



ACÓRDÃO Nº 386/2012 - TCU - Plenário

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de representação formulada pela empresa Lightbase Serviços e Consultoria em Software Público Ltda. (que se autodenomina "BR.Light" - peça 1, p. 1) contra suposta irregularidade que estaria sendo cometida pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ao ter deflagrado procedimento para o desenvolvimento de novo sistema para a Interpol no Brasil, em detrimento do sistema existente - denominado Sinterpol -, contratado pelo Departamento junto à representante. Com fundamento nos arts. 143, III e 237, VII, do RI/TCU, c/c o art. 113, § 1°, da Lei 8.666/1993, ACORDAM em conhecer desta representação, e considerar, no mérito, improcedente; dar ciência deste Acórdão à representante e ao DPF; arquivar este processo com base nos arts. 234, § 2° (segunda parte), e 237, parágrafo único, do RI/TCU c/c o art. 40, inciso II, da Resolução TCU 191/2006, conforme os instrução emitida nos autos.

1. Processo TC-034.076/2011-5 (REPRESENTAÇÃO)

- 1.1. Interessado: Lightbase Serviços e Consultoria em Software Público Ltda. (CNPJ 11.905.103/0001-17)
- 1.2. Unidade: Departamento de Polícia Federal (DPF), vinculado ao Ministério da Justiça (MJ)
 - 1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
 - 1.4. Unidade Técnica: 8ª Secretaria de Controle Externo (SECEX-8).
 - 1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

Dados da Sessão:

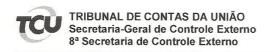
Ata nº 6/2012 – Plenário Data: 29/2/2012 – Ordinária

Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO Presidente: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Representante do Ministério Público: Procurador-Geral LUCAS ROCHA FURTADO

TCU, em 29 de fevereiro de 2012.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS





TC 034.076/2011-5

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Departamento de Polícia Federal (DPF), vinculado ao

Ministério da Justiça (MJ)

Representante: Lightbase Serviços e Consultoria em Software Público Ltda.

(CNPJ 11.905.103/0001-17) Procurador ou advogado: não há Interessado em sustentação oral: não

há

Proposta: mérito

I-INTRODUÇÃO

Trata-se de representação formulada pela empresa Lightbase Serviços e Consultoria em Software Público Ltda. (que se autodenomina "BR.Light" - peça 1, p. 1) contra suposta irregularidade que estaria sendo cometida pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) ao ter deflagrado procedimento para o desenvolvimento de novo sistema para a Interpol no Brasil, em detrimento do sistema existente - denominado Sinterpol -, contratado pelo Departamento junto à representante.

- 2. De acordo com a inicial da representação, a BR.Light teria contrato com o DPF "há 10 anos" (peça 1, p. 2), o qual não teria sido renovado por decisão do Departamento, por ter sido o Sinterpol, desenvolvido em plataforma Lightbase, preterido em face da adoção de outra solução de informática, baseada em plataforma Oracle. Referida plataforma está assim descrita no *site* de seu fabricante (http://lightbase.com.br/2012/01/lightbase-banco-de-dadostextual-multimidia):
 - O **LightBase** é um banco de dados textual multimídia. Reunindo, de forma única, um ambiente de desenvolvimento rápido de aplicações e um poderoso servidor de dados tridimensional com recuperação textual e um servidor de aplicações e relatórios, oferecendo ao mesmo tempo os recursos necessários para suportar grandes projetos e a facilidade para o desenvolvimento de soluções de forma rápida, simples e eficiente. (grifo do original)
- 3. Essa opção do DPF levaria à ocorrência das seguintes irregularidades, na ótica da representante:
- a) não teria sido dada preferência à tecnologia nacional com vantagem competitiva de 25% do valor, conforme previsto na Lei 12.349/2010 (peça 1, p. 2);
- b) não realização de licitação para padronização do banco de dados e desenvolvimento de sistemas no DPF em plataforma Oracle (peça 1, p. 2);
- c) a migração de sistemas do DPF para a plataforma proprietária Oracle (com custos) seria antieconômica, considerando que o Sinterpol atenderia as necessidades da Interpol e seria baseado em software livre, que não apresentaria custos (peça 1, p. 2);
- d) a referida opção pela plataforma Oracle representaria violação do art. 10 da Instrução Normativa (IN) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do





Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) 4/2010, que prescreve a preferência por software público.

