

1. IDENTIFICAÇÃO

Unidade Auditada: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA

Responsável: DES. PRESIDENTE LUPERCINO NOGUEIRA

Assunto: AUDITORIA EM CONTRATOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

- **Contrato n.º 08/2010** (Sistema Integrado de Gestão Administrativa - GRP - empresa Pólis Informática Ltda) – Procedimentos Administrativos n.º 2048/2009; n.º 009/2010 - FUNDEJURR, n.º 226/2011 - FUNDEJURR e n.º 48/2012 - FUNDEJURR;

- **Contrato n.º 34/2011** (serviço de link dedicado - empresa H.J.S Luz) – Procedimentos Administrativos n.º 3029/2010, n.º 18559/2011 e n.º 99/2012;

- **Adesão à Ata de Registro de Preços n.º 62/2010 da Universidade Federal da Bahia - UFBA** (aquisição de sistema de videoconferência – empresa EDA Informática e Tecnologia Ltda) – Procedimentos Administrativos n.º 1981/2009, n.º 6478/2011 e 11618/2011 - FUNDEJURR;

- **Adesão à Ata de Registro de Preços n.º 33/2010, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região** (aquisição de telefones IP multimídia, para sistema de videoconferência – empresa Houter do Brasil Ltda) – Procedimentos Administrativos n.º 1981/2009, n.º 6478/2011 e 11618/2011 - FUNDEJURR);

- **Adesão à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão n.º 004/2011, do Banco do Estado de Sergipe - BANESE** (aquisição de chassi e servidores com tecnologia blade, incluindo instalação, configuração e treinamento - empresa Lanlink Informática Ltda) – Procedimento Administrativo n.º 20801/2011.

2. DADOS GERAIS

2.1 Período de Planejamento

O planejamento da auditoria de contratos de TI foi realizado no período de 30 de abril a 24 de maio de 2012.

2.2 Período de Execução

Os trabalhos foram executados no período de 25 de maio a 30 de julho de 2012.

2.3 Equipe de Trabalho

A equipe de trabalho foi composta por meio da Portaria n.º 12/2012 da Secretaria Geral, publicada no DJ-e n.º 4784, de 05 de maio de 2012, com os seguintes servidores do Núcleo de Controle Interno:

Elaine Assis Melo de Almeida	Supervisora
Maria Josiane Lima Prado	Coordenadora
Maria Juliana Soares	Membro
Vivaldo Barbosa de Araújo Neto	Membro

2.4 Dos Recursos Fiscalizados

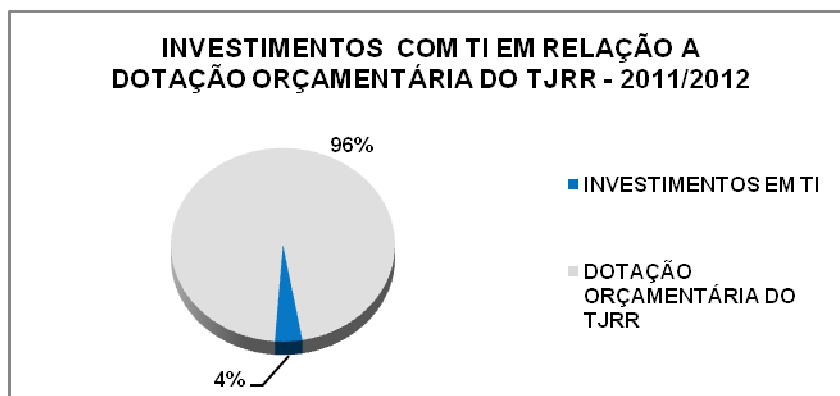
O Tribunal de Justiça do Estado do Estado de Roraima – TJRR, empenhou na área de Tecnologia da Informação - TI, no período de janeiro de 2011 a março de 2012, cerca de R\$ 4.023.945,60 (quatro milhões, vinte e três mil, novecentos e quarenta e cinco reais e sessenta centavos), 33,39% com aquisições de equipamentos e 66,61% com serviços. Segue detalhamento das referidas despesas abaixo e sua representação gráfica:

RECURSOS DE TI	VALORES EMPENHADOS				TOTAL	%
	2011		2012			
	TJRR	FUNDEJURR	TJRR	FUNDEJURR		
MATERIAL	935.553,90	407.900,00	0,00	0,00	1.343.453,90	33,39%
SERVIÇOS	1.172.814,29	160.931,30	1.324.410,65	22.335,46	2.680.491,70	66,61%
TOTAL	2.108.368,19	568.831,30	1.324.410,65	22.335,46	4.023.945,60	100%
		2.677.199,49		1.346.746,11		



O montante despendido com TI nos exercícios 2011 e 2012 corresponde a 4,09% do volume total da dotação orçamentária com despesas correntes e investimentos no período, conforme detalha a planilha a seguir e a correspondente representação gráfica:

	2011		2012		TOTAL
	TJRR	FUNDEJURR	TJRR	FUNDEJURR	
Dotação Orçamentária	32.550.838,00	21.990.001,97	23.858.085,00	19.913.690,00	98.312.614,97
Investimentos com TI	2.108.368,19	568.831,30	1.324.410,65	22.335,46	4.023.945,60
		4,91%		3,08%	4,09%



Para realização dos trabalhos da Auditoria, foram selecionados como amostra, com base nos critérios de relevância, materialidade e criticidade, 02 (dois) contratos de serviços continuados e 02(dois) contratos de aquisição de equipamentos. Segue o detalhamento das despesas relativas a cada Contrato fiscalizado:

Contrato	Objeto	Valor gasto
08/2010	Plataforma Integrada de Gestão Administrativa – GRP	R\$ 183.266,76
34/2011	Serviço de link de dados	R\$ 621.216,56
Adesão a ARP da UFBA e TRF/4ºR	Sistema de videoconferência	R\$ 489.764,56
Adesão a ARP do BANESE	Chassi e servidores com tecnologia blade	R\$ 195.000,00

Os gastos dos contratos de serviços corresponderam a **30,01%** do volume total investido com serviços de TI e **50,97%** dos contratos com aquisições de equipamentos ocorridos no período ora citado.

3. INTRODUÇÃO

O trabalho teve como objetivo avaliar os processos de aquisição e gestão de serviços de TI, quanto aos aspectos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. Para atingir tal objetivo, foram encaminhadas 14 questões de auditoria, sendo as 06 primeiras referentes à área de planejamento estratégico, governança e planejamento das contratações de TI e as 08 seguintes referentes ao acompanhamento da execução contratual.

Com relação ao planejamento estratégico e governança, foram avaliados, com base no Guia de Objetivos de Controle de Tecnologia da Informação 4.1 – *Control Objectives for Information and related Technology* (Cobit), aspectos do Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI, do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e do Comitê Executivo de TI.

Importa esclarecer que o Cobit é um guia internacional de boas práticas que estabelece um modelo de domínios e processos divididos em quatro grandes grupos: Planejar e Organizar, Adquirir e Implementar, Entregar e Assistir e, Monitorar e Avaliar. Vale salientar que se trata de parâmetro amplamente reconhecido e utilizado no Brasil e no mundo no âmbito da Tecnologia da Informação e tem sido reiteradamente recomendado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, como forma de garantir a qualidade e a eficiência das contratações e a melhoria dos controles dos processos.

Já na área de planejamento das contratações e acompanhamento da execução contratual, os procedimentos de avaliação foram desenvolvidos com base na legislação correspondente, em especial, Constituição Federal de 1988, Lei Federal n.º 8.666/1993, Lei n.º 10.520/2002, ampla jurisprudência do TCU, Nota técnica n.º 1 - Sefti/TCU, Nota técnica n.º 2 - Sefti/TCU, além das práticas consolidadas nas Instruções Normativas n.º 02/2008 - SLTI/MPOG e n.º 04/2010 - SLTI/MPOG, cuja observância, embora não seja obrigatória para o TJRR é de fundamental importância para a implementação de controles que assegurem o cumprimento da legislação atinente às licitações e contratos, conforme será demonstrado no decorrer deste trabalho.

