection”. O EndPoint Protection é o item 1-1 do pregão 12/2013, que inclui outros oito produtos, além de dois itens de serviços. Os demais itens foram incluídos no processo licitatório sob a justificativa de expansão da plataforma de infraestrutura e segurança do Ministério.

É importante registrar que, para o item 1-1 (“Endpoint Protection”), a vencedora do pregão, a empresa ISH, apresentou proposta de preço 15,50% superior à proposta da empresa Vert, segunda colocada na classificação geral do pregão. O quadro a seguir sintetiza as informações referentes às propostas para o Item 1-1 do certame:

| Item 1-1 | | Qtd: 16.010 |
|------------|-------------------|-------------------------|
| Empresa | Oferta (unitário) | Oferta (total) |
| VERT | R\$ 129,00 | R\$ 2.065.290,00 |
| FAST | R\$ 137,50 | R\$ 2.201.375,00 |
| ISH | R\$ 149,00 | R\$ 2.385.490,00 |
| REDISUL | R\$ 150,50 | R\$ 2.409.505,00 |
| X2S | R\$ 210,00 | R\$ 3.362.100,00 |

Caso o item 1-1 fosse leiloado individualmente, a empresa VERT se sagraria vencedora do Pregão, para este item, com o valor de R\$ 129,00 por licença, e R\$ 2.065.290,00 no lote do referido item. Portanto, aduz-se que, se a realização do pregão tivesse licitado separadamente para o item 1-1, resultaria em uma economia de R\$ 320.200,00, tomando-se como base de comparação a proposta de preço da ISH, que foi a vencedora oficial do certame.

Entende-se que, neste caso, o parcelamento seria tanto tecnicamente viável quanto vantajoso para a Administração. No entanto, conforme explanado anteriormente, não foram acostados argumentos técnicos que justificassem a agregação de itens utilizada. Como resultado, não foi selecionada, para o item em comento, a proposta mais vantajosa.

Situação idêntica afetou o processo quanto ao item 1-2, composto pela a “Solução de Antivírus” e “Antispam” para correio eletrônico, juntas ao “EndPoint Protection”, que configuraram o pacote básico de segurança do ambiente de tecnologia da informação. A tabela a seguir mostra os preços finais apresentados no pregão pelas empresas ofertantes:

| Item 1-2 | | <u>Ont.15.810</u> |
|----------|-------------------|-------------------|
| Empresa | Oferta (unitário) | Oferta (total) |
| VERT | R\$ 110,00 | R\$ 1.761.100,00 |
| ISH | R\$ 125,00 | R\$ 2.001.250,00 |
| REDISUL | R\$ 134,40 | R\$ 2.151.744,00 |
| FAST | R\$ 145,00 | R\$ 2.321.450,00 |
| X2S | R\$ 180,00 | R\$ 2.881.800,00 |

Assim como no item 1-1, caso o item 1-2 fosse licitado individualmente, a empresa VERT também teria sido sagrada vencedora para o item 1-2 do Pregão, com o valor de R\$ 110,00 por licença, e R\$ 1.761.100,00 no lote. A realização do pregão do item 1-2 separadamente teria resultado, portanto, em uma economia de R\$ 240.150,00, tomando-se como base de comparação a proposta de preço da ISH, que foi a vencedora oficial do certame.

Nessa esteira, há situações idênticas atinentes aos itens 1-5 e 2-8, que, se licitados separadamente, teriam sido sagradas vencedoras as propostas apresentadas pelas empresas REDISUL e FAST, todavia os objetos foram arrebatados pela ISH, por um valor R\$ 394.025,00 do que o ofertado nas propostas das empresas anteriormente citadas.