- 4. Além de ter apontado essas supostas ilegalidades, a representante solicitou ao TCU que determinasse ao DPF (a) a suspensão cautelar do desenvolvimento da nova solução de tecnologia da informação (TI) que substituiria o Sinterpol e (b) o lançamento de um edital para "manutenção, suporte, evolução funcional e tecnológica especificamente para o SINTERPOL em plataforma LightBase" (peça 1, p. 4 grifos do original). Solicitou a BR.Light, ainda, que o Tribunal intercedesse de modo que o Sinterpol, desenvolvido em plataforma Lightbase, fosse incluído no Portal do Software Público Brasileiro.
- 5. Por fim, a representante requereu ao TCU a realização de duas fiscalizações, nos seguintes termos (peça 1, p. 4):
 - Realize auditorias visando:
 - o Estudo do impacto das contratações guarda-chuva na área de TI, para verificar se esta prática está fomentado a cartelização do setor, em prejuízo da Administração Pública e do desenvolvimento de empresas nacionais no ramo;
 - o Estudo da utilização da padronização de produtos na área de TI, pela Administração Pública, com fundamento no **art. 15, I, da Lei 8.666/93,** para verificar se os argumentos utilizados para padronização têm camuflado interesses que não se coadunam com os princípios da eficiência, da economicidade e do desenvolvimento tecnológico brasileiro.

II - HISTÓRICO

- 6. No encaminhamento da primeira instrução deste processo (peça 4), este Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) propôs as seguintes medidas:
 - a) conhecimento desta representação;
 - b) indeferimento da medida cautelar requerida pela BR.Light;
- c) realização de diligência junto ao DPF para obtenção de documentos e esclarecimentos dos gestores dessa unidade do MJ.
- 7. Por meio do pronunciamento à peça 5, a Secretária em substituição da 8ª Secex discordou parcialmente do encaminhamento descrito no item precedente, que sustentava a necessidade de continuidade das apurações por meio de diligência ao DPF. Concordou a Secretária em substituição apenas com o conhecimento da representação e o indeferimento da medida cautelar solicitada pela BR.Light, para que, no mérito, fosse aquela considerada improcedente.
- 8. Submetido o processo ao Ministro-Relator Raimundo Carreiro, houve concordância com a proposta sugerida pelo AUFC, conforme decisão à peça 6, tendo Sua Excelência conhecido desta representação, indeferido a medida cautelar requerida pela BR.Light e alterado apenas o encaminhamento que constou à peça 4, acrescentando à diligência originalmente proposta uma oitiva (ou audiência) ao DPF.
- 9. No subitem I do item 9 do despacho à peça 6 o ministro-relator determinou, por meio de <u>diligência</u>, que o DPF encaminhasse cópia de documentos ao Tribunal, como o Processo DPF 08211.000251/2005.33 e o Contrato 32/2006 e eventuais termos aditivos. A resposta do DPF a esse subitem encontra-se às peças 9-11, em atendimento ao Ofício 1.039/2011-TCU/SECEX-8, de 21/12/2011 (peça 12).

- 10. No subitem II do item 9 do referido despacho o ministro-relator fez referência à realização de uma <u>oitiva</u> ao DPF, para apresentação de <u>razões de justificativa</u> pela unidade, que seria a resposta decorrente da realização de uma audiência, que tem caráter personalíssimo e deve ser dirigida, portanto, apenas a pessoas físicas.
- 11. Considerando, contudo, que o Ministro-Relator fez referência ao termo "esclarecendo" no subitem II do item 9 do despacho à peça 6, será dado tratamento de atendimento de diligência às informações encaminhadas pelo Departamento em resposta ao Ofício 1.038/2011-TCU/SECEX-8, de 21/12/2011 (peça 13), acostadas às peças 14-15.