Há, ainda, que se acrescentar que o CNJ é um dos integrantes do OGS - Órgãos Governantes Superiores, que têm a responsabilidade por normatizar e fiscalizar o uso e a gestão de TI em seus respectivos segmentos da Administração Pública Federal (Voto do Acórdão 1.145/2011-TCU/Plenário), assim como a Controladoria Geral da União – CGU, Advocacia Geral da União – AGU, Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão – SLTI/MPOG, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, entre outras.

E assim, por estar sob a jurisdição do TCU, e em decorrência das inúmeras recomendações feitas ao OGS por aquela Corte de Contas, no sentido de se disseminar a importância e de se implementar mudanças a partir das decisões sobre a matéria, proferidas em diversos Acórdãos, é possível entrever uma forma de fiscalização indireta exercida pelo TCU sobre os Tribunais de Justiça, por meio do CNJ, já que este exerce jurisdição sobre todo o Judiciário Nacional, conforme preceitua o § 4º, do Art. 103-B, da Constituição Federal de 1988.

Além disso, não é novidade que as decisões do TCU devem ser observadas pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, por força da Súmula n.º 222 do TCU.

As questões de Auditoria visaram padronizar, orientar e facilitar a análise dos contratos de TI e a elaboração do relatório conclusivo da auditoria, por parte das unidades de controles internos dos tribunais estaduais, e foram previamente definidas na Matriz de Procedimentos encaminhada pelo CNJ, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria 2012 – CNJ, descritas a seguir:

1. O Tribunal executa a função de planejamento de TI segundo as normas e as boas práticas?
2. Há processo de trabalho formal para a contratação de bens e serviços de TI?
3. Antes das contratações de TI são realizados os estudos técnicos preliminares?
4. Há controles que garantam que os Termos de Referência ou Projetos Básicos das contratações de TI são elaborados a partir dos estudos técnicos preliminares e têm o conteúdo mínimo esperado?
5. O parcelamento da solução de TI foi feito de acordo com a legislação e devidamente justificado?
6. Há processo de desenvolvimento de software que garanta a qualidade dos softwares adquiridos/ desenvolvidos?
7. O modelo de mensuração de resultados utilizado atende aos requisitos legais e contribui para a boa gestão contratual?
8. O modelo de seleção de fornecedor atende aos requisitos legais?

9. Os critérios de seleção do fornecedor atendem aos requisitos legais e às boas práticas?
10. O modelo de gestão do contrato utilizado atende aos requisitos legais e contribui para a boa gestão contratual?
11. A monitoração técnica do contrato de TI é executada de acordo com os requisitos legais e as boas práticas?
12. A monitoração administrativa do contrato de TI é executada de acordo com os requisitos legais e as boas práticas?
13. Na etapa de pagamento dos contratos de TI são feitas as verificações necessárias?
14. O processo de avaliação de problemas e ajustes dos contratos de TI é executado de acordo com os requisitos legais e as boas práticas?

Para os trabalhos da auditoria, foram realizadas solicitações formais junto aos setores envolvidos (STI, SGA, Divisão de Orçamento), análise documental e de procedimentos administrativos, consultas nos sistemas disponíveis na Intranet, GP Web e entrevistas junto aos servidores da Secretaria de Tecnologia da Informação - TJRR.

A partir das informações, critérios e recomendações propostas no presente Relatório, espera-se que ocorram melhorias nos procedimentos de controles internos do TJRR e que os problemas identificados nos contratos fiscalizados, sejam aproveitados para aprimorar as próximas contratações, tornando mais eficientes o planejamento e a gestão de contratos de TI.

Com a melhoria do planejamento, espera-se maior economicidade nas aquisições de Soluções na área de TI e, com a melhoria da gestão contratual, espera-se uma maior eficiência na aplicação dos recursos, diminuindo ou eliminando os desperdícios advindos das contratações planejadas de forma inadequada.

A seguir serão apresentados os Achados de Auditoria, detalhando-se para cada um deles a situação encontrada, os critérios adotados para a análise, as evidências, as causas e os efeitos.

4. RESULTADOS DE AUDITORIA

1. PLANEJAMENTO

1.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Achado I. Planejamento Estratégico - Falhas no Plano Estratégico de TI e no PDTI nominado Plano de Trabalho.

O planejamento estratégico de TI é necessário para gerenciar todos os recursos de TI e garantir o seu alinhamento com as prioridades e estratégias de negócio. A área de TI e as partes interessadas no negócio são responsáveis pela otimização do valor a ser obtido do portfólio de projetos e serviços. O plano estratégico deve melhorar o entendimento das partes interessadas no que diz respeito a oportunidades e limitações da TI, avaliar o desempenho atual e esclarecer o nível de investimento requerido.

A estratégia e as prioridades de negócio devem ser refletidas nos portfólios e executadas por meio de planos táticos de TI que estabeleçam objetivos concisos, tarefas e planos bem definidos e aceitos por ambos, negócio e TI. Desse modo, o Cobit 4.1 PO1.4 Strategic Plan define as boas práticas do Planejamento Estratégico de TI:

Criar um plano estratégico que defina, em cooperação com as partes interessadas relevantes, como a TI contribuirá com os objetivos estratégicos da organização (metas) e quais os custos e riscos relacionados. Esse plano estratégico deve contemplar **como a TI aplicará os programas de investimentos e como dará sustentação à entrega operacional de serviços**. O plano deve definir como os objetivos serão atingidos e medidos e deve ser formalmente liberado para implementação pelas partes interessadas. O plano estratégico de TI **deve contemplar o orçamento operacional e de investimento, as fontes de recursos financeiros, a estratégia de fornecimento, a estratégia de aquisição e requisitos legais e regulamentares**. O plano estratégico deve ser suficientemente detalhado para possibilitar a definição dos planos táticos de TI. (grifamos)

O planejamento estratégico de TI deve indicar os projetos e serviços de TI que receberão recursos, os custos, as fontes de recursos e as metas a serem alcançadas. Deve ser uma atividade regular e os documentos resultantes devem ser aprovados pela alta administração [Acórdão n.º 1603/2008 - TCU], pois quando do planejamento das contratações deve ser considerada na análise a necessidade da contratação, os objetivos estratégicos e a necessidades da instituição, bem como seu alinhamento ao PDTI.

Nos planejamentos formalizados de TI (PETI e Plano de Trabalho) analisados, não há evidências das estratégias de aquisição ou de terceirização, nem a indicação de todos os projetos e serviços que receberão recursos, os custos e riscos relacionados, as metas a serem alcançadas, como a TI aplicará os programas de investimentos, como se dará sustentação à entrega operacional de serviços etc.

Os referidos instrumentos de planejamento foram elaborados em 2009 e não haviam passado por nenhuma alteração/adequação dos planos de curto e médio prazo no decorrer da execução, sendo que alguns deles encontravam-se com os prazos expirados. Contudo, conforme comentário do Gestor, nos meses de junho e julho do corrente foram solicitadas as alterações/adequações dos prazos, custos e equipes, sendo que tais solicitações estão na fase de avaliação do Núcleo de Estatística Gestão Estratégica – NEGE e do Comitê de Planejamento de Tecnologia da Informação.

Critérios

Resolução n.º 90/2009 do Conselho Nacional de Justiça;
Cobit 4.1 PO1.4 - Plano Estratégico de TI;
Acórdão n.º 1603/2008 - TCU, item 26.

Evidências

Plano Estratégico de TIC do TJRR;
Procedimento Administrativo n.º 3155/2009;
Memo STI n.º 118/2012.

Causa

Inobservância parcial da legislação, em especial da Resolução n.º 90/2009 do CNJ.

Efeitos potenciais

- a) suporte ineficaz da área de TI na consecução da missão da organização;
- b) alocação indevida de recursos de TI por falta de adequada especificação dos planos de curto e médio prazo;
- c) desperdício de recursos decorrente da falta de planejamento na alocação de recursos de TI.