Em síntese, pode-se demonstrar a economia potencial do certame, caso não tivesse sido adotada a configuração dos lotes constante do Edital, comparando-se o valor das propostas vencedoras com as apresentadas por empresas que ofereceram o menor preço para os itens 1-1, 1-2, 1-5 e 2-8, conforme o registrado no quadro a seguir:

| Valores em R\$ | Menor Preço | | | Preço praticado pela empresa vencedora (ISH) | Economia Potencial |
|----------------|-------------|----------|------|--|--------------------|
| | Item | Unitário | Lote | Ofertante | |
| | | | | | |

| | | | | | | | | |
|------------------------|-------|-------------------|---------|--|-------|-------------------|--|-----------------|
| 1-1 | 129 | 2.065.290 | VERT | | 149 | 2.385.490 | | -320.200 |
| 1-2 | 110 | 1.739.100 | VERT | | 125 | 1.976.250 | | -237.150 |
| 1-3 | 132 | 1.756.840 | ISH | | 132 | 1.756.840 | | |
| 1-4 | 395 | 719.646 | ISH | | 395 | 719.646 | | |
| 1-5 | 4.005 | 5.006.250 | REDISUL | | 4.188 | 5.234.375 | | -228.125 |
| 1-6 | 390 | 4.664.400 | ISH | | 390 | 4.664.400 | | |
| 1-7 | 350 | 1.631.000 | ISH | | 350 | 1.631.000 | | |
| Total Lote 1 | | 17.582.526 | | | | 18.368.001 | | -785.475 |
| 2-8 | 815 | 9.013.900 | FAST | | 830 | 9.179.800 | | -165.900 |
| 2-9 | 330 | 2.313.300 | ISH | | 330 | 2.313.300 | | |
| 2-10 | 2.390 | 2.652.900 | ISH | | 2.390 | 2.652.900 | | |
| 2-11 | 375 | 772.500 | ISH | | 375 | 772.500 | | |
| Total Lote 2 | | 14.752.600 | | | | 14.918.500 | | -165.900 |
| Total do Pregão | | 32.335.126 | | | | 33.286.501 | | -951.375 |

Conforme demonstrado, a divisão indevida em lotes resultou em um valor R\$ 951.375,00 superior ao que poderia ser obtido realizando o pregão por itens e não pela agregação em lotes que foi adotada no certame.

Causa

Falhas no planejamento da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 221, de 18.09.2014, a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação apresentou a seguinte manifestação:

“Com relação a este item, a CGU refere-se ao potencial prejuízo ao erário decorrente de agrupamento indevido de lotes, visto que a vencedora do pregão teria apresentado no Item 1-1 preço 15,50% superior a empresa posicionada em segundo lugar, sendo que se o item tivesse sido leiloado separadamente haveria uma economia de R\$ 320.200,00 aos cofres públicos, essa Coordenação-Geral esclarece que, conforme já explicitado anteriormente a divisão dos lotes em maior número de itens era inviável pelos motivos já discorridos.

Além disso, o valor do Item 1.1 contratado não corresponde com o valor constante da tabela apresentada pela CGU. Conforme se infere da Ata de Realização do Pregão Eletrônico, após o término dos lances, houve por parte da pregoeira uma renegociação do valor do item 1.1, sendo as licenças obtidas pelo valor unitário de R\$ 139,75.

Da mesma maneira, após o término dos lances, houve por parte da pregoeira uma renegociação do valor do item 1.2 foi obtido pelo valor de R\$ 117,95. Com relação ao Item 1.5, o valor unitário ofertado pela vencedora, após o término dos lances, em negociação com a Pregoeira, ficou no valor de R\$ 3.749,01, ou seja, em valor muito inferior ao das empresas REDISUL e FAST.

Do mesmo modo o Item 2.8, após o término dos lances, foi arrematado pelo valor de R\$ 778,10. Assim, os valores utilizados pela CGU como parâmetros para o apontamento de potencial prejuízo a Erário estão equivocados e levam a uma análise errônea sobre a possibilidade potencial de prejuízo ao erário.