III - EXAME TÉCNICO

CONTRATAÇÃO DA EMPRESA LIGHTBASE PELO DPF

- 12. Considerando que a inicial da representação (peça 1) e as pesquisas preliminares realizadas nos Sistema Siafi (peças 2 e 3) não proporcionaram informações precisas sobre eventuais contratos que teriam sido assinados pela BR.Light com o DPF, realizou-se diligência junto ao Departamento para que fossem remetidos ao TCU documentos capazes de esclarecer essa situação.
- 13. Por meio do Ofício nº 03/2012-COAD/DLOG/DPF, de 6/1/2011 (peça 9, p. 1), o Departamento remeteu ao Tribunal cópia do Processo DPF 08211.000251/2005.33, do Contrato 32/2006 e seus aditivos, além de notas de empenho e ordens bancárias relacionadas a essa contratação, abrangendo o período de 2006 a 2011 (peças 9 a 11).
- 14. A partir desses documentos, verificou-se que a empresa Light Infocon Tecnologia S/A (CNPJ 12.736.088/0005-17) foi contratada pelo DPF em 2003 ou, possivelmente, em ano anterior, para manutenção e atualização do Sinterpol, desenvolvido na plataforma Lightbase, conforme informações constantes do Memorando nº 4.259/2005-CGPCI-INTERPOL/DIREX/DPF, de 24/5/2005 (peça 10, p. 2).
- 15. No referido memorando consta a informação que desde 2004 havia o interesse da Interpol/DPF em renovar o contrato de suporte técnico para o Sinterpol, o qual teve seu andamento paralisado em outubro desse ano por falta de recursos orçamentários. Para que referida renovação tivesse continuidade foi formalizado o Processo DPF 08211.000251/2005.33, para que a contratação se desse por inexigibilidade de licitação.
- 16. Assim, concluídos os procedimentos da Inexigibilidade de Licitação 8/2006 (peças 2 e 10, p. 1), efetivada com base no art. 25 da Lei 8.666/1993, foi firmado pelo DPF com a empresa Light Infocon, em 5/9/2006, o Contrato 32/2006-COAD/DLOG/DPF (peça 10, p. 101-107), para "prestação de serviços residentes de manutenção, suporte técnico e desenvolvimento de aplicação baseadas no software light base instalado na Interpol/DIREX/DPF (...)" (descrição da nota de empenho 2011NE800052 peça 9, p. 96).
- 17. Nos termos da Cláusula Sexta desse contrato (peça 10, p. 102), sua vigência iniciou-se em 8/9/2006 (data da publicação no Diário Oficial da União peça 10, p. 109), com término originalmente previsto para sessenta meses (8/9/2011), via prorrogações.
- 18. Foram acostados aos autos os seguintes termos aditivos ao Contrato 32/2006:
 - a) Primeiro Termo Aditivo (peça 10, p. 133-134): vigência de 1º/1 a 31/12/2007;
 - b) Segundo Termo Aditivo (peça 10, p. 163-164): alteração de programa de trabalho;
 - c) Terceiro Termo Aditivo (peça 10, p. 169-170): vigência de 1º/1 a 31/12/2008;



- d) Quarto Termo Aditivo (peça 10, p. 187-188): vigência de 1º/1 a 31/12/2009;
- e) Quinto Termo Aditivo (peça 10, p. 207-208): vigência de 1º/1 a 31/12/2010;
- f) Sexto Termo Aditivo (peça 11, p. 75-76): vigência de 1º/1 a 31/8/2011 e alteração da razão social e CNPJ da contratada (vide item seguinte);
 - g) Sétimo Termo Aditivo (peça 11, p. 112-113): vigência de 1º/9/2011 a 29/2/2012.
- 19. Em 1º/7/2010 a empresa Lightbase Serviços e Consultoria em Software Público Ltda. (CNPJ 11.905.103/0001-17), ora representante, adquiriu a Light Infocon, passando aquela a assumir os compromissos contratuais junto ao DPF (cf. Contrato de Compra e Venda à peça 10, p. 13-19).
- 20. No âmbito do Contrato 32/2006 foram emitidas notas de empenho e efetuados pagamentos às empresas Light Infocon e Lightbase (BR.Light) no período de 2006 a 2012 (período de 2006 a 2011 informado pelo DPF e dados de 2012 pesquisados no Siafi por esta unidade técnica), todos na Unidade Gestora (UG) 200334 e na Gestão 00001 (Tesouro Nacional), conforme tabelas a seguir (documentos constantes à peça 9, p. 3-96, e peça 16):

NOTAS DE EMPENHO

a) Light Infocon:

Nº EMPENHO	DATA	VALOR (R\$)
900737	1°/9/2006	20.000,00
900030	22/1/2007	55.000,00
901517	20/12/2007	7.000,00
900056	17/1/2008	65.000,00
900058	27/1/2009	55.000,00
000038	29/1/2010	5.000,00
900044	20/1/2010	60.000,00
7.5	TOTAL	267.000

b) Lightbase:

Nº EMPENHO	DATA	VALOR (R\$)
800052	5/1/2011	80.000,00
800063	5/1/2012	10.000,00
	TOTAL	90.000,00

ORDENS BANCÁRIAS

a) Light Infocon:

N° ORDEM	DATA	VALOR
BANCÁRIA		(R\$)
903749	17/10/2006	3.246,71
904465	22/11/2006	4.427,50
904754	14/12/2006	4.427,50
900211	31/1/2007	3.877,50
900450	14/2/2007	3.877,50
901903	25/5/2007	3.877,50
902019	29/5/2007	3.877,50
902240 •	8/6/2007	3.877,50
902306	15/6/2007	3.877,50
903699	26/7/2007	3.877,50
904271	23/8/2007	3.877,50
904646	17/9/2007	3.877,50
905035	16/10/2007	3.877,50
905999	14/11/2007	3.877,50
907304	17/12/2007	4.427,50
900068	17/1/2008	3.877,50

N° ORDEM BANCÁRIA	DATA	VALOR (R\$)
900349	12/2/2008	3.877,50
900757	20/3/2008	4.427,50
901087	16/4/2008	4.427,50
902266	23/6/2008	3.877,50
902267	23/6/2008	3.877,50
902632	14/7/2008	3.877,50
903268	18/8/2008	4.427,50
903802	16/9/2008	4.427,50
904275	15/10/2008	4.427,50
904581	6/1/2008	3.877,50
905353	26/12/2008	4.427,50
800086	14/1/2009	4.427,50
800774	11/3/2009	4.427,50
800779	11/3/2009	4.427,50
801603	7/5/2009	4.427,50
801801	19/5/2009	4.427,50
802785	13/7/2009	4.427,50

Nº ORDEM BANCÁRIA	DATA	VALOR (R\$)
802786	13/7/2009	4.427,50
803197	13/8/2009	4.427,50
803755	17/9/2009	4.427,50
804609	24/11/2009	4.427,50
805058	16/12/2009	4.427,50
805267	30/12/2009	4.427,50
800283	10/2/2010	4.427,50
800302	11/2/2010	4.427,50
800784	5/4/2010	4.427,50
801261	6/5/2010	4.427,50

Nº ORDEM BANCÁRIA	DATA	VALOR (R\$)
801436	19/5/2010	4.427,50
802227	12/7/2010	4.277,50
802231	12/7/2010	4.277,50
802713	11/8/2010	4.427,50
803219	9/9/2010	4.427,50
803850	22/10/2010	4.427,50
804391	8/12/2010	4.427,50
804392	8/12/2010	4.427,50
	TOTAL	214.971,71

b) Lightbase:

Nº ORDEM BANCÁRIA	DATA	VALOR (R\$)
800582	3/3/2011	4.427,50
800641	11/3/2011	4.427,50
800966	8/4/2011	4.427,50
801375	13/5/2011	4.427,50
801716	14/6/2011	4.427,50
801986	6/7/2011	4.427,50
802757	25/8/2011	4.427,50
803002	13/9/2011	4.427,50
803387	14/10/2011	4.527,50
803749	8/11/2011	4.327,50
804182	15/12/11	4.427,50
800122	18/1/2012	4.427,50
/^	TOTAL	53.130,00

21. Nota-se, a partir dos valores das ordens bancárias apresentadas, que os gastos do DPF com a manutenção/atualização do Sinterpol não são expressivos. Além disso, considerando que o Sinterpol atende apenas às necessidade da Interpol no Brasil (representada pela Coordenação Geral de Polícia Criminal Internacional/DPF), pode-se inferir que esse sistema representa o atendimento de uma pequena parte das necessidades de tecnologia da informação do Departamento.

O SISTEMA SINTERPOL NO CONTEXTO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO DPF

- 22. Conforme informação destacada na letra "g" do item 18 desta instrução, o Contrato 32/2006 prevê a contratação de serviços pelo DPF junto à BR.Light até 29/2/2012. Esse contrato foi assinado pela Coordenação de Administração/DPF, tendo como subunidade patrocinadora a Coordenação Geral de Polícia Criminal Internacional (CGPCI)/DPF (Interpol no Brasil). Não há, portanto, ingerência direta da Coordenação de Tecnologia da Informação (CTI)/DPF na gestão do mencionado contrato.
- 23. Além de esclarecimentos sobre os dados do Contrato 32/2006 e dos pagamentos efetuados em favor da BR.Light, o DPF informou outros aspectos relacionados à utilização do Sinterpol por meio dos documentos às peças 14 e 15.
- 24. Questionado por meio do Ofício 1.038/2011-TCU/SECEX-8 (peça 13) acerca das expectativas técnicas e econômicas de atendimento das necessidades atuais e futuras do DPF





por meio do Sinterpol, o Departamento observou, nos termos do Memorando nº 798/2012-INTERPOL/GAB/DG/DPF, de 19/1/2012 (peça 15, p. 55-56), que:

- a) o Sinterpol vem sendo utilizado há mais de dez anos pela Interpol/DPF para controle de documentos da unidade:
- b) com o passar do tempo, as mudanças na gestão de processos na Interpol, causadas pela "modernização da forma de trabalho e inovações gerenciais" (peça 15, p. 55), aliadas ao tempo reduzido de manutenção do Sinterpol ("quatro horas de trabalho diárias" peça 15, p. 55), fizeram com que esse sistema não mais atendesse às necessidades da CGPCI/DF.
- 25. Para suprir essas necessidades, de acordo com informações constantes do Memorando nº 18711/2011 INTERPOL/GAB/DG/DPF, de 8/7/2011 (peça 11, p. 87-88), assinado pelo Chefe da Interpol/DPF, estaria sendo planejado desde o início de 2011 entre essa unidade e a CTI/DPF um novo sistema que viria a substituir o Sinterpol, denominado "Sistema de Gestão de Processos da Coordenação Geral de Polícia Criminal Internacional" (SCGPCI).
- 26. No citado memorando, preparado pela direção da Interpol para justificar a sexta prorrogação do Contrato 32/2006, consta esclarecimento do contexto que motivou o DPF a decidir pela continuidade da utilização do Sinterpol apenas por mais alguns meses a partir do final da vigência do Sexto Termo Aditivo ao referido contrato (peça 11, p. 88-89):

Considerando-se que, desde o início do ano de 2011, estamos trabalhando conjuntamente com a Coordenação de Tecnologia da Informação para que seja desenvolvido um novo sistema que vai substituir o SINTERPOL, mas que, no entanto, as previsões mais otimistas em relação a prazos para conclusão do sistema apontam para que este esteja com as funcionalidades básicas prontas em agosto de 2011, mas que tal projeto não considera a migração dos dados do sistema SINTERPOL para este novo sistema, o que torna impossível descontinuar o uso do sistema atual.

- 27. A opção do DPF por descontinuar a utilização do Sinterpol deve-se aos fatos de que esse sistema (a) é desenvolvido em plataforma livre (Lightbase), embora de conhecimento restrito no mercado, e (b) "não está de acordo com os padrões estabelecidos pela CTI [Coordenação de Tecnologia da Informação/DPF]" (peça 14, p. 13).
- 28. Assim, considerando que a CGPCI/DF verificou que a CTI/DPF possuía contrato de desenvolvimento de software com terceiros (fábrica de software), abriu-se a possibilidade de ser desenvolvido novo sistema capaz de absorver as funções do Sinterpol e se alinhar aos demais sistemas e políticas de tecnologia da informação (TI) do Departamento, conforme informações consignadas no Memorando nº 798/2012-INTERPOL/GAB/DG/DPF (peça 15, p. 56).
- 29. O desenvolvimento do SCGPCI está em andamento e a expectativa da Interpol/DPF é a de que a entrega de sua primeira versão ocorra no primeiro semestre de 2012 (peça 15, p. 56).
- 30. Aspecto a ser ressaltado sobre o contexto desse desenvolvimento e que foi objeto de solicitação de esclarecimentos ao DPF (letra "b" do Ofício 1.038/2011-TCU/SECEX-8 peça 13) refere-se à padronização da plataforma Oracle (proprietária) no ambiente de TI do DPF.
- 31. Conforme informações constantes do Despacho nº 001/2012-SDS/DINF/CGTI/DG/DPF, de 3/1/2012 (peça 14, p. 7-9), a plataforma Oracle vem sendo utilizada há, aproximadamente, dez anos pelo DPF, não sendo, portanto, "nova tecnologia em



SECEX-8 P. 7

detrimento de outra" (peça 14, p. 7 – grifo do original) – referindo-se à substituição do Sinterpol, desenvolvido em plataforma Lightbase, por sistema desenvolvido em plataforma Oracle.