Síntese do Comentário da Administração

Os projetos foram atualizados em Junho e Julho de 2012, com solicitação de alteração/adequação dos prazos, custos e equipe e submetidos ao Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica – NEGE para avaliação e convocação de reunião do Comitê de Planejamento de Tecnologia da Informação.

Conclusão da equipe

Conforme foi demonstrado pelas evidências referentes ao Plano Estratégico de TIC do TJRR, a resposta enviada pela Administração confirma os apontamentos do Relatório. Apesar de ter sido elaborado em 2009, os projetos do PETI só passaram por uma revisão em Junho e Julho de 2012.

Além disso, conforme mencionado pela equipe, os documentos referentes ao planejamento estratégico (PETI e Plano de Trabalho), ainda não contemplam as estratégias de aquisição ou de terceirização, a indicação dos projetos e serviços que receberão recursos, os custos e riscos relacionados, as metas a serem alcançadas, como a TI aplicará os programas de investimentos e como se dará sustentação à entrega operacional de serviços etc.

Portanto, o Achado subsiste.

Proposta de Encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, em atenção ao previsto Resolução n.º 90/2009 do CNJ, art. 11, parágrafo único, que aperfeiçoe seu processo de planejamento estratégico institucional e que seja dada continuidade ao processo de alteração/adequação já iniciado pela Gestão, salientando a necessidade da sistematização do acompanhamento, para que seja mantido o alinhamento com as diretrizes estratégicas institucionais.

Achado II. Planejamento Estratégico - Composição e funcionamento inadequado do Comitê de TI.

O comitê de TI deve atuar em instância consultiva e deliberativa como um órgão de apoio da alta administração, responsável pela definição das prioridades dos programas de investimentos, pelo monitoramento do estado dos projetos e pela resolução de conflitos de recursos, propondo soluções e melhorias, com o objetivo de assegurar o cumprimento da missão institucional da organização. O **Cobit 4.1**, define a sua composição e objetivos no **PO4.3 Comitê Executivo de TI:**

Estabelecer um comitê executivo composto pelas diretorias **executiva, de negócios e de TI** para **determinar prioridades dos programas de investimentos em TI** em linha com as estratégias e prioridades do negócio; **monitorar o estado atual dos projetos** e resolver conflitos de recursos; e **monitorar níveis de serviço** e suas melhorias. (grifamos)

A composição do comitê de TI deve conter dirigentes de TI e de outras áreas da organização, para possibilitar que as decisões de investimentos sejam obtidas a partir de uma visão mais abrangente, o que reduz os riscos de erros. [Acórdão n.º 1603/2008 - TCU].

Em resposta ao pedido de informações iniciais (Solicitação de Auditoria/ Contratos de TI n.º 003/12 – NCI/TJRR, de 11/05/12), no tocante à atuação do Comitê de TI, foi informada a constituição da Comissão de Planejamento de Tecnologia da Informação, mediante publicação da Portaria n.º 120/2010 – alterada sua composição pela Portaria n.º 1645/2010 – TJRR, a saber: Desembargador Presidente; Diretor Geral; Diretores da Tecnologia da Informação, de Planejamento e Finanças e de Administração; Divisão de Redes, de Sistemas, de Suporte e Manutenção.

Apesar da comissão do TJRR ser composta de forma multidisciplinar, conforme Acórdão 1603/2008 – TCU, ela ainda carece da participação de representantes da área de negócio, ou seja, vinculados exclusivamente à atividade jurisdicional, razão pela qual, conforme Cobit 4.1, sua composição não atende plenamente à recomendação da Resolução n.º 90/2009, do CNJ, art. 12, parágrafo único.

Segundo informação prestada pela administração, a Comissão de Planejamento de Tecnologia da Informação conta com a participação do Juiz Auxiliar da Presidência, representante inequívoco da atividade jurisdicional, haja vista que o mesmo auxilia o Presidente em assuntos inerentes à Comissão. Contudo, essa participação não está expressa na sua composição oficial (Portaria n.º 1645/2010, publicada no DJ-e 4412, de 09/10/2010).

Considerando que o Comitê executivo de TI deve funcionar como órgão consultivo da Alta Administração e a necessidade de obediência ao princípio da segregação de funções, não é recomendável a permanência do Presidente do TJRR na composição estabelecida pela Portaria n.º 1645/2010.

Foram apresentadas as cópias das atas de reuniões que ocorreram somente nos dias 13 e 20 de abril de 2010, caracterizando ausência de atuação efetiva da Comissão de Planejamento da Tecnologia da Informação.

Critérios

Cobit 4.1 PO1 - Plano Estratégico;

Cobit 4.1, PO4.2 - Comitê estratégico de TI;

Cobit 4.1, PO 4.3 - Comitê diretor de TI

Resolução n.º 90/2009, do Conselho Nacional de Justiça, art. 12;

Acórdão n.º 1603/2008 - TCU - Plenário, item 28.

Evidências

Memo STI n.º 118/2012.

Causas

Inobservância parcial da legislação, em especial da Resolução n.º 90/2009 do CNJ.

Efeitos potenciais

- a) não envolvimento de todas as diversas áreas da instituição no alinhamento dos investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos do Tribunal;
- b) priorização inadequada das ações de TI devido à ausência da participação das áreas de negócio do Tribunal (atividade jurisdicional);
- c) apoio inexistente ou insuficiente dos projetos baseados em TI aos objetivos institucionais;
- d) apoio e envolvimento insuficientes da administração nas decisões essenciais da área de TI.

Síntese do Comentário da Administração

Segundo a Administração, a Comissão de Planejamento de Tecnologia da Informação não carece de participantes da área jurisdicional, visto que o Presidente conta com o Juiz Auxiliar da Presidência, o representante inequívoco da área de negócio, para representá-lo/auxiliá-lo junto à Comissão.

Conclusão da equipe

Ainda que a Comissão de Planejamento de Tecnologia da Informação conte com a atuação do Juiz auxiliar da Presidência, conforme informação da Administração, a Portaria n.º 1645/2010, publicada no DJ-e 4412, de 09/10/2010, não indica o Juiz Auxiliar como integrante. Portanto o achado subsiste.

Proposta de Encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e na Resolução nº 90/2009, do CNJ, arts. 10 e 12, que proceda à adequação formal da composição da Comissão de TI e aperfeiçoe sua atuação, considerando as diretrizes da Norma Técnica - ITGI - Cobit 4.1, PO4.2 – Comitê estratégico de TI e PO4.3 - Comitê diretor de TI.

1.2 PROCESSO DE TRABALHO FORMAL

Achado III. Inexistência de processo formal de trabalho para contratações de TI.

No âmbito Federal, o processo de trabalho formal é definido pela Instrução Normativa n.º 04/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de TI. Embora tal normativo não seja de observância obrigatória no âmbito dos tribunais estaduais, é de todo recomendável que seja adotado como parâmetro, primeiramente porque não cria novas regras, mas apenas regulamenta e operacionaliza a Lei n.º 8.666/93 e demais regulamentos, no que se refere à contratação de serviços de TI. Além disso, consolida um conjunto de boas práticas formalizadas a partir de decisões reiteradas do Tribunal de Contas da União sobre o tema, as quais, necessariamente, devem ser observadas pelos Estados, Municípios e Distrito Federal por força da Súmula n.º 222 do TCU.

São inúmeras as decisões do Tribunal de Contas da União - TCU que fazem recomendações no sentido de que os órgãos e entidades sob sua jurisdição, estabeleçam formalmente o conjunto de etapas da contratação, com a sequência das atividades a serem executadas e dos atores e responsáveis envolvidos, a exemplo dos Acórdãos n.º 525/2008 - TCU-2ª Câmara, n.º 111/2011 - TCU - Plenário, n.º 2471/2008 - TCU - Plenário, n.º 1382/2009, n.º 1603/2008 - TCU - Plenário entre outros.

