



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SERGIPE
CENAF, Lote 7, Variante 2 - Bairro Capucho - CEP 49081-000 - Aracaju - SE - <http://www.tre-se.jus.br>

RELATÓRIO DE AUDITORIA 6/2019 - SEAUG

Processo: 0018557-62.2018.6.25.8000

Objetivo: Avaliar a governança e gestão das contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC no que se refere ao planejamento da contratação, pagamento por resultados, avaliação da qualidade, controle da execução contratual e capacitação de recursos humanos.

Ato de designação: Comunicação Interna 502 (0576593).

Período abrangido pela auditoria: 05 de julho de 2018 a 07 de agosto de 2019.

Unidade(s) Auditada(s): Secretaria de Tecnologia da Informação e Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças.

RESUMO

A presente auditoria teve como objeto verificar aspectos da governança e gestão das contratações de TIC, observando a legislação aplicável e a adoção de boas práticas referentes ao planejamento das contratações, procedimentos para pagamentos por resultados, avaliação da qualidade dos serviços, execução contratual, bem como capacitação dos servidores que atuam na gestão e fiscalização das contratações de TIC. Os objetivos específicos foram definidos na forma de Questões de Auditoria, conforme consta no Programa de Auditoria 10 (0576511). Exames de documentos e análise das informações obtidas permitiram constatar falhas em alguns aspectos. Constatou-se a prorrogação excepcional de contrato de serviço continuado, por 9 (nove) meses, em condições não vantajosas para a Administração, ausência dos resultados a serem alcançados com a solução no Documento de Oficialização da Demanda – DOD, ausência de indicação sobre o prazo de garantia dos serviços ou sua inaplicabilidade, ausência de critérios e forma de acompanhamento de mensuração e avaliação da qualidade dos serviços prestados, não utilização de processos específicos para arquivamento de todas as anotações e ocorrências da gestão e fiscalização contratual, faturamentos e pagamentos realizados não condizentes com os valores contratados, não adoção de listas de verificação para conferência de algumas atividades inerentes à gestão e fiscalização contratual, processo de gestão e fiscalização das contratações de TIC não manualizado com a metodologia de mapeamento de processos, erros nas nomeações dos gestores e fiscais dos contratos, insuficiência na capacitação dos servidores

responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos. Foram expedidas recomendações a fim de evitar a ocorrência de falhas da mesma natureza. Observou-se que a Administração vem envidando esforços para o implemento das recomendações, conforme Planos de Ação apresentados.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO

II. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

III. OBJETIVO DA AUDITORIA

IV. ESCOPO

V. CRITÉRIOS

VI. ACHADOS DE AUDITORIA

VII. CONCLUSÃO

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

I. INTRODUÇÃO

No intuito de intensificar as avaliações na área de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, face às demandas do CNJ em Auditoria Coordenada e no Levantamento de Governança, Gestão e infraestrutura de TIC - iGovTIC -JUD, definiu-se que a auditoria em Governança e Gestão das aquisições, prevista no Plano Anual de Auditoria de 2018, teria seus exames delimitados às contratações de soluções de TIC.

Compuseram a equipe de auditoria do Tribunal Regional Eleitoral de Sergipe - TRE/SE os servidores Ana Maria Rabelo de Carvalho Dantas, Ivanildo Alves de Medeiros e Cassia Maria Carvalho Polito Alves.

Os principais achados encontrados e as respectivas recomendações emitidas por esta Unidade foram consubstanciados no Relatório de Achados (0613641).

As Unidades Auditadas se manifestaram quanto ao Relatório de Achados e suas respostas foram consideradas e incluídas neste Relatório Conclusivo de Auditoria.

Todos os exames realizados se pautaram em procedimentos e técnicas de auditoria aplicáveis à Administração Pública e nenhuma restrição foi imposta quanto ao método ou à extensão dos trabalhos realizados.

II. VISÃO GERAL DO OBJETO AUDITADO

Pode-se afirmar, em termos gerais, que governança das aquisições traduz-se num "sistema pelo qual as aquisições são dirigidas e monitoradas. Exercer a governança das aquisições significa avaliar e direcionar as aquisições para que estas deem suporte à organização, e monitorar seu desenvolvimento. Inclui a estratégia, as políticas e os processos de aquisição dentro da organização." (TCU – Riscos e Controles nas Aquisições). Gestão já se consubstancia em como planejar, executar, acompanhar e controlar determinado processo de trabalho.

A avaliação da governança e gestão das aquisições de TI busca verificar a conformidade e o desempenho do órgão, com base em critérios fundamentados, visando o constante aperfeiçoamento nessa área, na busca da excelência no desempenho de suas funções institucionais.

III. OBJETIVO DA AUDITORIA

Avaliar a governança e gestão das contratações de TIC no que se refere ao planejamento da contratação, pagamento por resultados, avaliação da qualidade, controle da execução contratual e capacitação de recursos humanos.

IV. ESCOPO

Verificar o atendimento à legislação aplicável e a adoção de boas práticas no tocante ao planejamento das contratações de TIC;

Analisar os procedimentos definidos para pagamento por resultados nas contratações de TIC;

Analisar a adoção de mecanismos para avaliação da qualidade dos serviços e bens adquiridos nas contratações de TIC;

Verificar a aplicação de dispositivos normativos e adoção de boas práticas no controle da execução contratual de bens e serviços de TIC;

Identificar os treinamentos realizados para capacitação dos servidores que atuam na gestão e fiscalização das contratações de TIC.

V. CRITÉRIOS

Os critérios utilizados como parâmetros para fundamentar as avaliações apresentadas neste trabalho foram os preceitos normativos, acórdãos, jurisprudência e estudos técnicos que regulamentam a matéria, a seguir exemplificados: Lei nº 8.666/93, Resolução CNJ nº 182/2013, Acórdão 588/2018-TCU-Plenário, Acórdão 916/2015-TCU-Plenário, Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação – Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação versão 1 – TCU e Instrução Administrativa 22 TRE-SE.

VI. ACHADOS DE AUDITORIA

Os achados de auditoria representam o resultado da aplicação dos testes de auditoria previstos no Programa de Auditoria 10 (0576511).

Conforme o Tribunal de Contas da União: "Achado é a discrepância entre a situação existente e o critério. Achados são situações verificadas pelo auditor durante o trabalho de campo que serão usadas para responder às questões de auditoria. O achado contém os seguintes atributos: critério (o que deveria ser), condição (o que é), causa (razão do desvio com relação ao critério) e efeito (consequência da situação encontrada). Quando o critério é comparado com a situação existente, surge o achado de auditoria. (ISSAI 3000/4.3, 2004)" - Manual de Auditoria Operacional do TCU, pág. 30.

Avaliamos, a seguir, os principais achados:

Achado 1 - Prorrogação excepcional de contrato de serviço continuado, por 9 (nove) meses, em condições não vantajosas para a Administração.

Situação encontrada:

O aspectos aqui abordados resultam das análises efetuadas nos contratos 16/2012 e 13/2017 que possuem como objeto os serviços de comunicação de dados entre a sede do TRE/SE e os cartórios e postos de atendimento.

O contrato 16/2012 encerrava-se em setembro de 2017 após vigência por 60 meses. Visando a continuidade de utilização do serviço, foi programada realização de procedimento licitatório em 2017.

Em agosto de 2017 foi prorrogado o contrato por 6 meses, mediante 3º termo aditivo, pelo preço mensal de R\$ 48.522,40, tendo em vista que o procedimento licitatório para nova contratação, que iniciou em março/2017, ainda se encontrava em tramitação na fase interna.

Em novembro de 2017 foi solicitada nova prorrogação para o contrato, pois o citado procedimento licitatório ainda tramitava e percebeu-se que até março de 2018, mês de encerramento do contrato vigente, o serviço proveniente do novo contrato não estaria disponível, pois após assinatura do contrato a empresa necessitaria de um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para instalação de equipamentos e disponibilização efetiva do serviço.

Em dezembro de 2017 o procedimento licitatório - Pregão 8/2017 foi homologado e o novo contrato 13/2017 foi celebrado pelo preço mensal de R\$ 18.293,33.

Considerando que os 06 primeiros meses do contrato se referiam ao prazo de instalação dos equipamentos e a solução deveria entrar em operação apenas em 17 de junho de 2018, para garantir a continuidade do serviço, o Contrato 16/2012 foi prorrogado de março de 2018 a junho de 2018, mediante 4º termo aditivo, com o valor mensal de R\$ 48.522,40.