Em decorrência de todas as divergências de valores apontadas e considerando de forma correta, atendo-se somente aos quantitativos dos itens que compõem a solução licitada para o Ministério da Cultura, entendemos que análise desenvolvida e apresentada na tabela constante na página 4 da SA n.º 201405303/019 se encontra prejudicada, e não corresponde à realidade quando aponta o valor resultante de R\$ 951.375,00.”

Após a apresentação do Relatório Preliminar e a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi acordado que a unidade auditada poderia apresentar nova manifestação a fim de esclarecer as constatações realizadas pela CGU. Em face disso, o Ministério da Cultura encaminhou o Memorando Nº 027/2015/CGTI/SPOA/SE/MINC, de 06/02/2015. Por meio desse documento, o Ministério se pronunciou da seguinte forma:

“A unidade auditada entende que apresentou, mesmo que tardiamente, um conjunto de informações técnicas consideradas na época da montagem do processo licitatório, conforme anexos a esta manifestação complementar.

Considera ainda, que tais informações sejam capazes de demonstrar que havia grande preocupação, na época do planejamento da contratação, com a integração dos produtos que compunham a solução do objeto do Pregão Eletrônico e que se analisadas, tais informações sejam capazes de evidenciar que a divisão do lote questionado traria prejuízos na viabilidade técnica e no funcionamento das características tecnológicas da solução.

O entendimento desta unidade auditada é que a demonstração das informações justifica a manutenção da composição lote em face da sustentação técnica. Não havendo problema de falta de justificativa técnica para agrupamento dos produtos e serviços, entendemos que não há o que se falar em potencial prejuízo ao Erário.

De qualquer forma, como deve ser de conhecimento dos auditores, a formação dos preços para apresentação das propostas no momento do Pregão Eletrônico acontece previamente à abertura do Pregão, levando em consideração os itens, lotes, quantitativos e demais exigências editalícias. As empresas elaboram planilhas por meio das quais as faixas de descontos são aplicadas sobre itens e/ou lotes definidos.

Falar sobre prejuízo potencial, como vantagem econômica que deixou de ser obtida pela Administração, caso tivesse sido adotado o parcelamento do objeto, considerando os valores apresentados pelas empresas neste processo, não nos parece adequado. É sabido que qualquer mudança na composição dos lotes e itens faria com que os resultados fossem totalmente imprevisíveis, não cabendo a análise de que a mudança da composição garantiria a oferta dos mesmos valores apresentados pelas empresas, tanto vencedora do certame, como as demais. Qualquer mudança na composição dos lotes deve ser encarada como um novo processo licitatório, com novos valores e potencialmente novos vencedores, isso não necessariamente se traduz em economia para a administração pública”.

Análise do Controle Interno

O Ministério da Cultura, em manifestação, aponta que a tabela apresentada pela CGU com o cálculo do potencial prejuízo se encontra prejudicada, e não corresponde a realidade, dado que houve renegociação dos valores com o vencedor após o término do pregão.

No entanto, discorda-se dessa avaliação do MinC, tendo em vista que os valores apresentados pela equipe de auditoria condizem com os valores ofertados pelo arrematante, conforme apresentados no sistema ComprasNet. Com isso, é importante dizer que os aspectos analisados dizem respeito ao resultado do certame, ou seja, ao preço obtido com o resultado imediato da competição entre as empresas e suas respectivas propostas.

A Unidade fundamenta seu contra-argumento para contestar os valores potenciais de prejuízo na ocorrência de uma etapa posterior ao certame, ou seja, na negociação da empresa que foi a vencedora do certame. Todavia, a empresa vencedora do certame não apresentou os preços mais vantajosos para os itens 1-1, 1-2, 1-5 e 2-8.

Tendo em vista que a etapa de negociação não foi estendida para todas as empresas concorrentes e logo não fez parte do intervalo processual da competição, tem-se por insubstancial o posicionamento da Unidade de que a negociação a posteriori com a empresa vencedora teria afastado hipótese de eventual prejuízo ao Erário.