No que se refere às boas práticas, há que se ressaltar ainda, que a Resolução n.º 90, de 29 de setembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre os requisitos de nivelamento da informação no âmbito do Poder Judiciário, assim estabelece em seu art. 10:

Art. 10. A estrutura organizacional, o quadro de pessoal, a gestão de ativos e os processos do setor responsável pela gestão de trabalho da área de TIC do Tribunal **deverão estar adequados às melhores práticas preconizadas pelos padrões nacionais e internacionais para as áreas de governança e de gerenciamento de serviços de TIC.** (grifamos).

O Cobit (*Control Objectives for Information and related Technology*), reconhecido como códigos de melhores práticas internacionais no que se refere à governança de TI, reiteradamente recomendado pelo TCU, também trata da importância do processo de trabalho:

Cobit 4.1

AI5.1 Controle sobre Aquisições

Desenvolver e seguir um **conjunto de procedimentos e padrões** consistente com o processo de licitação e a estratégia de aquisição gerais da organização para adquirir infraestrutura, instalações, hardware, software e serviços de TI necessários ao negócio.

A falta de um processo de trabalho definido, para orientar os gestores a conduzirem as contratações com base em procedimentos e controles pré-definidos, aumenta significativamente o risco de descumprimento ou afronta aos princípios e estatutos legais que norteiam as contratações públicas, especialmente ao se considerar que a legislação sobre o tema é extremamente complexa e vasta.

No item 126 do Acórdão n.º1603/2008, o TCU recomendou ao Conselho Nacional de Justiça que promova ações “com objetivo de disseminar a importância de processo de trabalho formalizado de contratação de bens e serviços de TI e induzir, mediante orientação normativa nos moldes recomendados pelo item 9.4 do Acórdão n.º 786/2006 - TCU - Plenário, os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público a realizarem ações para implantação e/ou aperfeiçoamento do processo de contratação de TI.”

Da análise das contratações realizadas no âmbito do Tribunal, verificou-se que a inexistência de processo formal de trabalho para contratação de bens e serviços de TI foi um dos fatores que contribuiu para o número significativo de inconsistências encontradas pela equipe de auditoria, tanto na fase de planejamento da contratação, quanto na fase de acompanhamento da execução contratual.

Tal circunstância pode refletir, na prática, no possível descumprimento de alguma(s) etapa(s) necessária(s) para que sejam geradas e registradas todas as informações necessárias, antes que uma contratação seja concretizada, bem como sobre quais elementos devem compor os estudos técnicos preliminares, os Projetos Básicos ou Termos de Referência, o monitoramento do contrato etc.

Critérios

Cobit 4.1 AI5.1 - *Procurement Control* (Controle sobre aquisições);

Acórdão n.º 1603/2008 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 2471/2008 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 111/2011- TCU - 2ª Câmara;

Acórdão n.º 525/2008 - TCU - Plenário;

Resolução n.º 90/2009 do Conselho Nacional de Justiça.

Evidências

Ausência de publicação no Diário da Justiça Eletrônico – DJ-e de norma específica para contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação.

Causas

Inexistência de norma interna específica que estabeleça mecanismos de controles sobre as contratações na área de TI.

Efeitos

- a) deficiências no planejamento das contratações;
- b) deficiência na gestão dos contratos;
- e) Comprometimento da eficiência e da economicidade das contratações.

Síntese do Comentário da Administração

A administração informa a existência do Procedimento Administrativo n.º 6430/2012, originado por meio do memo n.º 078 de 16 de abril de 2012, autuado com vista à regularização/normatização do processo formal de trabalho, tendo como base a Instrução Normativa n.º 04/2010 - SLTI/MPOG, cujos autos já contam com minuta de Resolução já redigida e em fase de análise final, sendo os autos disponibilizados à equipe de auditoria.

Conclusão da equipe

Considerando a manifestação da administração, caberá monitoramento *a posteriori* para atendimento da recomendação, cujo Achado correspondente subsiste, tendo em vista a não formalização da norma regulamentadora, até a presente data.

Proposta de encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que prossiga com o trâmite do procedimento administrativo n.º 6430/2012 que visa instituir processo de trabalho formal para contratação de bens e serviços de TI por meio de Resolução, a exemplo da Instrução Normativa n.º 04/2010 - SLTI/MPOG, para orientar os gestores a conduzirem as contratações com base em procedimentos e controles pré-definidos, que reduzem significativamente o risco de afronta aos princípios e estatutos legais que norteiam as contratações públicas.

1.3 ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Achado IV. Inexistência de Estudos Técnicos Preliminares nas contratações de TI.

A elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares é uma exigência da Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX. A supressão desta fase no planejamento das contratações expõe a Administração a riscos desnecessários, em especial os relativos à falta de competitividade e economicidade, já que é

nesta etapa que se definem os requisitos da solução que se pretende contratar. Com base nestes requisitos é que se deve partir para a identificação e análise das outras soluções que estejam aptas a atender aos requisitos, bem como à identificação dos possíveis fornecedores e dos preços.

O TCU, ao analisar a questão dos estudos técnicos preliminares, no Acórdão n.º 54/2012 - TCU - Plenário (Relatório de Auditoria realizada nos Sistemas Informatizados para gestão de Compras Almojarifado, Patrimônio, Contratos e afins da Administração Pública Federal), item 57, assim se manifestou:

Nos estudos técnicos preliminares, entre outros itens, é imprescindível a definição dos requisitos mínimos necessários da solução a contratar. Com base nesses requisitos, pode-se proceder ao levantamento das soluções de TI de SMP existentes no mercado que possivelmente atendam a esses requisitos, bem como à identificação dos respectivos fornecedores e os preços das soluções existentes.

Com base nos preços, pode-se elaborar estimativa de preços, de modo a se concluir se a contratação é viável ou não, e se o custo da contratação compensa ou não os benefícios esperados. Sem esses estudos, não fica evidente se há possibilidade de haver competição ou não (competitividade) e se o preço estimado a pagar por uma solução de SMP vale o benefício resultante ou não (economicidade). Sem competição e sem estimativas de preço adequadas (Achado V), a economicidade fica comprometida, pois o fornecedor único não tem estímulo para baixar seus preços.

Portanto, os estudos técnicos preliminares devem preceder o Projeto Básico ou Termo de Referência, cuja elaboração se substancia na última etapa da fase de planejamento e não a primeira.

Um bom planejamento pode ser garantido com a observância da IN 04/2010 – SLTI/MPOG, cujo art. 4.º, combinado com os art. 8 a 16, preconiza que as contratações devem ser precedidas de planejamento preliminar da contratação elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, alinhado à estratégia do órgão ou entidade, contendo as seguintes fases:

- Análise de Viabilidade da Contratação (art. 10 a 12);
- Plano de Sustentação (art. 13);
- Estratégia da Contratação (art. 14 e 15); e
- Análise de Riscos (art. 16).

Caso se argumente pela não obrigatoriedade de se cumprir a IN 04/2010 e que a legislação não especifica claramente quais elementos devem compor os estudos técnicos preliminares, no Acórdão n.º 54/2012, o TCU enumerou no item 56, a partir de interpretação sistemática conduzida pela SEFTI (Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação), os

seguintes elementos mínimos, com os respectivos embasamentos legais, excluída apenas a legislação federal, não aplicável aos tribunais estaduais:

a) justificativas da necessidade do serviço, evidenciando o problema de negócio a ser resolvido (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, art. 12, inciso II, Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, incisos I e III, art. 2º, inciso I);

b) requisitos da contratação, limitando-se àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido, incluindo os requisitos mínimos de qualidade necessários para o atendimento da necessidade do serviço, visando à contratação da proposta mais vantajosa, competitividade e economicidade (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, art. 70, caput, Lei n.º 8.666/1993, art. 3º, § 1º, art. 6º, inciso IX, alíneas "c" e "d", art. 44, § 1º, Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, incisos I e II);

c) relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "f", art. 7º, § 4º);

d) levantamento das diferentes soluções de TI existentes no mercado que poderiam atender à necessidade do serviço e alcançar os resultados esperados com a contratação, com os respectivos preços estimados, feito com base nos requisitos definidos, levando-se em conta aspectos de eficiência, economicidade e padronização (Constituição Federal, art. 37, caput, art. 70, caput, Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "c", art. 11, art. 15, incisos I, III, IV e V, art. 43, inciso IV);