- 32. No referido despacho, seu signatário, o Chefe do Serviço de Desenvolvimento de Sistemas da CTI/DPF, explicou que, desde 2010, o DPF adotou a sistemática de desenvolvimento de sistemas via fábrica de software, na qual se padronizou "uma série de tecnologias livres e de mercado" (peça 14, p. 7).
- 33. Foi nesse contexto que a CTI/DPF, por solicitação da Interpol/DPF, iniciou o planejamento e o desenvolvimento do SCGPCI (com participação da unidade solicitante), tendo como um dos aspectos que motivaram a iniciativa, conforme destacado anteriormente, o fato de que o Sinterpol "não é de amplo domínio no mercado" (peça 14, p. 8). Essa limitação impossibilitaria a CTI/DPF de atuar na manutenção e evolução desse sistema, pois a empresa contratada por essa unidade do Departamento "não possui profissionais capacitados para tal manutenção, nem previsão contratual para tal" (peça 14, p. 8).
- 34. Destacou o DPF, ainda, que a opção por desenvolver o SCGPCI seguiu as orientações deste Tribunal, especificamente com vistas ao cumprimento do Acórdão 417/2008-TCU-Plenário (auditoria de sistemas com o objetivo de avaliar a gestão da área de TI do DPF com foco na efetividade e confiabilidade dos principais sistemas informatizados de grande porte do Departamento).
- 35. Nesse contexto argumentou o Chefe do Serviço de Desenvolvimento de Sistemas da CTI/DPF que "não se mostrou razoável que esta CGTI [CTI] mantivesse em uso tecnologias que acarretem maior dificuldade de manutenção e de seleção de fornecedores" (peça 14, p. 8), razão pela qual se optou por desenvolvimento de novo sistema em plataforma Oracle "integrado às fontes de dados corporativas, eliminando redundâncias e incrementando a Governança nesta CGTI" (peça 14, p. 8).
- 36. Considerando que entre as medidas dirigidas ao DPF por força do Acórdão 417/2008-TCU-Plenário encontraram-se determinações para que o Departamento diminuísse seu nível de dependência de pessoas chaves ou de empresas específicas para manutenção dos sistemas, definisse metodologia de desenvolvimento de software, gerasse documentação dos sistemas legados e integrasse esses sistemas mostra-se, portanto, coerente com as orientações do TCU as medidas tomadas pelos gestores do DPF para substituir o Sinterpol pelo SCGPCI.
- 37. A partir dos esclarecimentos fornecidos pelo DPF em resposta à diligência do TCU conclui-se que a opção pela descontinuidade do Sinterpol no Departamento encontra-se no campo da discricionariedade de seus gestores, pois esse sistema, construído em plataforma livre (Lightbase), de conhecimento restrito no mercado razão pela qual a BR.Light foi contratada para dar manutenção corretiva e evolutiva no sistema -, não se encontra alinhado às atuais políticas e padrões de TI do DPF.
- 38. Não há ilegalidade, portanto, na não renovação do Contrato 32/2006, o que enseja a proposta de improcedência da representação quanto a esse aspecto levantado pela BR.Light. Nesse sentido, cabe relembrar a suposta irregularidade defendida na inicial da representação (peça 1, p. 2 grifos do original):
 - (...) o contrato [32/2006] chegou ao fim e o gestor do SINTERPOL solicitou renovação de contrato, que foi negado pela área responsável pelo desenvolvimento de sistemas do DPF, com o argumento que outra empresa já havia sido contratada para desenvolver todos os sistemas do DPF, além de ter padronizado o banco de dados Oracle.

Não conhecemos o número nem as condições ou outras informações destes dois





contratos, com esta terceira empresa ou a Oracle.

39. Em decorrência da conclusão supra, é descabida a pretensão da BR.Light para que o TCU interceda para que o DPF lance um edital "para manutenção, suporte, evolução funcional e tecnológica especificamente para o **SINTERPOL** em plataforma **LightBase**, no sentido de reconhecer e promover a tecnologia nacional já atestada no próprio órgão" (peça 1, p. 4 – grifos do original).

DA SUPOSTA NECESSIDADE DE NOVA LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PELO DPF