Ainda nesse campo, pode-se argumentar adicionalmente que, se adotado o parcelamento, no item 1-1, por exemplo, a empresa que apresentou o menor preço para este item (e que não foi a vencedora do certame), ou outra que a superasse, poderia, também, negociar um preço que se posicionasse mais vantajoso para a Administração.

Quando se menciona prejuízo potencial, entende-se como a vantagem econômica que deixou de ser obtida pela Administração, caso tivesse adotado o parcelamento ora objeto de questionamento, ou seja, a diferença entre menor preço apresentado para o item e o preço apresentado pela empresa que se sagrou vencedora do certame.

Com isso, a empresa vencedora irá fornecer os itens com os objetos de maior significado econômico, decorrente da relação quantidade-preço, embora não tenha apresentado o menor preço para os mesmos. É importante ressaltar que a renegociação é prevista na lei como prerrogativa e de responsabilidade do pregoeiro perante a Administração Pública. Assim diz a Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002:

“Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XVII - nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor.”

Entende-se, portanto, que a renegociação pode acontecer independentemente da adjudicação ser realizada por itens, como dita o regramento, ou pelo preço global. Assim, na situação em tela, o instrumento de renegociação não é argumento factível para afastar as consequências resultantes da não adoção de parcelamento ou do agrupamento cuja divisão seria tecnicamente viável e vantajosa.

Assim, para efeitos de cálculo do prejuízo potencial, considera-se que o mesmo desconto aplicado ao participante vencedor dos dois lotes do pregão poderia ser aplicado aos vencedores dos lotes individuais do pregão.

Isso posto, há inconsistência na tabela apresentada na Solicitação de Auditoria inicial, que desconsiderou o lance da ISH de R\$ 3.900,00 no item 1-5. Portanto, em resumo, na tabela a seguir se repete o cálculo do prejuízo potencial, com os valores apurados conforme ata do pregão disponível no ComprasNet, calculado, por item, como a diferença entre o menor lance e o lance dado pela empresa vencedora por preço global, encontrando-se, dessa forma, o valor potencial total de R\$ 723.250,00, conforme a metodologia adotada, ou seja, comparando-se com o menor preço das propostas concorrentes:

| Valores em R\$ | Menor Preço | | | Preço praticado pela empresa vencedora (ISH) | Diferença |
|------------------------|-------------|----------------------|-----------|--|--------------------|
| | Unitário | Lote | Ofertante | | |
| 1-1 | 129 | 2.065.290 | VERT | 149 | -320.200 |
| 1-2 | 110 | 1.739.100 | VERT | 125 | -237.150 |
| 2-8 | 815 | 9.013.900 | FAST | 830 | -165.900 |
| Total do Pregão | | 12.818.290,00 | | 13.541.540,00 | -723.250,00 |

É razoável supor que, caso fossem dadas ao certame as condições adequadas de competitividade, outras empresas fornecedoras poderiam participar do pregão com lances iguais ou menores que os ofertados pelas cinco empresas participantes. A restrição da competitividade, sustentada pelo não parcelamento quando cabível, concorreu para o prejuízo potencial assinalado, conforme tratado neste documento.

Por fim, destaca-se que após a apresentação do relatório preliminar, a unidade auditada encaminhou manifestação complementar por meio do Memorando Nº 027/2015/CGTI/SPOA /SE/MINC, transcrito no campo “Manifestação do Gestor” desta constatação. Em síntese, o Ministério da Cultura avaliou que a eventual realização do certame licitatório em disputa por item, e não por lote, não necessariamente se traduziria em economia para a administração pública.