e) justificativas da escolha do tipo de solução a contratar, levando-se em conta aspectos de eficiência, economicidade e padronização, bem como práticas de mercado (Constituição Federal, art. 37, caput, art. 70, caput, Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "c", art. 11, art. 15, incisos I, III, IV e V);

f) descrição da solução de TI como um todo, composta pelo conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários e que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, inclusive nos casos desses elementos serem contratados em processos de contratação distintos (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "a", art. 8º, caput);

g) justificativas para o parcelamento ou não do objeto, levando-se em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala (Lei n.º 8.666/1993, art. 15, inciso IV, art. 23, § 1º, Súmula TCU n.º 247);

h) no caso do parcelamento do objeto, justificativas da escolha, entre as formas admitidas, quais sejam: licitações distintas (Lei n.º 8.666/1993, art. 23, § 2º), adjudicação por

itens (Súmula TCU n.º 247), permissão de subcontratação de partes específicas do objeto (Lei n.º 8.666/1993, art. 72) e permissão para formação de consórcios (Lei n.º 8.666/1993, art. 33, caput);

i) análise da viabilidade técnica da contratação (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

Em relação aos dois contratos de serviços e aos dois contratos de aquisições analisados na amostra, observa-se que nenhum deles foi instruído com os estudos técnicos preliminares, em desacordo ao que dispõe o inciso IX do art. 6º da Lei n.º 8.666/93, o que pode comprometer a precisão do objeto pretendido pela área técnica.

Evidências

Ausência de estudos técnicos preliminares nos autos dos procedimentos administrativos objetos de análise da presente auditoria.

Critérios

Lei n.º 8.666/93, art. 6º, inciso IX;

Lei n.º 10.520/2012, art. 3º, incisos I e II;

Acórdão n.º 54/2012 - TCU - Plenário;

Súmula n.º 247 - TCU.

Causas

- a) inobservância da legislação sobre a questão;
- b) inexistência de controles específicos formalizados;
- c) deficiências no planejamento da contratação.

Efeitos

- a) redução da competitividade nas contratações;
- b) dificuldade para comprovação da economicidade das contratações;
- c) projetos básicos ou termos de referência não baseados em estudos técnicos preliminares.

Síntese do Comentário da Administração

Em alinhamento com a resposta do Achado anterior (III), foi esclarecido pela Administração que tal problema será sanado com a edição da norma regulamentadora do processo de trabalho, cuja regulamentação no âmbito interno encontra-se com de minuta de Resolução já elaborada e em fase de análise final nos autos do Procedimento Administrativo n.º 6430/2012 e que as contratações atuais já estão sendo instruídas com os estudos técnicos preliminares.

Conclusão da equipe

Considerando a manifestação da administração, caberá monitoramento *a posteriori* para atendimento da recomendação, cujo Achado correspondente subsiste, tendo em vista a não formalização da norma regulamentadora, até a presente data.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação, em atenção ao disposto na Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, elabore estudos técnicos preliminares previamente à elaboração dos termos de referência ou projetos básicos, inclusive nos casos de contratações por dispensa e inexigibilidade ou mediante adesão à Ata de Registro de Preços de outros órgãos, à semelhança do disposto no art. 10 da IN 04/2010 - SLTI/MPOG.

1.4 PROJETO BÁSICO E TERMO DE REFERÊNCIA

Achado V. Ausência de elementos indispensáveis nos termos de referência ou projetos básicos.

Por razões de economia textual, passaremos a adotar a abreviação PB/TR para fazer referência aos projetos básicos e termos de referência.

Em todos os contratos de aquisição de bens e serviços analisados, verificou-se que os PB/TR não contemplam todos os elementos mínimos exigidos pela legislação e pela jurisprudência, em descumprimento do que estabelece o inciso IX do art. 6º da Lei n.º 8.666/93.

Conforme o art. 40, § 2º, inc. I, da Lei n.º 8.666/93, o projeto básico deve ser anexado ao edital de licitação, dele fazendo parte integrante. Deve conter todos os elementos que possibilitem identificar os tipos de bens ou serviços a serem adquiridos e avaliar o custo do objeto, de forma a assegurar os melhores resultados para que se atinjam os objetivos da Administração, sem frustrar o caráter competitivo, inerente às contratações públicas.

Os principais problemas identificados nos PB/TR decorrem dos Achados n.º III e IV, quais sejam, ausência de processo de trabalho formal, que defina quais elementos devem compor o PB/TR e inexistência de controles que assegurem que tais documentos sejam elaborados a partir de estudos técnicos preliminares.

Nos dois Termos de Referência para aquisição de equipamentos, chamou a atenção da equipe de auditoria a imprecisão dos objetos que se pretendia contratar, cujos requisitos, especificações técnicas e serviços definidos inicialmente pela área de informática, sofreram

alterações sem a apresentação formal das devidas justificativas, o que pode resultar na aquisição de equipamentos e serviços diferentes dos que foram planejados.

Não obstante as manifestações da Secretaria de Tecnologia da Informação de que os bens e serviços registrados em ata atendiam às especificações dos Termos de Referência, a comparação entre os itens não permite atestar tal similaridade entre os tipos de equipamentos, as suas configurações, características e itens de serviço. Nos dois casos, com base nas informações dos autos e em vista das inúmeras diferenças no próprio nome e quantitativo de alguns equipamentos, fica difícil afirmar que se trata da mesma coisa.

O fato é que a legislação brasileira é extremamente complexa e dispersa, tornando realmente difícil o trabalho da Administração de acompanhá-la e cumpri-la e, assim, arrolar, de forma sistemática e satisfatória, todas as informações necessárias na composição de um PB/TR.

Para facilitar a missão dos gestores, o TCU, por meio do Acórdão n.º 2471/2008 - TCU - Plenário, item 9.1 e da Nota Técnica n.º 01/2008 - SEFTI definiu o conteúdo mínimo dos PB/TR para contratação de serviços de Tecnologia da Informação, conforme o caso, a saber:

a) declaração do objeto, que:

a.1) deve ser exclusivamente considerado prestação de serviços;

a.2) não pode ser caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão de obra;

b) fundamentação da necessidade da contratação, a qual deverá explicitar, no mínimo:

b.1) a justificativa da necessidade do serviço;

b.2) a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

b.3) o demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;

b.4) a indicação precisa de com quais elementos (objetivos, iniciativas e ações) das estratégias institucionais e de Tecnologia da Informação a contratação pretendida está alinhada (itens 9.1.1 do Acórdão n.º 1.558/2003, 9.3.11 do Acórdão n.º 2.094/2004 e 9.1.9 do Acórdão n.º 2.023/2005, todos do Plenário);

c) requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (Lei n.º 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra "d" c/c art. 3º, § 1, inciso I).

d) modelo para prestação dos serviços, contendo no mínimo:

d.1) estudos preliminares com a apresentação das soluções existentes no mercado para atender à demanda e a justificativa pela escolha daquela que será contratada (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

d.2) identificação da solução de TI como um todo, composta pelo conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários e que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação (Lei n.º 8.666/93, art. 8º);

d.3) justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala (Súmula TCU n.º 247; Lei n.º 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º);

d.5) no caso do parcelamento do objeto, justificativa da escolha dentre as formas admitidas, quais sejam, a utilização de licitações distintas, a adjudicação por itens, a permissão de subcontratação de parte específica do objeto (Lei n.º 8.666/1993, art. 72) ou a permissão para formação de consórcios (Lei n.º 8.666/1993, art. 33);

d.6) definição da forma de execução dos serviços, sendo preferencial a execução indireta com medição por resultados. Deve ser justificada nos autos a impossibilidade de sua adoção;

e) mecanismos de gestão do contrato, contendo no mínimo:

e.1) a definição de quais setores do ente participarão na execução da fiscalização do contrato e a responsabilidade de cada um deles (Lei n.º 8.666/1993, art. 67);

e.2) protocolo de interação entre contratante e contratada, com relação aos eventos possíveis de ocorrer no contrato (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

e.3) procedimentos para mensuração, faturamento e pagamento dos serviços prestados (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

e.4) definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;

e.5) definição do método de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços, com vistas à aceitação e ao pagamento, cujos critérios devem abranger métricas, indicadores e valores aceitáveis (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e" e Acórdão n.º 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.3);

e.6) modelo do instrumento que será utilizado no controle dos serviços solicitados e recebidos (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, IX, "e" e Acórdão n.º 786/2006 - Plenário, item 9.4.3.4);

e.7) lista de verificação que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, IX, letra "e", e Cobit 4.1, item ME 2.4 - Controle de auto-avaliação);

e.8) regras para aplicar penalidades, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Prudência (Lei n.º 8.666/1993, art. 55, VII, VIII e IX);

e.9) garantias contratuais necessárias (Lei n.º 8.666/1993, art. 55, VI).