Percebe-se que o contrato antigo teve que ser prorrogado por 9 meses, em caráter de excepcionalidade, com valores mensais bem acima dos novos valores contratados, situações que evidenciam a ausência de vantajosidade para a administração (Art. 57 inciso II da Lei 8.666/93).

Pondera-se que o Contrato 16/2012 somente foi prorrogado de forma excepcional para se evitar a indisponibilidade de um serviço continuado. Entretanto, situação ideal teria sido alcançada se a nova contratação celebrada permitisse que o serviço contratado entrasse em operação imediatamente após o término do contrato anterior, no mês de setembro de 2017.

Critério(s) de Auditoria:

- Lei 8.666/93:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

(...)

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Adote as medidas necessárias a fim de evitar a prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos, com amparo no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, quando já transcorridos 60 (sessenta) meses, por ser esse dispositivo de aplicação apenas em casos excepcionais.

Evidência(s):

- Contrato 16/2012 (0628042), vigência de 36 meses, período de 19/09/2012 a 18/09/2015.
- 2º Termo Aditivo (0628043), prorrogação por 24 meses, período de 19/09/2015 a 18/09/2017.
- 3º Termo Aditivo (0441644), prorrogação por 6 meses, período de 19/09/2017 a 18/03/2018, assinado em 21/08/2017, ao preço mensal de R\$ 48.522,40.
- 4º Termo Aditivo (0498715), prorrogação por 2 meses e 28 dias, período de 19/03/2018 a 16/06/2018, assinado em 20/02/2018, ao preço mensal de R\$ 48.522,40.
- Plano de contratações de TIC 2017 (0382547) prevê entrega dos Estudos Preliminares em 01/04/2017 e Termo de Referência em 30/05/2017, tendo sido disponibilizados à SAO em 03/05/2017 (0382572).
- Homologação do Procedimento licitatório em 13/12/2017 (0467535).
- Contrato 13/2017 (atual) assinado em 18/12/2017 (0471111).
- Entrada em operação da solução contratada (Cláusula Segunda - Item 2.3 do Contrato 13/2017) em 17/06/2018 (0471111).

Causa(s):

Entrega dos Estudos Preliminares e Termo de Referência à SAO em tempo insuficiente em relação à data de encerramento do contrato anterior, considerando-se além do curso do procedimento licitatório, o prazo de instalação para execução dos serviços.

Necessidade de correções em vários aspectos dos Estudos Preliminares e Termo de Referência, demandando várias diligências.

Consequência(s) do Achado:

Realização de despesa a maior por um período de 09 (nove) meses, devido a prorrogação excepcional do Contrato 16/2012.

Alta possibilidade de indisponibilidade de serviços continuados.

Elevado grau de dependência da empresa contratada no que se refere a concordância dela com os termos da prorrogação excepcional para garantir a disponibilidade dos serviços.

Recomendações:

Recomendação 01 à STI: Elaborar os Estudos Preliminares e Termo de Referência/Projeto Básico das contratações de TIC de natureza continuada, disponibilizando-os à SAO com antecipação necessária, de acordo com as peculiaridades do objeto ou serviço a ser contratado, considerando suas complexidades técnicas, evitando-se a indisponibilidade dos serviços e eventuais prorrogações contratuais excepcionais.

Recomendação 02 à STI: Aperfeiçoar os aspectos diligenciados nos procedimentos das contratações anteriores, quando da elaboração dos Estudos Preliminares e Termo de Referência/Projeto Básico.

Recomendação 03 à STI: Efetuar reuniões ao final dos planejamentos das contratações mais importantes e também ao final de contratos complexos para que os agentes envolvidos possam transmitir a outros servidores do órgão os principais problemas enfrentados, as principais lições aprendidas e boas práticas desenvolvidas ou trazidas de outras unidades de dentro e de fora do órgão. Essas informações serão úteis na elaboração de análises de risco de futuras contratações. (Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 - Tribunal de Contas da União, p.251. Item 11, 'g').

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 0658888):

"Considerando que o término do Contrato 16/2012 estava previsto para setembro de 2017, após vigência por 60 meses, o ideal seria, que os estudos preliminares para contratação dos serviços de comunicação de dados, tivessem início no final de 2016, ano de Eleições Municipais.

Todavia, a reduzida equipe da Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), inclusive e, sobretudo, os responsáveis pela elaboração das especificações técnicas da referida contratação, encontravam-se envolvidos na preparação do pleito.

Importante destacar, inclusive, que a insuficiência crônica de recursos humanos, das áreas de tecnologia da informação, dos tribunais eleitorais, foi objeto do Projeto de Lei nº 7.790/2014 (0658583), que não prosperou (0658586), por não possuir adequação orçamentária e financeira.

Os gestores da STI já haviam indicado à época, a carência de 10 servidores (06 Analistas Judiciários e 04 Técnicos Judiciários).

Pelos motivos expostos, os estudos técnicos preliminares tiveram início em 2017, a contragosto da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), que receava não haver tempo hábil para tramitação do processo, conforme evidenciado no artefato de Análise de Riscos (Item 4 do documento 0377620, processo SEI nº 0002306-03.2017.6.25.8000.

Uma das causas para a lentidão da fase interna do procedimento licitatório, conforme apontado pela equipe de auditoria, foi o “vai e vem” do processo, para correção dos Estudos Preliminares e Termo de Referência, demandando várias diligências.

Todavia, verifica-se, no caso em tela, que a maioria das ocorrências refere-se aos aspectos administrativos da contratação. Vide, a título de exemplo: itens de “F” até “I”, da Informação 1896/2017 - SELIC (0400040); comando dirigido à ASPLAN-STI, referente ao “Parcelamento do Objeto”, registrado no Despacho 6609/2017 – SAO (0414362); todos os tópicos da Informação 2805/2017 – SELIC (0420783).

A fim de tornar mais clara a presente análise, convém reproduzir o dispositivo da Resolução 182/2013, que versa sobre tema:

Art. 2º Para fins desta Resolução, considera-se: (...) VIII – Aspectos Administrativos da Contratação: conjunto de orientações administrativas a serem sugeridas para a contratação da Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação, tais como: natureza, forma de adjudicação e parcelamento do objeto, seleção do fornecedor, habilitação técnica, pesquisa e aceitabilidade de preços, classificação orçamentária, recebimento, pagamento e sanções, aderência às normas, diretrizes e obrigações contratuais, entre outras orientações pertinentes;” (grifei)

Por esse motivo, a STI tem a firme convicção de que as questões dessa natureza poderiam ter sido dirimidas no momento da elaboração dos estudos preliminares da solução, caso houvesse um maior envolvimento do Integrante Administrativo, haja vista que o papel desse servidor, de acordo com o art. 2º, XIII, “c”, da Resolução CNJ 182/2013, é o de apoiar e orientar os integrantes das áreas Demandante e de Tecnologia da Informação e Comunicação nos aspectos administrativos da contratação.

Digno de nota, também, o tempo decorrido entre o envio do documento Solicitação da Contratação (03/05/2017) e a submissão do processo para análise da Assessoria Jurídica (15/08/2017), que foi de, aproximadamente, 4 meses, para um objeto, cujo valor de referência era de **R\$ 2.884.500,00 (dois milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil e quinhentos reais)**.

Acredita-se que, pela importância do objeto (serviço continuado de comunicação de dados) e pela materialidade do montante envolvido, o processo deveria ter tramitado de forma mais célere, mesmo porque, um atraso não justifica outro atraso, sobretudo em situações de excepcionalidade.

Ou seja, o trâmite normal de um processo licitatório deveria ser empregado em situações de normalidade e não em circunstâncias adversas, como era do conhecimento das partes envolvidas, desde o início.

Desde a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) já é possível executar diversas atividades em paralelo, ajustar a ordenação de documentos e, até mesmo, invalidar algum artefato em virtude de equívoco cometido.

Assim sendo, e aproveitando a recomendação constante do achado 8, do Relatório de Auditoria 26/2018, sugere-se a normatização do processo de trabalho referente às contratações em geral, com o auxílio da COPEG.

No entendimento da STI, essa seria uma oportunidade ímpar e concreta de aperfeiçoamento de processo extremamente crítico para o Tribunal (visto que transcende as fronteiras funcionais e lida diretamente com recursos públicos), cuja análise minuciosa poderia fornecer informações da seguinte natureza:

- a) o ambiente de negócio e o contexto do processo (por que o processo existe);
- b) as entradas e saídas do processo, incluindo fornecedores e clientes;
- c) os papéis e handoffs (ponto do processo no qual o trabalho ou a informação passa de uma unidade para outra) de cada área funcional no processo;
- d) identificação dos handoffs mais prováveis de atrasar o processo e os gargalos, de informação e serviço, prejudiciais para o andamento do processo como um todo;
- e) uma avaliação da escalabilidade, utilização e qualificação de recursos;
- f) uma maior compreensão das regras de negócio que controlam o processo;
- g) identificação de métricas de desempenho que podem ser usadas para monitorar o processo;
- h) resumo das oportunidades identificadas para aumentar a eficiência e a eficácia.