- 40. Além de ter questionado a regularidade da não renovação de seu contrato junto ao DPF, a BR.Light lançou dúvidas sobre a legalidade de o DPF iniciar, supostamente sem licitação, o desenvolvimento de um novo sistema para substituir as funções que atualmente são atendidas por meio do Sinterpol.
- 41. Conforme contexto detalhado anteriormente, o desenvolvimento do SCGPCI encontra-se no bojo de contrato de prestação de serviços de tecnologia da informação mantido entre o DPF e a empresa Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S.A. (Contrato 12/2010-CTI/DPF peça 18), não havendo, portanto, ilegalidade em serem incluídas novas demandas pelo Departamento nesse ajuste, que foi antecedido de licitação (Pregão Eletrônico 11/2009-CTI/DPF peça 17) e cujo objeto é a "contratação de serviços técnicos especializados de **desenvolvimento**, manutenção e documentação **de sistemas de informação** existentes (legados) e **novos** (...)" (item 1.1.1 do Contrato 12/2010-CTI/DPF peça 18, p. 1 grifos nossos).
- 42. Além disso, considerando que o Sinterpol deixou de atender às necessidades da Interpol/DPF, não se verificou uma das situações hipotéticas aventadas na primeira instrução desta unidade técnica na representação (itens 16 e 17 da peça 4), qual seja, a de que o desenvolvimento de um novo sistema pudesse configurar um ato antieconômico. A antieconomicidade poderia restar caracterizada se o Sinterpol estivesse atendendo plenamente às necessidades da Interpol (o que não é mais o caso) e, ao mesmo tempo, fosse iniciado, sem as devidas justificativas técnicas e econômicas, um novo sistema para substituí-lo.
- 43. Ademais, conforme destacado anteriormente, o Sinterpol é um sistema que não se encontra alinhado às políticas de TI do DPF, o que é mais um fator que justifica a opção dos gestores do Departamento por sua descontinuidade. Portanto, quanto ao aspecto abordado nesta subseção, será proposta sua improcedência.

DA SUPOSTA INOBSERVÂNCIA DA LEI 12.349/2010 E DA IN SLTI/MP 4/2010

- 44. A Lei 12.349/2010 trouxe, entre outras disposições, alterações aos arts. 3°, 6°, 24 e 57 da Lei 8.666/1993 (aplicáveis, ainda, à modalidade licitatória pregão, de que trata a Lei 10.520/2002), no sentido de ser estabelecida "margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras" (cf. art. 3°, § 5°, da Lei 8.666/1993, com sua nova redação grifos nossos).
- 45. A regulamentação do art. 3°, §§ 5° a 12, da Lei de Licitações se deu por meio do Decreto 7.546/2011, o qual dispõe sobre a "aplicação de **margem de preferência** para produtos manufaturados e serviços nacionais e de medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou de acesso a condições vantajosas de financiamento" (excerto do art. 1° do decreto grifo nosso).
- 46. A "margem de preferência", no sentido do art. 3°, § 5°, da Lei 8.666/1993, foi



SECEX-8 P. 9

definida no art. 2º do Decreto 7.546/2011 como o "diferencial de preços entre os produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais e os produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais" (definição aplicável à margem de preferência normal, à qual pode ser somada a margem de preferência adicional, conforme definições explicitadas nos incisos I e II do art. 2º do referido decreto – grifos nossos).

- 47. Além da lei e do decreto mencionados, a SLTI/MP editou a IN 4/2010, na qual estabelece diversas regras e diretrizes para a contratação de soluções de TI, a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP).
- 48. Entre essas regras e diretrizes pode-se destacar aquela constante do art. 11, inciso II, alínea "c", da IN, que indica que, no âmbito da Análise da Viabilidade da Contratação, deve ser verificada pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal, quando da identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos pretendidos pelo futuro contratante, "a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de **software livre ou software público**" (grifo nosso).
- 49. A representante, que desenvolve no Brasil a plataforma Lightbase em software livre, defende que a opção do DPF em padronizar o banco de dados proprietário da fabricante Oracle na implementação de seus sistemas corporativos ofende às disposições da Lei 12.349/2010 (e, em consequência, do Decreto 7.546/2011) e da IN SLTI/MP 4/2010.
- 50. Entende-se que não há obrigatoriedade de adoção de sistemas de TI produzidos no Brasil (nacionais) e em software livre, como o Lightbase, base do Sistema Sinterpol, na forma indicada pelo representante.
- 51. As margens de <u>preferência</u> são, na verdade, incentivos para a contratação de soluções nacionais e, como o próprio nome diz, não implicam a obrigatoriedade de que sejam inseridas, pelos órgãos públicos, disposições em editais de licitação que obriguem o órgão ou entidade que patrocina a licitação a contratar apenas soluções produzidas no Brasil.
- 52. Ademais, complementa esse raciocínio o seguinte excerto de manifestação anterior da diretora da 3ª Diretoria Técnica/8ª Secex neste processo (peça 5, p. 2), acerca da necessidade de que os bens e serviços que forem privilegiados com as margens de preferência sejam considerados estratégicos para o País, "por meio de ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior" (cf. art. 10 do Decreto 7.546/2011), situação que não se comprovou em relação à plataforma Lightbase:

Conclui-se, portanto, que a preferência referida na Lei 12.349/2010 para contratações relacionadas à área de tecnologia da informação sujeita-se a certos requisitos, a exemplo da exigência de que os bens e serviços sejam considerados estratégicos para o País, não havendo obrigação de que o órgão ou entidade contrate apenas soluções produzidas no Brasil

53. Embora a utilização de softwares livres seja uma opção governamental (vide o seguinte *link* na Internet: http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/software-livre), não há lei que disponha acerca da contratação <u>obrigatória</u> de sistemas produzidos com código aberto. A IN SLTI/MP 4/2010 indica, apenas, que o órgão público que pretenda contratar soluções de TI pesquise o mercado e verifique se há alguma opção disponível em software livre ou público que seja mais vantajosa que a contratação de um sistema proprietário.