f) estimativa do preço, que deve ser:

f.1) realizada com base em informações de diversas fontes, estando justificado nos autos, o método utilizado, bem como as fontes dos dados que a subsidiaram (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, IX, "f", e itens 32 a 36 do Voto do Acórdão n.º 2.170/2007 - Plenário);

f.2) detalhada em seus custos unitários (Lei n.º 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II);

f.3) detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (Lei n.º 8.666/1993, art. 7º, §2º);

g) Forma de seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

g.1) a caracterização do serviço como comum ou não (Lei n.º 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único);

g.2) a justificativa para o tipo e a modalidade de licitação a serem utilizados;

g.3) a definição pela aplicação ou não do direito de preferência, previsto nos arts. 44 da Lei Complementar n.º 123/2006 e 3º da Lei n.º 8.248/1991;

g.4) no caso de contratações diretas, as justificativas previstas no art. 26 da Lei n.º 8.666/1993;

h) critérios que serão utilizados na seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

h.1) os critérios de habilitação, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei n.º 8.666/1993, arts. 30; 3º, § 1º, e 44, § 1º);

h.2) critérios técnicos obrigatórios, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei n.º 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e I, e 44, § 1º);

h.3) no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, os critérios técnicos pontuáveis, com as respectivas justificativas para cada um deles (Lei n.º 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e inciso I, e 44, § 1º);

h.4) no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, planilha contendo, para cada atributo técnico da planilha de pontuação, sua contribuição percentual com relação ao total da avaliação técnica (Acórdão n.º 1.910/2007 - Plenário, itens 9.2.3 e 9.2.4);

h.5) o critério de aceitabilidade de preços unitários e globais (Lei n.º 8.666/1993, art. 40, X);

h.6) o critério de julgamento que será utilizado (Lei n.º 8.666/1993, art. 45);

i) adequação orçamentária (Lei n.º 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III).

Para o caso das aquisições de bens de informática, sugere-se, embora tal regulamente não vincule expressamente o Tribunal de Justiça, a adoção do disposto no art. 17 da IN 04/2010 - SLTI/MPOG, instruindo os Termos de Referência com, no mínimo, as seguintes informações:

a) definição do objeto, de forma sucinta, precisa e clara, indicando os bens e serviços que a compõe;

b) fundamentação da necessidade da contratação, contendo no mínimo:

b.1) necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o alinhamento com o PDTI;

b.2) explicitação da motivação e dos demonstrativos a serem alcançados com a contratação da Solução;

b.3) justificativa para a Solução escolhida, com a demonstração dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade;

c) descrição da Solução pretendida;

d) requisitos da solução (de negócio, de capacitação, legais, de manutenção, de segurança, de arquitetura tecnologia, de garantia etc, conforme o caso).

e) modelo de fornecimento de bens;

f) elementos para gestão do contrato (critérios de aceitação, metodologia para avaliação da qualidade, forma de pagamento, cronograma de execução física e financeira etc)

g) estimativa dos preços, com orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa de mercado;

h) adequação orçamentária, com indicação das fontes dos recursos;

i) definição dos critérios das sanções; e

j) critérios de seleção do fornecedor.

A partir deste parâmetro definido pelo TCU, quanto ao conteúdo mínimo do PB/TR, passaremos à análise mais pormenorizada das principais falhas verificadas.

Importa esclarecer que nem todas as deficiências dos PB/TR relativos às contratações examinadas serão retratadas neste Achado, em razão da metodologia adotada pelo CNJ, que inseriu em Questões de Auditoria específicas (n.ºs 05, 07, 08, 09 e 10, conforme exposto na Introdução deste Relatório), a análise de outros elementos do PB/TR.

a) Falhas na Fundamentação da necessidade da contratação.

Conforme discrimina o item 9.1.2 do Acórdão n.º 2471/2008 - TCU, a fundamentação da contratação deve ser composta, no mínimo, pelas seguintes informações:

- a) justificativa da necessidade do serviço;
- b) relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- d) a indicação precisa de com quais elementos (objetivos, iniciativas e ações) das estratégias institucionais e de Tecnologia da Informação a contratação pretendida está alinhada; e
- e) requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido.

Tais elementos são indispensáveis para o adequado planejamento da contratação e garantem o atendimento aos princípios da eficiência, eficácia e economicidade dos gastos públicos.

A fundamentação da necessidade da contratação de um bem ou de um serviço por parte da Administração Pública deve ser coerente com os seus objetivos estratégicos.

Portanto, tanto na fase dos estudos técnicos preliminares quanto no projeto básico ou termo de referência, deve-se declarar expressamente com quais objetivos estratégicos e metas traçadas no Planejamento Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, a necessidade do bem ou serviço está alinhada. O Planejamento Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, por sua vez, deve estar alinhado com o Planejamento Estratégico Institucional – PEI e Nacional, bem como ajustado ao seu planejamento orçamentário e disponibilidade financeira. Atualmente existem três Resoluções do Conselho Nacional de Justiça que chamaram a atenção do Judiciário para a importância do planejamento estratégico institucional e de tecnologia da informação, a saber, Resoluções n.º 70/2009, n.º 90/2009 e n.º 99/2009, todas do Conselho Nacional de Justiça.

Além disso, há necessidade de se explicitar a motivação e o demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termo de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, ou seja, deve-se demonstrar claramente no que o objeto pretendido se presta a melhorar e tornar mais eficiente o negócio e, portanto, no que agrega valor para o cumprimento da missão da organização.

Diante destas exigências, pode-se afirmar que todos os contratos de bens e de serviços analisados apresentaram falhas na fundamentação da contratação.

Observou-se, por exemplo, que as justificativas para as contratações não declaram expressamente o alinhamento das ações ao PEI do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima e ao PDTI, deixando-se de se estampar com quais propósitos, fins e benefícios os objetos são contratados.

b) Falhas na estimativa dos preços.

A utilização de uma única fonte para a estimativa não permite a constatação de eventual viés em relação ao contexto do mercado, submetendo o gestor ao risco de encaminhar a licitação dentro de uma expectativa equivocada sobre os preços, que poderão estar fora de uma faixa de preços aceitável para o serviço. Assim, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), deve-se obter preços em mais de uma fonte [Acórdão n.º 381/2011 - TCU, item 3.21.1, “d”].

Segundo o Acórdão n.º 2170/2007 - TCU - Plenário, as estimativas de preços prévias à licitação, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como a contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, deve ser baseada em uma “cesta de preços aceitáveis”, caracterizada por pesquisas junto a outros fornecedores, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, inclusive aqueles constantes no Comprasnet, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis. Além disso, as comparações devem ser feitas em datas aproximadas e levando em conta as condições da contratação, como quantidade, local de entrega do produto ou prestação do serviço, impostos incidentes no local, exigências de qualificação de equipe técnica, condições e local para prestação de assistência técnica etc.