Nessa senda, merece transcrição os ensinamentos consignados no BPM CBOK, Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio, acerca da análise de processos:

"4.5 Analisando o processo

Questionar tudo, nada pode ser deixado de fora. A verdade não pode ser escondida da análise, embora questões políticas desempenhem sua parte. Onde existem fronteiras políticas, a análise precisará ser

ajustada para trabalhar com restrições. Nesses casos, poderá fazer parte da equipe de análise um facilitador com o papel de criar uma "ponte" entre os atores políticos e alcançar uma solução de compromisso que satisfaça as partes. Uma vez que a coleta de informações e a modelagem dos processos "AS-IS" e fluxos de trabalho estejam em andamento, é possível começar a atividade de análise. Embora não exista meio melhor para analisar essas informações, a revisão da informação de entrada pode ser usada para criar um tipo de estrutura de trabalho que permita à equipe alinhar informação e atividade de negócio. Deve-se ter cuidado nesse alinhamento para procurar oportunidades óbvias e imediatas para melhoria da operação, tais como atividade redundante, atividade que está fora de controle, atividade que simplesmente não faz sentido, atividade que proporciona pouco ou nenhum valor real para o processo ou para o cliente, handoffs desnecessários para outras áreas funcionais ou retenções para aprovação. É também apropriado analisar os produtos de uma função de negócio ou subprocesso. Todo trabalho deve contribuir para um ou mais desses produtos. Se não contribui, deve ser revisto e analisado em busca de valor." (grifei)

Medidas concretas, com vistas a coibir que ocorrências dessa natureza se repitam, no que pertine à atuação desta Secretaria, constam do Plano de Ação (0658613)."

"Ação: Elaboração dos Estudos Preliminares e do Termo de Referência, referentes ao Contrato 13/2017, com a antecedência devida. Data de Início: 17/09/2019 e Data de Término: 17/12/2020. Status da recomendação: A ser implementada."

Análise da Equipe de Auditoria:

A STI informa que há um quadro insuficiente de servidores, para desempenho das atividades e que esta situação já foi relatada, em momento anterior. Informa, ainda, que os servidores responsáveis por desenvolver as especificações técnicas se encontravam em atividades de preparação e execução de tarefas diretamente envolvidas com pleito eleitoral de 2016.

Relata que houveram muitas correções no decorrer do procedimento, sendo que em grande parte se tratavam de atividades de cunho administrativo, que necessitavam de maior interação e colaboração do integrante administrativo da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC).

Propõe agilidade no transcurso do processo, alinhando e definindo procedimentos de responsabilidade das unidades participantes, ajustando a necessidade e importância das etapas, com sugestões técnicas para aperfeiçoamento.

Apresenta Plano de Ação SEI (0658613) com prazos pré-definidos de atividades a serem implementadas.

Achado 2 - Ausência dos resultados a serem alcançados com a solução no Documento de Oficialização da Demanda - DOD.

Situação encontrada:

Nos Contratos 22/2015 e 16/2012 foi verificado que nos Documentos de Oficialização de Demanda (0425612) e (0441633), respectivamente, não ficaram evidentes os resultados a serem alcançados com a solução pretendida.

Critério(s) de auditoria:

- Resolução CNJ 182/2013:

Art. 12. A execução da fase de Elaboração dos Estudos Preliminares da STIC é obrigatória independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:

(...)

§ 5º O Documento de Oficialização da Demanda deverá conter, no mínimo:

(...)

II – explicitação da motivação e o demonstrativo de resultados a serem alcançados com a solução; e

- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 - Tribunal de Contas da União

p. 106. Os resultados pretendidos são os benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação.

Evidência(s):

Documentos de Oficialização da Demanda (0425612) e (0441633).

Causa(s):

Inobservância de procedimentos normativos.

Consequência(s) do Achado:

Indisponibilidade preliminar de informações para avaliação dos gestores e autoridades competentes, levando a dificuldade na análise custo-benefício e se a contratação representa a melhor forma de alocação dos recursos do órgão.

Recomendações:

Recomendação 04 à STI e SAO: Descrever no DOD os resultados a serem alcançados com a solução, conforme art. 12, § 5º, inciso II da Resolução CNJ 182/2013.

Recomendação 05 à STI: Efetuar reuniões após algum tempo de uso das soluções mais importantes ou mais complexas para verificar se os resultados pretendidos foram de fato alcançados, se os custos esperados foram de fato os que foram verificados e se a relação de custo-benefício foi favorável. (Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 - Tribunal de Contas da União, p. 251. Item 11, 'h').

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 0658888):

"A STI diverge deste achado de auditoria, com a devida vênia ao posicionamento da zelosa equipe de auditoria, haja vista que os resultados pretendidos podem ser facilmente extraídos dos Documentos de Oficialização da Demanda (0425612) e (0441633), bastando, para tanto, combinar as informações consignadas nos itens "Finalidade" e "Necessidade" dos referidos artefatos.

Antes, contudo, convém reproduzir trecho do Relatório de Auditoria 26/2018:

*"Os resultados pretendidos são os **benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação.**" (p. 106, Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 - Tribunal de Contas da União). (grifei)*

Vejamos, então, os benefícios diretos que o TRE-SE almejava com a contratação da solução, de acordo com o **DOD** (0425612):

a) Evitar a interrupção das atividades do negócio decorrentes de falhas no links de comunicação.

a.1) **Benefícios diretos:** a interrupção do fluxo de atendimento ao eleitor, em virtude da interrupção do enlace de comunicação de dados, compromete, de forma direta, a qualidade dos serviços prestados; diminui a produtividade do atendente; gera custos associados ao acionamento da operadora de telecomunicações; aumenta o custo de oportunidade (uso dos recursos humanos).

b) Manter o serviço de telefonia convencional, acrescentando-se a possibilidade de ativação do serviço de banda larga (VELOX) nas linhas contratadas. Dessa forma estariam garantidas as comunicações de voz (utilizando-se VOIP ou telefone convencional) e dados (utilizando-se links dedicados ou o serviço VELOX).

b.1) **Benefícios diretos:** fornecimento de redundância para os enlaces de comunicação, adotando solução de baixo custo(economicidade, eficácia, melhor aproveitamento dos recursos e consequente melhoria na qualidade dos produtos e serviços).

c) Manutenção de comunicação rápida e eficiente

c.1) **Benefícios diretos:** eficiência e melhoria na qualidade dos produtos e serviços, pelo menos.

Em relação ao **DOD** (0441633), os benefícios diretos são os seguintes:

d) Evitar a interrupção das atividades do negócio decorrentes da ausência de comunicação de dados entre a sede do TRE-SE e as localidades remotas, em face do iminente encerramento do contrato atual e do prazo necessário para realização de uma nova licitação, execução de seu objeto e efetiva entrada em produção dos novos serviços;

d.1) **Benefícios diretos:** os mesmos do item “a.1”, do **DOD (0425612)**.

e) Oferecer serviços eleitorais com qualidade e presteza.

e.1) **Benefícios diretos:** o benefício almejado está explícito.

Não obstante, as recomendações da SEAUG serão seguidas à risca pelas Equipes de Planejamento da Contratação (vide Plano de Ação 0658613)."

SAO: Não houve manifestação.

Análise da Equipe de Auditoria:

A STI informa que os resultados a serem alcançados com a contratação estão descritos nos itens ‘Finalidade’ e ‘Necessidade’, em ambos DODs mencionados, ao tempo em que apresenta Plano de Ação SEI 0658613 para, junto com a COPEG/SEORG, incluir campo específico no referido formulário.

Não houve manifestação da SAO em relação a esse achado específico.

Achado 3 – Ausência de indicação sobre o prazo de garantia dos serviços ou sua inaplicabilidade.

Situação encontrada:

No documento/item "Estratégia da Contratação", presente nos Estudos Técnicos Preliminares dos contratos 16/2012, 22/2015 e 13/2017, documentos SEI 0441635, 0446723/0452062 e 0377620, respectivamente, não consta indicação sobre o prazo de garantia dos serviços prestados ou sua inaplicabilidade.

Critério(s) de Auditoria:

- Resolução CNJ 182/2013:

(...)