O MinC defendeu que “*Qualquer mudança na composição dos lotes deve ser encarada como um novo processo licitatório, com novos valores e potencialmente novos vencedores*” e que “*qualquer mudança na composição dos lotes e itens faria com que os resultados fossem totalmente imprevisíveis*”

Nesse ponto, concorda-se parcialmente com a manifestação da unidade auditada, uma vez que a organização de um processo licitatório prevendo a disputa individual por item poderia impactar, em alguma medida, os preços oferecidos pelas empresas, em contrapartida ao procedimento licitatório realizado por lotes, como o analisado, inviabilizando uma comparação e um cálculo direto do potencial prejuízo.

Entretanto, é importante destacar que os preços analisados, que levaram a CGU a concluir pelo possível prejuízo ao erário, foram todos oferecidos por fornecedores diante das mesmas condições de contratação, o que indica que a empresa vencedora do certame não praticava o melhor preço para determinados itens, em comparação a seus concorrentes.

Portanto, fica patente que não se pode precisar um valor determinado para o prejuízo ao erário, pois como a própria unidade defende “*Qualquer mudança na composição dos lotes deve ser encarada como um novo processo licitatório, com novos valores e potencialmente novos vencedores*”. Entretanto, não se pode concordar que “*qualquer mudança na composição dos lotes e itens faria com que os resultados fossem totalmente imprevisíveis*”. Analisando-se os preços ofertados por cada item componente dos lotes, é possível sim prever que caso a licitação fosse executada por item, haveria uma tendência de a contratação analisada ter sido mais econômica para a administração pública, uma vez que, em condições iguais de contratação, algumas empresas ofereceram, para determinados itens, preços mais competitivos que a empresa vencedora, indicando a existência de potencial prejuízo ao erário.

Ademais, a tendência de licitações por item serem, por natureza, mais competitivas que aquelas realizadas com disputa por lote não é novidade e não se aplica só a esse processo licitatório analisado, mas a qualquer certame licitatório. Não por acaso o TCU, e outros órgãos normativos e de controle, vêm adotando reiteradamente, com foco na economia de recursos públicos, o entendimento que um procedimento licitatório deve adotar, em regra, a disputa por itens, sendo a licitação em lotes a exceção, devendo ser devidamente justificada.

Recomendações:

Recomendação 1: Comunicar aos demais órgãos que aderiram à ata de registro de preços sobre os atos e situações registradas neste Relatório quanto à possibilidade de fornecimento de bens e serviços que não se constituem o mais vantajoso para a Administração, bem como suspender a possibilidade de novas adesões.

Recomendação 2: Demandar instituição de comissão independente, não vinculada à Unidade responsável pelo certame, no que for mais efetivo e factível, para avaliar se as propostas de menor preço para os itens 1-1, 1-2 e 2-8 são exequíveis e atendem aos requisitos técnicos ou aferir os preços de mercado para os referidos itens, adotando, se for o caso, novo certame para os referidos itens, conforme as quantidades ainda não fornecidas, bem como as medidas de resarcimento ao Erário, tomando-se como parâmetro os valores pagos ou faturados e os de referência.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Aceite realizado antes da entrega dos itens previstos no contrato.

Fato

Em 10.10.2013, foi realizada a Reunião de Apresentação do Plano de Inserção entre a Coordenação Geral de Tecnologia da Informação do Ministério da Cultura e a ISH, empresa vencedora do pregão, conforme autos do processo.

O plano descreve que o processo de implantação seria composto das seguintes etapas, com os seguintes prazos previstos:

| Atividade | Prazo | Prazo (calculado a partir de 10/10/2014) |
|---|-----------------|--|
| Entrega dos Equipamentos | 45 dias | 24/11/2014 |
| Planejamento | 15 dias | 09/12/2014 |
| Instalação e Configuração da Solução - Fase 1 | 60 dias | 07/02/2015 |
| Testes | 5 dias | 12/02/2015 |
| Instalação e Configuração da Solução - Fase 2 | 60 dias | 13/04/2015 |
| Testes | 5 dias | 18/04/2015 |
| Treinamento | A definir | A partir de 18/04/2015 |
| Total (sem treinamento) | 190 dias | - |

Os prazos em data consideram que as atividades foram dispostas de modo linear, observando-se a sequencialidade das tarefas descritas no “Plano de Inserção”.