Vale lembrar que um fornecedor não tem interesse em informar o menor preço que está disposto a oferecer em uma licitação antes da fase em que tenha que declarar seu preço final. O Fornecedor tem interesse que a estimativa dos preços seja a mais alta possível, pois, assim, diminuem as chances de haver questionamento em relação ao preço final [Acórdão n.º 54/2012 - TCU, item 122].

Não obstante, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 40, § 2º, inciso II, estabelece que o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários deve constituir anexo do edital. De igual forma, o inciso II do § 2º do art. 7º da citada Lei, veda a realização de procedimentos licitatórios de obras e serviços sem a existência prévia de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Todavia, não foram encontrados nos procedimentos administrativos relativos aos contratos analisados, os orçamentos detalhados em planilhas contendo a composição dos custos unitários, conforme determina a Lei de Licitações.

Tal circunstância oferece riscos para a Administração na ocorrência de eventuais pleitos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, ou mesmo para os aditivos contratuais, ao não evidenciar a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração do serviço. Nos Termos de Referência referentes às aquisições analisadas, não restou demonstrada a vantajosidade das contratações.

Feitas estas observações, impende, ainda, acrescentar, que as contratações realizadas por meio de dispensa e inexigibilidade, não prescindem da elaboração do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, o qual deverá constar do projeto básico por determinação do art. 7, § 9º da Lei n.º 8.666/93.

Critérios:

Constituição Federal, art. 37, *caput*;

Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, inciso I, §1º, §2º, § 4º e § 9º; art. 8º; art. 14; art. 15 §7º; art. 40, I e art. 55, I;

Resoluções n.º 70/2009, n.º 90/2009 e n.º 99/2009, do Conselho Nacional de Justiça,

Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II e III;

Súmula n.º 177 - TCU;

Acórdão n.º 2471/2008 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 2170/2007 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 54/2012 - TCU - Plenário;

Nota Técnica n.º 01/2008 Sefti/TCU.

Evidências

Projeto Básico GERP/DTI – 20091201 (Plataforma Integrada de Gestão Administrativa), do Procedimento Administrativo n.º 2048/2009 (fls. 39/42);

Projeto Básico n.º 087/2010 (serviço de link de dados) do Procedimento Administrativo n.º 3029/2010. (fls. 04/07-v, modificado às fls. 103/106-v, após impugnação do edital);

Termo de Referência n.º 096/2011 (37/42, após modificações de fls 12/17, 22/27 e 29/35) do Procedimento Administrativo n.º 20801/2011; e

Termo de Referência n.º 018/2011 (fls. 95/97-v, após modificações de fls. 15-v/18 e 90/92-v) do Procedimento Administrativo n.º 6478/2011.

Causas

- a) Deficiências no planejamento das contratações, decorrentes da inexistência de processo de trabalho formalizado que defina os elementos mínimos do PB/TR e da não adoção de estudos técnicos preliminares anteriores à elaboração do PB/TR;
- b) Inobservância da legislação referente às contratações públicas, em especial, da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 8.666/93.

Efeitos Potenciais

- a) a falha na definição do objeto pode levar a Administração a formalizar algum Contrato sem levar em consideração as outras Soluções disponíveis no mercado e, portanto, sem atender ao princípio da competitividade.
- b) as falhas nas justificativas das contratações, por não expressarem o seu efetivo alinhamento com o Plano Diretor de TI e com o Planejamento Estratégico Institucional, oferecem o risco de se adquirir bens ou serviços que não atendam às necessidades do Tribunal;
- c) a não observância dos preceitos legais quanto à elaboração de estimativa de preços e orçamentos detalhados dos custos em planilhas pode conduzir a Administração a contratações antieconômicas.

Síntese do Comentário da Administração

Com relação às falhas na fundamentação da contratação, a resposta da Administração fez referência ao objeto da licitação, e a necessidade de defini-lo de forma sucinta, precisa, suficiente e clara. Portanto, não houve posicionamento quanto ao item.

Com relação às falhas na estimativa dos preços, a Administração esclareceu que já estão sendo adotadas as providências para regularização, tendo em vista que as novas contratações já estão sendo instruídas com ampla pesquisa de preços, junto a diversas fontes.

Conclusão da equipe

Com relação ao item relativo às falhas na fundamentação da contratação, a resposta da Administração fez referência ao objeto da licitação, e a necessidade de defini-lo de forma sucinta, precisa, suficiente e clara. Portanto, não houve posicionamento quanto ao item.

Com relação ao item relativo às falhas na estimativa dos preços, a Administração esclareceu que já estão sendo adotadas as providências para regularização, tendo em vista que as novas contratações já estão sendo instruídas com ampla pesquisa de preços, junto a diversas fontes.

Portanto o achado subsiste, devendo haver monitoramento *a posteriori* para apurar a solução proposta para o item “b” e reiteração quanto a recomendação indicada no item “a” da proposta de encaminhamento.

Proposta de encaminhamento:

1. Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que, nas próximas contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, inclusive nos casos de dispensas ou inexigibilidades de licitação ou, ainda, mediante adesão a ata de SRP de outros órgãos:
 - a) instrua cada projeto básico ou termo de referência relativo às contratações de bens ou serviços com todos os elementos enumerados no item 9.1 do Acórdão n.º 2471/2008 - TCU - Plenário e relacionados no Achado V deste Relatório;
 - b) instrua os processos de contratação com pesquisa de preços realizada com base em informações de diversas fontes, como consulta junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis, bem como com orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, em atenção ao disposto no art. 6º, inciso IX, “f”, art. 7º, § 2º, inciso II da Lei n.º 8.666/1993 e item 9.1.6 do Acórdão n.º 2471/2008 - TCU - Plenário.

1.5 PARCELAMENTO DO OBJETO

Achado VI. Ausência de justificativa para o parcelamento ou não parcelamento das soluções contratadas.

De acordo com o art. 15, inciso IV e art. 23 §§1º e 2º da Lei n.º 8.666/93, as soluções de TI devem ser divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

Da análise de inúmeras decisões do TCU que tratam de fiscalizações realizadas nas contratações de TI, é possível se verificar que há um esforço daquela Corte no sentido de disseminar para toda a Administração Pública a importância de um novo modelo de contratação de TI. Isto porque grande parte das organizações ainda está atrelada a um modelo de contratação defasado e gerador de significativos prejuízos, a exemplo do que reúne todos os serviços de informática da organização em um único e grande contrato, adjudicado a uma única empresa, com pagamentos realizados por hora trabalhada.

A partir de um planejamento adequado da contratação, é possível se avaliar se é mais viável fazer o parcelamento do objeto em itens, lotes ou etapas, ou mesmo optar por licitações independentes ou adjudicação por itens, ou ainda, pela subcontratação, desde que a escolha seja comprovadamente a mais vantajosa para a Administração e guarde obediência ao princípio da economicidade e da competitividade.

Considerando que as exigências de habilitação e de avaliação de proposta técnica devem ser específicas para cada serviço, a depender da quantidade, características, especificações técnicas etc., o parcelamento garante a ampliação do número de fornecedores, tendo em vista que permite a participação de empresas menores, e muitas vezes bem mais especializadas, que oferecem melhores serviços a preços mais competitivos e que não teriam condições de disputar todo o objeto da licitação. “Os requisitos de habilitação serão menos severos, porque a dimensão econômica e a complexidade técnica de cada lote serão inferiores. Como decorrência será o número de particulares em condições de competir.”¹

Por outro lado, o gestor deve garantir que o parcelamento não venha a produzir efeito contrário, onerando excessivamente a Administração e trazendo prejuízo para o conjunto ou complexo de bens ou serviços.

Portanto, sendo o parcelamento uma regra cuja observância é obrigatória, nos termos do art. 15, inciso IV e do art. 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93, nas hipóteses em que se afigurar inviável a sua adoção, a impossibilidade da divisão do objeto e a realização da licitação por preço global devem ser comprovadas pelo gestor, mediante justificativa fundamentada nos autos do processo licitatório.