Art. 16. O documento Estratégia para a Contratação deverá conter, sempre que possível e necessário, os seguintes elementos:

(...)

VI – a vigência com a indicação do prazo de garantia dos bens e/ou da prestação dos serviços contratados;

- Recomendação da PRES/COCIN/SEAUG no Relatório de Auditoria 08/2016

(...)

Elaborar os Estudos Técnicos Preliminares de STIC de modo que contemplem pontualmente todos os requisitos exigidos pelos dispositivos legais da Resolução CNJ 182/2013, inclusive com a indicação da não aplicabilidade, quando for o caso.

(...)

Evidência(s):

Estudos Técnicos Preliminares dos contratos 16/2012, 22/2015 e 13/2017, documentos SEI 0441635, 0446723/0452062 e 0377620, respectivamente.

Causa(s):

Inobservância de procedimentos normativos.

Consequência(s) do Achado:

Falta de critérios para assegurar ao TRE/SE a qualidade e a segurança dos serviços contratados.

Prejuízo ao alcance dos resultados pretendidos.

Recomendação:

Recomendação 06 à STI: Fazer constar nos Estudos Preliminares, especificamente no documento Estratégia para a Contratação, indicação do prazo de garantia dos bens e/ou da prestação dos serviços contratados ou sua inaplicabilidade.

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 0658888):

"De acordo com o critério de auditoria adotado pela SEAUG, qual seja, inciso VI, do art. 16, da Resolução CNJ 182/2013, deveria ter sido indicada a vigência com a indicação do **prazo de garantia dos bens e/ou da prestação dos serviços contratados**.

Considerando que todos os documentos apontados (Estudos Técnicos Preliminares dos contratos 16/2012, 22/2015 e 13/2017, documentos SEI (0441635, 0446723/0452062 e 0377620) tratam da prestação de serviços de comunicação e não, do fornecimento de bens, apresentamos, a seguir, as informações necessárias:

"3.6 Vigência com indicação dos prazos para prestação dos serviços. Os serviços de comunicação de dados deverão ser prestados pelo período de 06 (seis) meses, ou seja, iniciando em 19 de março de 2018 e vigendo até 18 de setembro de 2018." (SEI 0441635)

"3.4 Vigência com indicação dos prazos para prestação dos serviços. A vigência do contrato será de 24 meses." (SEI 0446723)

"3.4 Vigência com indicação dos prazos para prestação dos serviços. A vigência do contrato será de 24 meses." (SEI 0452062)

"3.6 Vigência com indicação dos prazos para prestação dos serviços. Os serviços de comunicação de dados deverão ser prestados pelo período de 30 (trinta) meses." (SEI 0377620)"

Análise da Equipe de Auditoria:

A STI informa os períodos de vigência constantes nos contratos respectivos, para prestação dos serviços. Da leitura do inciso VI, do art. 16, da Resolução CNJ 182/2013, infere-se que deve constar a vigência do contrato, com indicação da garantia, seja do bem ou prestação de serviço contratado. Serviços efetuados, conforme sua natureza, devem ter indicação de prazo de garantia dos mesmos, tendo por boa prática, independentemente da peculiaridade e/ou características do serviço contratado, constar expressamente nos ‘Estudos Preliminares’ a indicação de não aplicabilidade de **garantia** do bem ou do serviço, quando esse for o caso.

Não procede a inferência da unidade auditada de que não se aplica a previsão de garantia quando se trata de serviços. Observa-se, na verdade, que a garantia é praxe comercial na execução de inúmeros serviços. Conseqüentemente, há que constar expressamente do artefato o juízo da EPC quanto à não aplicabilidade da garantia, por exemplo, para fins de comparação com contratações semelhantes que prevejam a garantia. Nestes casos, a título de avaliação de custo-benefício e análise de risco, impor-se-ia a justificativa da EPC para o afastamento da garantia.

Em outras palavras, o afastamento da garantia, em qualquer caso, estaria justificado se (e apenas se) contratações semelhantes foram efetuadas sem a sua previsão, aspecto a ser, necessariamente, evidenciado no processo da contratação.

Achado 4 – Ausência de critérios e forma de acompanhamento de mensuração e avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Situação encontrada:

No Projeto Básico (0446769) do Contrato 22/2015 não foram definidos critérios e forma de acompanhamento para mensurar e avaliar a qualidade dos serviços prestados, conseqüentemente no processo de pagamento esses procedimentos não foram realizados.

Convém exemplificar que no Pregão 02/2016 do CNMP (0628589), citado nos Estudos Técnicos Preliminares da contratação - item 1.5 (0446723), como contratações públicas similares ao contrato 22/2015, foi estipulado Acordo de Nível de Serviço como forma de mensuração dos serviços prestados.

Critério(s) de Auditoria:

- Resolução CNJ 182/2013:

Art. 18. As contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação deverão ser precedidas de encaminhamento do Projeto Básico ou Termo de Referência, pela Área Demandante, em consonância com os Estudos Preliminares da STIC elaborados pela Equipe de Planejamento da Contratação, conforme estabelecido no art. 12 desta Resolução.

(...)

§ 3º O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter os seguintes elementos mínimos:

(...)

III – a especificação técnica detalhada do objeto necessária para gerar os resultados pretendidos com a contratação, contendo os seguintes elementos mínimos:

a) o modelo de execução e de gestão do contrato, contendo a forma como será executado e gerido desde o início até o seu encerramento, propondo a descrição:

(...)

6) da forma de recebimento provisório e definitivo, bem como de avaliação da qualidade dos bens e/ou serviços entregues;

(...)

- Acórdão 916/2015 TCU

Recomendação do item 9.2.4.3

9.2.4.3. sobre a necessidade de prever, durante o planejamento das contratações de serviços de TI, os meios e os recursos necessários à mensuração dos serviços prestados e à realização da avaliação de sua qualidade, em atenção ao disposto na Resolução - CNJ 182/2013, art.18, inciso III, alínea 'a' (seção 5.1 do relatório)

- IA 22 TRE-SE

(...)

3.1.16. Verificar, junto aos usuários, a qualidade dos bens e serviços contratados, podendo utilizar-se de formulários de avaliação próprios, dos quais devem constar, no mínimo, a descrição do objeto e campos para reclamações e sugestões.

Evidência(s):

Projeto Básico (0446769) do Contrato 22/2015

Processo de pagamento SEI 0001960-18.2018.6.25.8000

Causa(s):

Inobservância de procedimentos normativos.

Consequência(s) do Achado:

Pagamentos realizados sem mensuração e avaliação da qualidade dos serviços prestados.

Recomendação:

Recomendação 07 À STI e SAO/SEPED: Definir critérios e forma de acompanhamento de mensuração e avaliação da qualidade dos serviços prestados, quando da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico da próxima contratação referente aos objetos Serviço Telefônico Comutado (STFC) e Internet Banda Larga, estendendo essa previsão a todas as contratações que permitam avaliação da qualidade dos bens e/ou serviços e pagamento por resultados.

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 0658888):

"O servidor da STI atua como "Fiscal Técnico" no Contrato 22/2015, de sorte que o acompanhamento da mensuração e avaliação da qualidade dos serviços prestados, encontra-se sob a responsabilidade da equipe da SJD/SEPPEM (antiga SAO/SEPPEM)."

SAO: Apresentação de Plano de Ação nos termos do documento SEI (0652565).

Análise da Equipe de Auditoria:

A SAO informa que implantou no atual processo de pagamento o anexo I da IA 22 do TRE/SE, como forma de avaliação (0652495) e que tem utilizado uma tabela comparativa de mensuração dos serviços (0652559) e, nas futuras contratações, a definição de critérios e forma de acompanhamento de mensuração e avaliação da qualidade dos serviços prestados serão definidos no Termo de Referência ou Projeto Básico.

Vale ressaltar que a tabela citada (0652559) traz uma planilha, sem informações de data ou mês correspondente e qual a periodicidade de alimentação da mesma, contendo apenas valor estabelecido em contrato e o valor cobrado, sem precisar referência quanto ao momento desses dados. Importa essa recomendação ser implementada no Termo de Referência ou Projeto Básico nas contratações futuras.

Achado 5 – Não utilização de processos específicos para arquivamento de todas as anotações e ocorrências da gestão e fiscalização contratual.

Situação encontrada:

Com relação ao Contrato 13/2017, foi criado processo SEI 0001817-29.2018.6.25.8000, com objetivo de registro das ações do gestor e do fiscal técnico do contrato (0481116), entretanto não há utilização efetiva desse canal, contendo apenas alguns registros. No processo de pagamento SEI 0015734-18.2018.6.25.8000 existem documentos que denotam acompanhamento do contrato (Informação 3421 - 0564251), mas não há evidências de contatos ou registros de correspondência ou comunicação efetuada com a contratada, referente à gestão do contrato.