A tabela a seguir demonstra a assinatura das “Cartas de Aceite” de cada um dos itens licitados no lote 1. Todas as “Cartas de Aceite” apresentadas atestam como 100% realizado todos os itens previstos no contrato, incluindo a instalação, a configuração, o treinamento e a documentação “As-Built”. Conforme demonstrado, os itens contratados teriam sido entregues em sua totalidade em menos de um terço do prazo previsto no Plano de Inserção de 190 dias:

| Item | Aceite | Qtde. de dias após Plano de Inserção |
|--|------------|--------------------------------------|
| Symantec Security Info Manager | 16/12/2013 | 67 |
| McAfee WebGateway e McAfee Web Reporter | 04/12/2013 | 55 |
| Control Compliance Suite Vulnerability Manager | 04/12/2013 | 55 |
| Symantec Data Loss Prevention | 04/12/2013 | 55 |
| Symantec Mail Security | 04/12/2013 | 55 |
| Symantec Mobile Management Suite | 04/12/2013 | 55 |
| Symantec Mail Gateway | 04/12/2013 | 55 |
| Symantec Endpoint Protection | 01/11/2013 | 22 |

No entanto, ao comparar as datas de aceite com as datas das documentações “As-Built” e com as datas de treinamento, constata-se que a informação dada no aceite, e atestada pelo fiscal do contrato, é, em muitos casos, não condizente com o real período prestação dos serviços. A tabela a seguir compara as datas de “Aceite” com as datas do treinamento realizadas conforme documentação apresentada pelo Ministério:

| Item | Aceite | Data de Término do Treinamento | Documentação As-Built |
|--|----------|--------------------------------|-----------------------------|
| Symantec Security Info Manager | 16/12/13 | 13/12/13 | <u>03/01/14</u> |
| McAfee WebGateway e McAfee Web Reporter | 04/12/13 | <u>13/12/13</u> | <u>21/02/14</u> |
| Control Compliance Suite Vulnerability Manager | 04/12/13 | <u>16/12/13</u> | <u>05/12/13</u> |
| Symantec Data Loss Prevention | 04/12/13 | 29/11/13 | <u>06/12/13</u> |
| Symantec Mail Security | 04/12/13 | 29/11/13 | 20/05/11 |
| Symantec Mobile Management Suite | 04/12/13 | 22/11/13 | Documentação Ausente |
| Symantec Mail Gateway | 04/12/13 | 08/11/13 | 04/11/13 |
| Symantec Endpoint Protection | 01/11/13 | 01/11/13 | 23/10/13 |

Os itens grifados foram entregues após o aceite do produto. A análise aponta que o aceite foi dado até três meses antes da entrega completa do produto, como nos itens McAfee Web Gateway e McAfee Web Reporter. O termo de recebimento definitivo do contrato foi assinado em 20 de Dezembro de 2013, também anterior a entrega da documentação As-Built que atesta a entrega, configuração e instalação dos produtos.

Causa

Falhas no acompanhamento contratual.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Memorando nº 221, de 18.09.2014, a Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação apresentou a seguinte manifestação:

- a) *O plano que descreveu o processo de implantação é composto de etapas e prazos de entrega, conforme demonstrou a primeira tabela apresentada na referida auditoria. Este plano figurou também no Plano de Inserção apresentado à empresa ISH TECNOLOGIA S/A em 10/10/2013 na reunião inicial. A origem deste plano foi o subitem 3.3 do Termo de Referência anexo ao Edital nº 012/2013 que originou a referida contratação.*

Dessa forma, esclarecemos que este plano foi uma informação para a melhor gestão do contrato, com prazos máximos de atendimento. Estes prazos foram utilizados para que a competitividade do certame não fosse prejudicada com prazos exígues. Independente se a empresa contratada atenderá antes dos prazos ali previstos, contudo o contrário implicaria em sanções e penalidades previstas no Edital e em contrato.