- 54. Considerando que o Contrato 12/2010, no âmbito do qual estão sendo prestados os serviços de desenvolvimento do SCGPCI, foi firmado com base em edital de licitação lançado em 2009 (Pregão Eletrônico 11/2009-CTI/DPF), não há que se falar em descumprimento de normas editadas em momento posterior, quais sejam, a Lei 12.349/2010, o Decreto 7.546/2011 e a IN SLTI/MP 4/2010.
- 55. Assim, por considerar que não ocorreram as supostas ilegalidades mencionadas pela BR.Light nas letras "a" e "d" do item 3 desta instrução, relacionadas à observância da Lei 12.349/2010 e do art. 10 da IN SLTI/MP 4/2010 pelo DPF, será proposta a improcedência desses aspectos da representação.

IV - CONCLUSÃO

- Nos termos da decisão à peça 6, esta representação foi conhecida pelo Ministro-Relator Raimundo Carreiro com base no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU.
- 57. Quanto à medida cautelar requerida pela BR.Light, foi indeferido no âmbito da citada decisão o pedido de suspensão cautelar de procedimentos (licitação, inexigibilidade ou contrato) que estivessem sendo levados a efeito pelo DPF com vistas ao desenvolvimento do que foi denominado pela representante de "novo **SINTERPOL**" (peça 1, p. 3 grifo do original).
- 58. Os seguintes pedidos da representante também não têm condições de serem atendidos:
- a) lançamento, pelo DPF, de edital para "manutenção, suporte, evolução funcional e tecnológica especificamente para o **SINTERPOL** em plataforma **LightBase**" (peça 1, p. 4), conforme raciocínio desenvolvido nos itens 37 a 39 desta instrução;
- b) intervenção do TCU para que o Sinterpol seja depositado no Portal do Software Público Brasileiro (item 4 e itens 36 a 40 da peça 4);
- c) realização de duas auditorias pela Corte de Contas (item 5), por não ser a empresa BR.Light legitimada a solicitar fiscalizações dessa espécie, nos termos dos arts. 1°, inciso II, e 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 1°, inciso II, e 232, incisos I a III e § 2°, do Regimento Interno desta Casa.
- 59. No mérito, tendo em vista que não se confirmaram as supostas ilegalidades apontadas pela empresa BR.Light ligadas à não renovação do Contrato 32/2006; à opção do DPF em desenvolver novo sistema em plataforma Oracle para substituição do Sinterpol e à não observância da Lei 12.349/2010 e do art. 10 da IN SLTI/MP 4/2010 pelo Departamento -, será proposta a improcedência desta representação.

V - BENEFÍCIOS DO CONTROLE EXTERNO

60. Embora a proposta adiante consignada seja pela improcedência desta representação, a atuação do TCU neste processo acarreta o benefício classificado como "melhoria – exercício da competência do TCU em resposta à demanda da sociedade". Tal benefício é resultante da confiança que é depositada no órgão de controle externo por cidadãos e empresas que vislumbram irregularidades que estariam, supostamente, sendo cometidas por gestores públicos (que nem sempre se confirmam, como no presente caso) e que esperam da Corte de Contas a devida análise e a adoção das providências cabíveis.

VI - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- 61. Ante o exposto, propõe-se ao Ministro Raimundo Carreiro que:
- 61.1. conheça desta representação, com fulcro no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno(RI)/TCU c/c o art. 113, § 1°, da Lei 8.666/1993, e a considere, no mérito, improcedente;
- 61.1.1. dê ciência da decisão que vier a ser adotada nestes autos à representante e ao DPF;
- 61.1.2. arquive este processo com base nos arts. 234, § 2º (segunda parte), e 237, parágrafo único, do RI/TCU c/c o art. 40, inciso II, da Resolução TCU 191/2006.

À consideração superior.

8^a SECEX-3^a DT, em 8/2/2012.

(Assinado eletronicamente) Paulo Henrique Ramos Medeiros AUFC - Mat. 3872-5