No Contrato 22/2015, de serviço telefônico e internet, o gestor se manifesta (0597590) informando que as anotações e ocorrências da gestão contratual são inseridas em processos de pagamento (0001960-18.2018.6.25.8000).

No Contrato 06/2015, de Sustentação de sistemas, há processo de acompanhamento da fiscalização técnica (0013995-44.2017.6.25.8000, 0011159-35.2016.6.25.8000), mas não foi identificado processo específico para arquivamento das ocorrências durante a execução contratual.

Critério(s) de Auditoria:

- Art. 67, §1º da Lei 8.666/93

(...)

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

(...)

- Instrução Administrativa 22 TRE/SE

(...)

3.1.18. Manter arquivo próprio contendo, além do instrumento contratual, seus aditivos e apostilas, toda a documentação relativa à execução do Contrato, especialmente o comprovante da garantia oferecida, as faturas ou notas fiscais, a correspondência mantida com a Contratada, as Solicitações, Notas e Relatórios.

(...)

- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 - Tribunal de Contas da União.

p.235-236. Item 8.7. Todas as interações ocorridas entre o órgão e as empresas durante o planejamento da licitação (e.g. ao longo da elaboração dos estudos técnicos preliminares), a execução da licitação (e.g. na elaboração das respostas a questionamentos) e a gestão contratual (e.g. reuniões de acompanhamento dos trabalhos) devem ser documentadas. Assim, o comportamento dos atores do órgão ao longo dessas etapas fica transparente, possibilitando a elucidação de dúvidas ou resposta a acusações de comportamento indevido (e.g. relação promíscua entre empresas do mercado e servidores do órgão). Por exemplo, a interação promovida pela área de TI durante o levantamento de mercado, como solicitações de informações e cotações, reuniões com empresas do mercado, demonstrações de produtos e audiências públicas devem ser documentadas no processo de contratação pela área de TI (e.g. mediante ofícios enviados às empresas e atas de reunião). Adicionalmente, todos os questionamentos feitos pelas empresas interessadas sobre o edital e as respectivas respostas dadas pelo órgão devem ser documentados no processo licitatório pela unidade da área administrativa responsável por conduzir a licitação (e.g. Comissão Permanente de Licitação). Por fim, toda a interação com a contratada ao longo da gestão contratual deve ser documentada pelo fiscal do contrato, incluindo as comunicações feitas (e.g. ofícios enviados à contratada e respectivas respostas), a demonstração de que os mecanismos definidos nos modelos de execução do objeto e de gestão do contrato foram efetivamente utilizados (e.g. aplicação de sanções), bem como todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato (Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º; IN - SLTI 4/2010, art. 25, inciso III, alínea “n” 147). Por exemplo, no caso de contratação de serviço de service desk, alguns dos documentos que podem constar nos autos do processo de fiscalização são expostos a seguir: relatórios mensais entregues pela contratada com o registro de todas as demandas tratadas, relatórios necessários aos recebimentos provisórios, elaborados pelo fiscal do contrato, bem como relatórios necessários para efetuar os recebimentos definitivos, que devem ser elaborados pela comissão de recebimento.

Evidência(s):

Processo SEI 0001817-29.2018.6.25.8000 (Referente ao Contrato 13/2017).

Processo SEI 0015734-18.2018.6.25.8000 (Referente ao Contrato 13/2017).

Processo SEI 0001960-18.2018.6.25.8000 (Referente ao Contrato 22/2015).

Processo SEI 0013995-44.2017.6.25.8000 (Referente ao Contrato 06/2015).

Processo SEI 0011159-35.2016.6.25.8000 (Referente ao Contrato 06/2015).

Processo SEI 0007033-68.2018.6.25.8000 (Referente ao Contrato 16/2012).

Causa(s):

Inobservância de procedimentos normativos.

Consequência(s) do Achado:

Ausência de documentação das ocorrências contratuais por meio do histórico de gerenciamento não confere transparência à atuação dos atores envolvidos na gestão contratual.

Dificuldade de conhecimento e avaliação das informações envolvidas na gestão pelas instâncias de controle.

Ausência do histórico da gestão do contrato para subsidiar o planejamento e o gerenciamento de contratações futuras.

Recomendações:

Recomendação 08 à STI e SAO: Adotar medidas a fim de que os gestores de contratos de TIC criem processo(s) específico(s), relacionados, arquivando toda documentação gerada na execução contratual, inclusive as comunicações e informações produzidas em processos de pagamento e alteração contratual.

Recomendação 09 à STI e SAO: Analisar periodicamente os processos de arquivamento da documentação gerada na execução contratual, considerando aspectos como organização, fácil consulta, completude de arquivamento das anotações e registros gerados na gestão contratual, entre outros, a fim de constatar a efetiva aplicação pelos gestores de contratos das disposições contidas no Art. 67, §1º da Lei 8.666/93 e IA 22 - 3.1.18 do TRE/SE.

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 0658888):

"**Situação encontrada:** Com relação ao Contrato 13/2017, foi criado processo SEI 0001817-29.2018.6.25.8000, com objetivo de registro das ações do gestor e do fiscal técnico do contrato (0481116), entretanto não há utilização efetiva desse canal, contendo apenas alguns registros. No processo de pagamento SEI 0015734-18.2018.6.25.8000 existem documentos que denotam acompanhamento do contrato (Informação 3421/2018 - 0564251), mas não há evidências de contatos ou registros de correspondência ou comunicação efetuada com a contratada, referente à gestão do contrato.

A Equipe de Gestão da Contratação (EGC) informa que foram anexados ao processo SEI 0001817-29.2018.6.25.8000 os documentos que demonstram as interações com a empresa contratada até o presente momento, conforme recomendação da SEAUG.

Situação encontrada: No Contrato 06/2015, de Sustentação de Sistemas, há processo de acompanhamento da fiscalização técnica (0013995-44.2017.6.25.8000, 0011159-35.2016.6.25.8000), mas não foi identificado processo específico para arquivamento das ocorrências durante a execução contratual.

A Equipe de Gestão do Contrato (EGC) informa que as ocorrências relacionadas à execução contratual do período constam no processo SEI nº 0011159-35.2016.6.25.8000 e nos processos a ele relacionados, em especial os processos de pagamento (0013995-44.2017.6.25.8000) e de renovação contratual (dois últimos: 0005477-31.2018.6.25.8000 e 0001938-91.2017.6.25.8000).

O processo SEI nº 0011159-35.2016.6.25.8000 trata anotações e ocorrências de execução voltadas à fiscalização técnica, incluindo atas de reuniões, ordens de serviço, ocorrências de natureza técnica, dentre outros aspectos.

Os processos de natureza administrativa, a partir de agosto de 2017 estão centralizados no processo SEI nº 0013995-44.2017.6.25.8000. Tem enfocados os aspectos atinentes ao pagamento dos serviços, incluindo notas fiscais, atesto de serviços, relatório de regularidade da documentação da contratada, nota de conformidade, certidões, documentação solicitada mensalmente à contratada, além de outros relatórios e informações administrativas.

Ressalve-se que as ocorrências administrativas relevantes que porventura ocorram durante a execução contratual são registradas nesse processo.

Ainda nessa senda, assinala-se que a gestão e a fiscalização não apontaram impropriedades relativas ao cumprimento de cláusulas e condições contratuais pela empresa. Mensalmente, os serviços discriminados nas faturas são atestados e encaminhados para pagamento, sem ressalvas. Essa regularidade é ratificada pelo não registro de procedimento de penalização em face da Contratada no âmbito deste Tribunal.

Destaca-se que as interações realizadas entre Contratante e Contratada foram devidamente documentadas.

Saliente-se que, amparado no princípio norteador da eficiência, há e-mails trocados entre Contratada e Contratante que não foram anexados aos autos por tratar de especificidades pouco relevantes ao processo (e.g., pedido de retificação ou atualização de documento, pedido de novo documento, informação sobre mudança, pedido de relatório, solicitação de esclarecimento sobre algum documento, etc.).

Nesses casos, foram anexados aos autos os documentos (i.e., em vez de incluir todos os e-mails, foram incluídos os documentos que foram solicitados).

Se a equipe de auditoria entender que devem ser apensados todos os e-mails, a equipe de gestão de contratação poderá fazê-lo.