b) *As instalações foram acompanhadas e executadas em conjunto com os analistas e técnicos que estão à serviço da CGTI neste Ministério. Dessa forma, para este caso, após as entregas, instalações e configurações por parte da empresa contratada, a mesma repassou ao gestor a carta de aceite, na qual informa o que foi entregue. A data dessa carta de aceite referiu-se a data em que o gestor tomou conhecimento de que os produtos foram devidamente entregues, instalados e configurados, sendo assim, o gestor validou com a equipe da CGTI/MinC que acompanhou o processo, e seguindo as orientações da*

IN SLTI 04/2010 emitiu o Termo Provisório, o que após a validação, emitiu também Termo Definitivo. A data do aceite final é a do Termo Definitivo, neste caso 20/12/2013. data esta que também foi registrada no fechamento da ordem de serviços nº 001/2013 (página 17 do processo de pagamento enviado na auditoria anterior).

c) Considerando a informação de "documentação ausente" para o produto "Symantec Mobile Management Suite", esclarecemos que o mesmo foi enviado com o nome "Symantec Mobile Device Management Solution", contudo, caso tenha ocorrido algum equívoco no envio da documentação, encaminhamos novamente anexo a este.

d) A documentação As-Built foi encaminhada a essa douta Controladoria para atender a exigência da auditoria anterior, na qual solicitou informações sobre as configurações/instalações adotadas nas soluções da referida contratação, sendo assim, entendemos que o documento mais pertinente para o solicitado é a As-Built. Para tanto, esclarecemos que foi entregue uma primeira versão da As-Built anterior a data do aceite definitivo, em 20/12/2013, para os produtos "Symantec Security Info Manager" e "McAfee WebGateway c McAfee Web Reporter", contudo, nas datas 03/01/2014 e 21/02/2014 a empresa ISH Tecnologia S/A apresentou uma nova versão da documentação As-Built contendo informações adicionais sobre o ambiente e pequenas correções gramaticais.

Após a apresentação do Relatório Preliminar e a realização da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, foi acordado que a unidade auditada poderia apresentar nova manifestação a fim de esclarecer as constatações realizadas pela CGU. Em face disso, o Ministério da Cultura encaminhou o Memorando Nº 027/2015/CGTI/SPOA/SE/MINC, de 06/02/2015. Por meio desse documento, o Ministério se pronunciou da seguinte forma:

“Ratificamos as respostas encaminhadas anteriormente, nas quais apresentam os fatos para comprovar que os itens previstos no contrato tiveram seu aceite em 20/12/2013, conforme data do Termo Definitivo para o aceite dos referidos produtos.

Para tanto, reconhecemos que nossa equipe não se preocupou em validar as datas no cabeçalho dos documentos As-Built, devido à quantidade de produtos o maior foco foi na validação da técnica, para não termos problemas futuros com a falta de histórico de configurações.

Dessa forma, para não restar dúvida e considerando ainda que a produção e modelo do As-Built é de responsabilidade da empresa contratada, questionamos a mesma quanto às divergências de datas nos cabeçalhos dos documentos As-Built, conforme cópia do Ofício nº 003/2015/CGTI/SPOA/SE/MINC, de 29/01/2015. Em resposta ao referido ofício, a empresa reconheceu seus erros na revisão do documento e apresentou a metodologia utilizada na produção destes documentos, conforme cópia da Carta nº 2015020201, de 02/02/2015.

O fato é que toda a instalação, configuração e finalização da entrega das soluções contratadas por meio do contrato nº 031/2013, foram efetivadas no período de 10/01/2013 a 20/12/2013. Acrescentamos ainda, os cronogramas gerados no sistema de acompanhamento de projetos da CGTI deste Ministério, com as tarefas técnicas e diagrama de Gantt, para cada solução, onde é possível visualizar as datas de início e finalização de cada atividade.”