No tocante às tratativas atinentes à renovação contratual, estas são abordadas em processos específicos (dois últimos: 0005477-31.2018.6.25.8000 e 0001938-91.2017.6.25.8000), incluindo o instrumento contratual, seus aditivos, apostilas, comprovante de garantia, manifestação de interesse sobre possível renovação, artefatos da Resolução CNJ nº 182 e artefatos relacionados.

Por fim, a Equipe de Gestão de Contratação entende que os aspectos tratados no art. 67, §1º da Lei 8.666/93, na Instrução Administrativa TRE/SE nº 22 e orientações do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação tem sido devidamente atendidos pela presente EGC.

Situação encontrada: No Contrato 22/2015, de serviço telefônico e internet, o gestor se manifesta (0597590) informando que as anotações e ocorrências da gestão contratual são inseridas em processos de pagamento (0001960-18.2018.6.25.8000).

O servidor da STI exerce o papel de “Integrante Técnico” no Contrato 22/2015, de sorte que a gestão contratual encontra-se sob a responsabilidade da equipe da SJD/SEPTEM (antiga SAO/SEPED).”

SAO - Informação 1232 (0662621): “os fiscais/gestores de contratos foram orientados, mais uma vez, acerca da necessidade de documentar as ocorrências acerca da execução contratual durante toda a vigência da contratação, na forma do artigo 46 da Instrução Normativa nº 5/17 do Ministério da Economia.”

Análise da Equipe de Auditoria: A STI informa que realizou ajustes e juntada de documentos e destaca que as mais relevantes interações e/ou resultados destas estão documentadas nos processos. A SAO informa que orientou seus gestores quanto à documentação das ocorrências contratuais.

Segundo normativos e boas práticas supracitados, toda a comunicação Contratante/Contratada deve ser anexada para configurar transparência e eventual controle, inclusive por amostragem, se necessário.

Achado 6 - Faturamentos e pagamentos realizados não condizentes com os valores contratados.

Situação encontrada:

Em relação aos pagamentos de serviços telefônicos (Contrato 22/2015) realizados em 2018, percebeu-se que os valores cobrados pelas ligações Fixo móvel foram faturadas pelo valor de R\$ 0,83 por minuto, entretanto o valor contratual é de R\$ 0,85 e os valores cobrados pelas ligações Fixo-Fixo foram faturadas pelo valor de R\$ 0,086 por minuto, quando previam o valor contratual de R\$ 0,11.

Critério(s) de Auditoria:

- Contrato 22/2015 (0246772).
- 2º Termo Aditivo ao Contrato 22/2015 - Anexo I (0475657).

Evidência(s):

Faturas constantes do processo de pagamento (SEI 0001960-18.2018.6.25.8000).

Causa(s):

Faturamento realizado pela contratada com valores divergentes dos pactuados.

Erro não detectado pela equipe de gestão contratual.

Consequência(s) do Achado:

Pagamentos realizados a menor em relação aos valores contratados.

Recomendações:

Recomendação 10 à SAO/SEPED: Apurar os valores pagos em 2018 que divergiram das tarifas pactuadas, relativos aos serviços telefônicos fornecidos mediante Contrato 22/2015 e comunicar à contratada o resultado da apuração para que efetive os ajustes necessários nas próximas faturas.

Recomendação 11 à STI e SAO/SEPED: Adotar e evidenciar nos processos de pagamento listas de verificação e/ou formulários utilizados nas conferências dos valores faturados pela contratada.

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 06588888): "O servidor da STI exerce o papel de "Integrante Técnico" no Contrato 22/2015, de sorte que a gestão contratual encontra-se sob a responsabilidade da equipe da SJD/SEPTEM (antiga SAO/SEPED)."

SAO: "apresentação do plano de ação nos termos do documento (0652565)".

Análise da Equipe de Auditoria:

A STI informa que a gestão do contrato 22/2015 encontra-se sob a responsabilidade da SJD/SEPTEM (antiga SAO/SEPED). A SAO apresentou Plano de Ação (0652565) esclarecendo que os valores seriam ajustados de acordo com o contratado e que, a partir de Fevereiro/2019, incluiria nos processos de pagamentos, listas de verificação para conferência dos valores faturados pela contratada, conforme documento SEI 0652559.

Achado 7 - Não adoção de listas de verificação para conferência de algumas atividades inerentes à gestão e fiscalização contratual.

Situação encontrada:

Nos Contratos 16/2012, 06/2015, 22/2015 e 13/2017 foram adotados formulários para fiscalização e pagamento, quais sejam Nota de Conformidade e Relatório de regularidade da documentação de contrato, previstas na IA 22. Especificamente, em relação aos Contratos 06/2015 e 13/2017 são juntados aos processos de pagamento documentos definidos nos termos contratuais, como Ordens de Serviços e Relatórios das Métricas e Níveis de Serviços.

A elaboração e juntada dos formulários exigidos pela citada IA e dos documentos definidos em contrato resultam da realização de algumas atividades de conferência, avaliação e confronto de dados que por vezes não ficam evidentes nos processos.

Como boa prática poderia ser adotada a utilização e evidenciação, nos processos de pagamento, de lista de verificação para conferir o cumprimento de todas as atividades mensais inerentes ao acompanhamento da gestão contratual, inclusive do preenchimento e juntada de formulários exigidos por norma interna, a exemplo da IA 22 e documentos definidos no contrato.

Critério(s) de Auditoria:

- Acórdão 916/2015

201. Recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) e ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que avaliem a conveniência e a oportunidade de adotar os seguintes procedimentos:

(...)

201.1. elaborar modelos de listas de verificação para apoio à fiscalização de contratos de TI e orientar os órgãos e entidades quanto a sua utilização, considerando a necessidade de:

- a) garantia da realização de avaliação da qualidade do serviço prestado;
- b) adequada aplicação dos critérios de medição;
- c) manutenção dos requisitos técnicos exigidos das empresas contratadas em edital durante a vigência contratual.

- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 - Tribunal de Contas da União.

p.228-229. Item 8.2. Para tornar o trabalho mais previsível e passível de ser assumido por um substituto (e.g. em função de afastamentos, como férias), uma boa prática é basear a elaboração dos artefatos necessários ao planejamento da contratação em listas de verificação (checklists). Nos apêndices A, B e C constam modelos dos artefatos citados, que também podem ser usados como listas de verificação do conteúdo dos artefatos por parte de servidores seniores ou dos gerentes da área de TI envolvidos nas contratações. Da mesma forma, listas de verificação também podem servir como base de artefatos que serão usados ao longo da gestão do contrato por parte dos diversos atores envolvidos. Por exemplo, os recebimentos provisórios e definitivos poderão ser concebidos como listas de verificação, cujos conteúdos já constem na minuta do contrato. Assim, o fiscal do contrato e a equipe de recebimento contam com referenciais para executar esses recebimentos. Adicionalmente, os controles elaborados pelos próprios gestores envolvidos no processo de contratação, com base nos riscos identificados no planejamento das contratações, podem compor outro conjunto de listas de verificação. Ao longo do presente guia é oferecido um conjunto básico de riscos e controles relativos ao planejamento das contratações. Para demonstrar a organização e o controle dos processos de planejamento da contratação e da gestão do contrato, as equipes responsáveis por esses processos devem anexar as evidências da utilização das listas de verificação nos processos de contratação e de gestão do contrato.

Evidência(s):

Processo SEI n. 0003102-57.2018.6.25.8000 (Referente ao Contrato 16/2012).

Processo SEI n. 0013995-44.2017.6.25.8000 (Referente ao Contrato 06/2015).

Processo SEI n. 0001960-18.2018.6.25.8000 (Referente ao Contrato 22/2015).

Processo SEI n. 0015734-18.2018.6.25.8000 (Referente ao Contrato 13/2017).

Causa(s):

Inobservância a boa prática em matéria de gestão contratual.

Consequência(s) do Achado:

Ausência de evidenciação do cumprimento de todas as atividades mensais inerentes a gestão contratual.

Desconformidades na aplicação dos critérios de medição na gestão contratual.

Recomendação:

Recomendação 12 à STI e SAO/SEPED: Evidenciação, nos processos de pagamento, de listas de verificação para conferir o cumprimento de todas as atividades mensais inerentes ao acompanhamento da gestão contratual (conferências, avaliações e confrontos de dados), inclusive do preenchimento e juntada de formulários exigidos por norma interna, a exemplo da IA 22 e documentos definidos no contrato.

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 06588888): "Em relação ao Contrato 06/2015, a EGC informa que, atualmente, a referida conferência é realizada com base em uma planilha contendo “lista de verificação”. O processo pode ser aprimorado, evidenciando-se nos autos o referido documento.