Análise do Controle Interno

A Unidade aponta que : a) o plano reflete apenas os prazos máximos de atendimento; b) a data de aceite se refere à data em que a Unidade tomou conhecimento de que os produtos foram devidamente entregues, instalados e configurados; c) a documentação da solução Symantec Security Info Manager está anexa e d) foi entregue uma primeira versão da As-Built anterior a data do aceite definitivo e a versão apresentada seria uma versão atualizada.

Em sua manifestação, a Unidade alega que a documentação apresentada é uma versão revisada e não a primeira versão, e que a primeira versão foi apresentada até a data 20/12/2013, data de aceite. No entanto, as evidências apontam o contrário: toda a documentação apresentada está marcada como “versão 1.0”.

A documentação As-Built da solução Symantec Security Info Manager, ausente na resposta inicial, foi apresentada na última manifestação da unidade. A versão é 1.0 e data de 12/04/2013, data anterior inclusive ao pregão, realizado em Agosto de 2013. Pode-se concluir portanto, que ou a implementação foi realizada sem licitação prévia e sem contrato com a empresa fornecedora, ou a data apresentada na última manifestação não reflete a data de implementação e configuração da solução.

Portanto, em análise objetiva a partir das evidências apresentadas, mantém-se o entendimento de que o aceite foi realizado antes da efetiva entrega dos produtos, por motivo não identificado.

Quanto à apresentação das datas do Plano de Inserção, que preveem as entregas para março de 2013, comparada às datas de aceite, em dezembro de 2012, são apresentadas apenas para reforçar o entendimento da equipe de auditoria de que o aceite foi realizado sem a entrega efetiva dos produtos.

Por fim, destaca-se que após a apresentação do relatório preliminar, a unidade auditada encaminhou manifestação complementar por meio do Memorando Nº 027/2015/CGTI/SPOA /SE/MINC, transcrito no campo “Manifestação do Gestor” desta constatação. Em síntese, o Ministério da Cultura informou que houve erro na validação das datas dos cabeçalhos dos documentos As-Built, apresentando documento da empresa fornecedora em que reconhece os erros cometidos na revisão do documento e apresenta justificativas.

A empresa fornecedora das soluções de tecnologia da informação destaca que as datas constantes dos cabeçalhos dos documentos As-Built foram preenchidas incorretamente e que isso ocorreu em virtude da reutilização de um documento anterior como modelo. Entretanto, chama a atenção que as datas apresentadas nos documentos analisados são posteriores ao evento. Tal fato vai de encontro ao que se consideraria normal diante de uma situação como essas, uma vez que ao reaproveitar um documento editado anteriormente, é esperado que a data ali constante espelhe um momento passado, e não uma data futura.

Dessa forma, considera-se tal justificativa insuficiente para afastar a impropriedade detectada na execução contratual. Reitera-se, portanto, que o conjunto de evidências analisado indica que o aceite e o pagamento foram realizados antes da entrega efetiva dos produtos e serviços fornecidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Considerando os fatos narrados nas constatações 1.1.1.3, 1.1.1.4, e 1.1.1.5, apurar os fatos e as responsabilidades pela deflagração de procedimento licitatório em que os objetos foram agregados em lotes, sem análise prévia da viabilidade técnica adequada do referido agrupamento, o qual repercutiu em restrição à competição, bem como adotar as medidas de resarcimento ao Erário, se cabível. Ainda no bojo dessa apuração, verificar os fatos referentes ao aceite de objetos vinculados ao Edital nº 012/2013 antes do fornecimento previsto em contrato e, se for o caso, apurar as responsabilidades.

III – CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados, somos de opinião que a Unidade Gestora deve adotar medidas corretivas com vistas a elidirem os pontos ressalvados nos itens 1.1.1.3 a 1.1.1.5.

Brasília/DF, 11 de janeiro de 2016.