Conforme informado anteriormente, o servidor da STI exerce o papel de “Integrante Técnico” no Contrato 22/2015, de sorte que a gestão contratual encontra-se sob a responsabilidade da equipe da SJD/SEPTEM (antiga SAO/SEPED)."

Apresentado Plano de Ação (SEI 0658613).

SAO - Informação 1232 (SEI 0662621): “Em complementação ao documento (0641576), foi dada ciência aos demais fiscais/gestores de contrato acerca da necessidade do preenchimento e juntada de formulários exigidos por meio da IA 22.

Plano de Ação (0663191) “Ciência aos demais fiscais/gestores de contrato acerca da necessidade do preenchimento e juntada de formulários exigidos por meio da IA 22. Convém destacar que, naquelas contratações onde constam o Instrumento de Medição de Resultado, tal instrumento substitui o formulário "Registro de Ocorrências durante a execução do contrato" (Anexo II da IA 22)."

Análise da Equipe de Auditoria: A STI informa que vai aprimorar a lista de verificação já adotada, evidenciando-a nos autos. A SAO apresenta plano de ação para adoção do formulário exigido pela IA 22 do TRE-SE.

Achado 8 - Processo de Gestão e Fiscalização das Contratações de TIC não manualizado com a metodologia de mapeamento de processos.

Situação encontrada:

Manifestação da SEORG/COPEG, por meio da Informação 4315 (0586855), de que não há normativo específico para contratações de TIC, sendo que é utilizada a Instrução Administrativa 22 - Gestão e Fiscalização de Contratos, a mesma adotada para a gestão de todos os contratos estabelecidos no âmbito do TRE.

Critério(s) de Auditoria:

- Normativo Interno prevendo a manualização dos processos de trabalho. (Portaria TRE-SE 637/2014 - Adota o Manual do Escritório de Processos do TRE-SE).
- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 - Tribunal de Contas da União.

p.251. Item 11, 'e': normatizar os processos de trabalho de contratação e gestão dos contratos de soluções de TI, pois as normas ajudam a acumular conhecimentos do órgão sobre o assunto, disponibilizando aos novos servidores alocados nessas atividades um referencial para iniciar seus trabalhos.

Evidência(s):

Informação 4315 - SEORG/COPEG (0586855) .

Causa(s):

Ausência de implementação de disposição normativa interna.

Consequência(s) do Achado:

Prejuízo à padronização dos procedimentos internos.

Dificulta a atuação de novos servidores alocados nas atividades de gestão e governança das aquisições de TIC.

Recomendação:

Recomendação 13 à STI: Normatizar o processo de trabalho referente à gestão e fiscalização de aquisições de TIC, acionando a COPEG no sentido de prestar apoio e adotar as medidas a ela competentes, necessárias para efetivar a manualização do referido processo de trabalho.

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 0658888): "Com a normatização do processo de trabalho de gestão e fiscalização de aquisições de TIC, vislumbra-se a oportunidade de concretização do disposto na Resolução CNJ 182/2013, sobretudo no que se refere ao desempenho efetivo dos papéis dos integrantes da Equipe de Gestão da Contratação (EGC), relacionados a seguir:

XII – Equipe de Gestão da Contratação: equipe composta pelo Gestor do Contrato, responsável por gerir a execução contratual e, sempre que possível e necessário, pelos Fiscais Demandante, Técnico e Administrativo, responsáveis por fiscalizar a execução contratual, consoante às atribuições regulamentares:

a) Fiscal Demandante do Contrato: servidor representante da Área Demandante da Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação, indicado pela respectiva autoridade competente para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos funcionais da solução;

b) Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação e Comunicação, indicado pela respectiva autoridade competente para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos técnicos da solução;

c) Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela respectiva autoridade competente para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos da execução, especialmente os referentes ao recebimento, pagamento, sanções, aderência às normas, diretrizes e obrigações contratuais."

Análise da Equipe de Auditoria: A STI apresenta Plano de Ação (0658613) para implementar a recomendação.

Achado 9 – Erros nas nomeações dos gestores e fiscais dos contratos.

Situação encontrada:

No Contrato 13/2017, cujo objeto são enlaces de comunicação de dados a Portaria 53/2018 (0481222) de nomeação dos gestores e fiscais faz referência a processo de contratação diverso.

No Contrato 16/2012, que teve como objeto enlaces de comunicação, a Portaria 926/2012 (0584147) de nomeação dos seus componentes da equipe de gestão do contrato ocorreu de forma genérica, considerando que alguns integrantes foram nomeados como membros, não havendo definição de suas atribuições.

No Contrato 22/2015, não há portaria de nomeação, sendo que a gestão e fiscalização do mesmo são previstas na sua Cláusula Quarta a serem realizadas pelas Chefias das seções. (0246772)

Critério(s) de Auditoria:

- Lei n.º 8.666/93

(...)

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

(...)

- Resolução CNJ 182/2013

(...)

Art.2º Para fins desta Resolução, considera-se:

(...)

XII – Equipe de Gestão da Contratação: equipe composta pelo Gestor do Contrato, responsável por gerir a execução contratual e, sempre que possível e necessário, pelos Fiscais Demandante, Técnico e Administrativo, responsáveis por fiscalizar a execução contratual, consoante às atribuições regulamentares:

a) Fiscal Demandante do Contrato: servidor representante da Área Demandante da Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação, indicado pela respectiva autoridade competente para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos funcionais da solução;

b) Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação e Comunicação, indicado pela respectiva autoridade competente para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos técnicos da solução;

c) Fiscal Administrativo do Contrato: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela respectiva autoridade competente para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos da execução, especialmente os referentes ao recebimento, pagamento, sanções, aderência às normas, diretrizes e obrigações contratuais.

Evidência(s):

Portaria 53/2018 (0481222).

Portaria 926/2012 (0584147).

Contrato 22/2015 (0246772).

Causa(s):

Inobservância de procedimentos normativos.

Consequência(s) do Achado:

Nomeação de recursos humanos em quantidade insuficiente e/ou não capacitados para o desempenho das atividades de gestão contratual.

Desconhecimento da natureza do vínculo desses fiscais com a Administração Pública, sua qualificação técnica, a quantidade de contratos administrativos de TI sob responsabilidade de cada fiscal simultaneamente e a eventual existência de vínculos econômicos ou de parentesco entre os fiscais e as sociedades contratadas ou seus sócios.

Ausência de designação específica dificulta a identificação dos gestores e fiscais que atuarão na gestão contratual, tendo em vista que chefes de seção são substituídos em seus afastamentos, às vezes por diversos servidores distintos, não podendo garantir a manutenção das competências necessárias, com riscos à perda da continuidade dos procedimentos de gestão contratual.

Recomendação:

Recomendação 14 à STI e SAO: Designar gestores e fiscais, bem como suplentes, considerando as competências necessárias e definindo papéis e responsabilidades dos mesmos.

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 0658888): "**Situação encontrada:** No Contrato 16/2012, que teve como objeto enlaces de comunicação, a Portaria 926/2012 (0584147) de nomeação dos seus componentes da equipe de gestão do contrato ocorreu de forma genérica, considerando que alguns integrantes foram nomeados como membros, não havendo definição de suas atribuições.

No ano de 2012, a Resolução CNJ 182 ainda não havia sido publicada.

Utilizava-se, de forma precária, a Instrução Normativa nº 04, de 12 de novembro de 2010, aplicável aos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), do Poder Executivo Federal.

A nomeação dos gestores de contratos no TRE-SE era realizada, habitualmente, de forma genérica (sem a definição das atribuições) em todos os contratos do Tribunal, inclusive nos de TI.

Acredita-se que a normatização do processo de trabalho de gestão e fiscalização de aquisições de TIC elimine esse tipo de erro.

Situação encontrada: No Contrato 13/2017, cujo objeto são enlaces de comunicação de dados a Portaria 53/2018 (0481222) de nomeação dos gestores e fiscais faz referência a processo de contratação diverso.

De fato, houve erro material na indicação do número do processo de contratação, fato esse que, s.m.j, não guarda nenhuma relação com as consequências do achado:

1. Nomeação de recursos humanos em quantidade insuficiente e/ou não capacitados para o desempenho das atividades de gestão contratual.
2. Desconhecimento da natureza do vínculo desses fiscais com a Administração Pública, sua qualificação técnica, a quantidade de contratos administrativos de TI sob responsabilidade de cada fiscal simultaneamente e a eventual existência de vínculos econômicos ou de parentesco entre os fiscais e as sociedades contratadas ou seus sócios.
3. Ausência de designação específica dificulta a identificação dos gestores e fiscais que atuarão na gestão contratual, tendo em vista que chefes de seção são substituídos em seus afastamentos, às vezes por diversos servidores distintos, não podendo garantir a manutenção das competências necessárias, com riscos à perda da continuidade dos procedimentos de gestão contratual.

Situação encontrada: No Contrato 22/2015, não há portaria de nomeação, sendo que a gestão e fiscalização do mesmo são previstas na sua Cláusula Quarta a serem realizadas pelas Chefias das seções. (0246772)

De fato, não houve indicação explícita dos integrantes da EGC.

Acredita-se que a normatização do processo de trabalho de gestão e fiscalização de aquisições de TIC elimine esse tipo de erro."

SAO - Informação 1232 (0662621): "a fiscalização técnica do contrato tem sido exercida pela unidade solicitante - no caso, a respectiva seção, enquanto que a fiscalização administrativa é de responsabilidade do NAF - Núcleo Administrativo de Fiscalização de Contratos, conforme definido no Regulamento Interno deste Tribunal.

A gestão contratual, no âmbito desta Secretaria, fica a cargo da respectiva Coordenadoria.

Não obstante a isso, será promovida reunião no início de abril/19 entre esta Secretaria e todos os fiscais/gestores de contratos contínuos do Tribunal a fim de que a fiscalização/gestão contratual seja realizada na forma prevista na Instrução Normativa nº 5/17 do Ministério da Economia, no intuito de evitar as consequências relatadas no presente achado.

Nesse sentido, serão promovidas as devidas alterações em alguns anexos da IA 22 com vistas a definir de forma clara e objetiva as competências e atribuições atinentes à fiscalização técnica e à gestão do contrato."

Análise da Equipe de Auditoria: A STI tece considerações sobre as situações citadas de cada contrato, levantando suas peculiaridades e momento da nomeação de cada equipe, e afirma que a normatização do processo de trabalho de gestão e fiscalização de aquisições de TIC eliminará os erros encontrados.

A SAO informa que a fiscalização administrativa é de responsabilidade do NAF - Núcleo Administrativo de Fiscalização de Contratos e a gestão contratual é de responsabilidade da Coordenadoria. Entretanto, apresenta Plano de Ação para promover alterações em normativo interno, bem como adequações, a fim de que a fiscalização/gestão contratual seja realizada na forma prevista na Instrução Normativa nº 5/17 do Ministério da Economia.

Achado 10 - Insuficiência na capacitação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos.

Situação encontrada:

Na lista encaminhada pela Seção de Capacitação, consta baixo quantitativo de cursos realizados pelos servidores, na área de gestão e fiscalização de contratos de TIC. Nas equipes de gestão e fiscalização constantes nos quatro contratos analisados nesta auditoria, há pelo menos um servidor que não participou de nenhuma ação de capacitação na área citada.

Constatou-se que, nestes contratos, entre os anos de 2015 e 2018, num universo de 15 (quinze) servidores que se encontram como fiscais e/ou gestores, apenas 3 (três) participaram com alguma regularidade de ações de capacitação, entre 5 e 6 cursos, 4 (quatro) realizaram dois cursos, 5 (cinco) servidores possuem apenas uma ação anotada em seus assentamentos e 3 (três) não realizaram sequer qualquer ação de capacitação nessa área.

Critério(s) de Auditoria:

- Acórdão TCU 916/2015

(...)

item 9.2.1- Ampliar a capacitação de fiscais técnicos e administrativos e de gestores de contratos de TI, buscando, se for o caso, parceria com instituições públicas de ensino e capacitação, a exemplo do disposto no item 9.3.1 do Acórdão 594/2012-TCU-Plenário e no Cobit 5, APO07.03 - Manter as habilidades e competências da equipe (seção 3.2 do relatório);

- Cobit 5, APO07.03 - Manter as habilidades e competências da equipe (tradução livre), preceitua como boa prática de gestão ‘Definir e gerir as habilidades e competências de pessoal requeridas. O código de boas práticas recomenda verificar regularmente que o pessoal tem as competências para desempenhar seus papéis com base na sua educação, treinamento e/ou experiência, bem como que essas competências estão sendo mantidas, utilizando-se de programas de qualificação e certificação onde apropriado. Aconselha que a organização forneça aos empregados contínuo aprendizado e oportunidades de manter seu conhecimento, habilidades e competências no nível requerido para alcançar os objetivos organizacionais’ (tradução livre).
- Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0 - Tribunal de Contas da União.

p.238. Item 8.11. Vale lembrar que servidores do órgão capacitados são fundamentais para que o planejamento das contratações seja feito adequadamente, as licitações sejam devidamente apoiadas pela área de TI (e.g. apoio no tratamento de questionamentos e na análise das propostas técnicas) e os contratos sejam devidamente gerenciados. Os servidores da área de TI devem participar do planejamento das ações de TI, que depois dão origem às

contratações de soluções de TI, planejar essas contratações e produzir informações para a alta administração sobre o andamento dessas contratações, bem como participar da gestão dos contratos decorrentes.

Evidência(s):

E-mail recebido da Seção de Capacitação (0618164 e 0618168).

Causa(s):

Inobservância à boa prática.

Consequência(s) do Achado:

A falta de capacitação técnica dos servidores envolvidos no acompanhamento e fiscalização contratual eleva o risco de ineficácia dessas atividades e, por conseguinte, da própria contratação.

Riscos aos próprios objetivos institucionais suportados pela TI.

Considerando a complexidade e dinamismo dos processos de contratação e gestão de TI, a falta de contínua capacitação dos servidores envolvidos afeta a execução dos processos de trabalho, elevando o risco do órgão ceder o controle dessas contratações às empresas contratadas.

Recomendação:

Recomendação 15 à STI e SAO: Ampliar a capacitação de fiscais técnicos e administrativos e de gestores de contratos de TIC.

Recomendação 16 à STI e SAO: Fornecer aos gestores e fiscais contínuo aprendizado e oportunidades de manter seu conhecimento, habilidades e competências no nível requerido para alcançar os objetivos da organização.

Resposta(s) do(s) Auditado(s):

STI - Informação 1016 (SEI 0658888): "A STI ampliará a capacitação dos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização dos contratos, conforme recomendado."

SAO - Informação 1232 (0662621): "esta Secretaria tem solicitado através do levantamento da necessidade de treinamento ações de educação relativas à contínua capacitação dos fiscais/gestores de contrato, a exemplo da participação de servidores na Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações e capacitações correlatas.

Por fim, conforme já exposto, esta Secretaria realizará no início de abril/19 reunião com as demais unidades do Tribunal que atuam na fiscalização/gestão de contratos visando o contínuo aperfeiçoamento de fiscais técnicos e de gestores de contratos."

Análise da Equipe de Auditoria: Ambas secretarias apresentaram Plano de Ação para implementar a recomendação, sendo documento 0658613– STI e documento 0662621– SAO.

VII. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados nas atividades relacionadas à governança e gestão das aquisições de TIC, concluiu-se pela necessidade de aprimoramento das mesmas, mediante adoção de procedimentos previstos em alguns normativos.

As Unidades Auditadas apresentaram Planos de Ação (0658613, 0652565 e 0663191) com vistas à implementação das recomendações emitidas por esta Unidade. Destaca-se que, para a recomendação de nº 06 não foram apresentadas ações visando a sua implementação, sendo necessária a reapreciação pela unidade, uma vez que a recomendação é reiterada no presente relatório.

As demais providências indicadas, caso implementadas, resultarão em conformidade com as recomendações emitidas, o que deverá ser aferido em monitoramento desta auditoria ou nova auditoria com o mesmo objeto.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submete-se o presente Relatório Conclusivo de Auditoria à consideração da Presidência, para ciência e encaminhamento à Secretaria de Tecnologia da Informação e à Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças.

De acordo:

(assinado eletronicamente)

Cássia Maria Carvalho Polito Alves

Assistente da SEAUG

(assinado eletronicamente)

Silvânia Martins de Santana

Coordenadora Substituta da COCIN

Ivanildo Alves de Medeiros

Chefe da SEAUG



Documento assinado eletronicamente por **SILVÂNIA MARTINS DE SANTANA**, **Analista Judiciário**, em 12/08/2019, às 11:12, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **IVANILDO ALVES DE MEDEIROS**, **Chefe de Seção**, em 12/08/2019, às 11:31, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CASSIA MARIA CARVALHO POLITO ALVES**, Técnico Judiciário, em 12/08/2019, às 11:32, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://apps.tre-se.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0661620** e o código CRC **7BDB10C2**.