Neste sentido é a Súmula n.º 247 do TCU traz valioso ensinamento:

“É **obrigatória** a admissão de **adjudicação por item**, e não por preço global, nos editais das licitações **para a contratação** de obras, serviços, compras e alienações, **cujo objeto seja divisível**, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, ou perda da economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidade autônomas, **devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.**” (grifamos)

Nos procedimentos que abarcam os contratos de aquisição analisados não se vislumbra avaliação da possibilidade do parcelamento ou não das soluções pretendidas, em vista da

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13º. ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 266.

viabilidade técnica e econômica, inexistindo nos autos qualquer justificativa para a estratégia e forma de contratação que foi adotada, o que se deve ao planejamento deficiente.

No que tange ao Projeto Básico GERP/DTI – 20091201 (Plataforma Integrada de Gestão Administrativa), há que se ressaltar que a adoção de sistema informatizado de gestão, de forma centralizada, foi considerada um ponto crítico da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União nos sistemas informatizados para gestão de compras, almoxarifado, patrimônio, contratos etc., da Administração Pública Federal, conforme exposto nos itens 248 a 265 do Relatório do Acórdão n.º 54/2012 - TCU - Plenário, no qual a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SEFTI, fez extenso e aprofundado questionamento acerca da natureza dessas soluções, da forma de obtenção, da forma de execução, dos atores envolvidos no processo de obtenção e das atividades ligadas ao uso da solução ao longo do tempo (manutenção).

Todavia, o próprio TCU chegou à conclusão de que seria prematuro emitir juízo conclusivo a esse respeito, reconhecendo a necessidade de empreender estudos mais aprofundados para avaliar a viabilidade da adoção de um sistema único e centralizado e fez a seguinte determinação ao Conselho Nacional de Justiça:

9.1. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão-SLTI/MPOG, **ao Conselho Nacional de Justiça-CNJ** e ao Conselho Nacional do Ministério Público-CNMP, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da ciência desta deliberação, se manifestem, de modo isolado ou de forma conjunta, sobre a conveniência e a oportunidade de elaborarem estudos técnicos preliminares para analisar a futura viabilidade de adoção de solução informatizada de gestão de material e patrimônio de forma centralizada ou de soluções descentralizadas (com interoperabilidade, sob supervisão centralizada), com abrangência a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal; (grifamos)

Portanto, entendemos que no âmbito deste Tribunal, também pode se cogitar pela elaboração de estudos, não só para a análise da viabilidade de se manter o sistema atualmente contratado, mas também para saneamento das demais fragilidades da contratação, apontados nos diversos Achados deste Relatório, como por exemplo, a restrição à competitividade, ocasionada pela contratação por meio de inexigibilidade de licitação, o desconhecimento das demandas por parte dos gestores, previamente à aquisição do sistema, dependência tecnológica excessiva, motivada pela inexistência de mecanismos que garantam a substituição da solução utilizada, com aproveitamento da base de dados, inexistência de alinhamento entre os processos do órgão e as funcionalidades do sistema, entre outros.

Critérios

Constituição Federal, art. 37, *caput*;

Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, “c”; art. 15, inciso IV e do art. 23, §§ 1º e 2º;

Súmula 247 - TCU;

Acórdão n.º 2471/2008 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 1558/2003 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 54/2012 - TCU - Plenário;

Evidências

Projetos Básicos acostados aos autos que contém as contratações de serviços analisadas.

Termos de Referência acostados aos autos que contém as aquisições analisadas.

Causas

a) falhas no planejamento das contratações;

b) inobservância parcial da legislação referente às contratações públicas, em especial, da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 8.666/93.

Efeitos potenciais

a) contratações realizadas sem o devido parcelamento do objeto;

b) possível restrição à competitividade e à possibilidade de redução dos preços, o que pode vir a desrespeitar os princípios da economicidade, da isonomia e da eficiência;

c) Ausência de comprovação irrefutável da vantajosidade das contratações;

d) dependência de uma única contratada para uma grande gama de serviços e produtos na área de TI.

Síntese do comentário da Administração

A Administração justificou que, na contratação do serviço de link, houve sim, parcelamento, tendo em vista os itens 7.2.2 , 7.2.3 e 7.3 do edital da licitação, que previram que quando o quantitativo não puder ser atendido pelo licitante vencedor, admitir-se-ia a convocação de tantos licitantes quantos fossem necessários para o atingimento da totalidade e que na impossibilidade de tal circunstância, poderiam ser registrados outros preços diferentes da proposta vencedora, desde que se tratasse de objetos com qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem.

Além disso, informou que já havia providenciado a abertura do Procedimento Administrativo 8679/2012, autuado em 21/05/2012, para estudo da viabilidade de se manter o Sistema

atualmente contratado, cuja motivação se deu exatamente em razão do Acórdão n.º 54/2012 - TCU.

Conclusão da equipe

Em que pese a manifestação da administração, o que foi apontado no Relatório quanto ao parcelamento do objeto foi a ausência de justificativa fundamentada nos autos do processo, na fase dos estudos técnicos preliminares, para o parcelamento ou não parcelamento, pois, conforme enumerado no Achado V, letra “g” e “h” todas as contratações devem ser instruídas com:

- g) justificativas para o parcelamento ou não do objeto, levando-se em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala; e
- h) no caso do parcelamento do objeto, justificativas da escolha, entre as formas admitidas, quais sejam: licitações distintas, adjudicação por itens, permissão de subcontratação de partes específicas do objeto e permissão para formação de consórcios, quando for o caso.

Diante do exposto, subsiste o Achado e permanece inalterada a proposta de encaminhamento.

Proposta de encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, faça constar nos processos de aquisição, justificativa para o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, conforme Súmula n.º 247 - TCU, art. 15, inciso IV e art. 23, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/93.

1.6 PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE

Achado VII. Inexistência de processo de desenvolvimento de software.

A Administração deve definir e implementar padrões de tecnologia de informação e adotar uma metodologia de desenvolvimento de sistemas que governe o processo de desenvolvimento, de aquisição, de implementação e de manutenção dos sistemas de

informação e tecnologias relacionadas (PO11.5 do Cobit 4.0). Ainda, segundo o Cobit 4.1, AI2.7:

Os aplicativos devem ser desenvolvidos de acordo com as especificações de projeto, padrões de desenvolvimento e documentação, requisitos de qualidade e padrões de aprovação. Deve-se assegurar que todos os aspectos legais e contratuais estejam identificados e tratados para software aplicativo desenvolvido por terceiros (tradução livre).

O Processo de Desenvolvimento de Software consiste em uma sequência padronizada de passos para a aquisição, desenvolvimento ou manutenção de software pela organização, que envolve métodos, técnicas e padrões internacionais. Sua existência é fundamental para garantir a qualidade dos produtos entregues em relação ao que foi contratado, facilitar a fiscalização por resultados alcançados e garantir o pagamento pelo que foi efetivamente executado, já que não se admite o pagamento por homem-hora nos contratos de TI.

O TCU, em diversas auditorias realizadas, tem disseminado a importância do processo de desenvolvimento de software para os órgãos da Administração Pública, especialmente diante da atual tendência de sistemas cada vez mais complexos e interoperáveis, que exigem mais qualidade das funcionalidades e aplicativos produzidos. Citem-se os Acórdãos n.º 2023/2005, Acórdão n.º 381/2011, Acórdão n.º 758/2011, Acórdão n.º 1145/2011, Acórdão n.º 1603/2008, Acórdão n.º 2938/2010, entre inúmeros outros. Transcrevemos, a fim de proporcionar melhor entendimento sobre a questão, os seguintes itens do Acórdão n.º 1603/2008 - Plenário:

92.4. A ausência de metodologia aumenta o risco de construir sistemas pouco robustos, suscetíveis a falhas, sem testes adequados e com documentação deficiente, ou seja, aumenta o risco de que etapas mal conduzidas do processo produzam resultados inadequados para a organização. Um levantamento malfeito, por exemplo, gera um produto que não é o esperado pelo cliente; um sistema mal documentado ou cuja documentação não segue um padrão ou, ainda, cuja documentação não é atualizada corretamente, fica dependente da manutenção pelo(s) desenvolvedor(es); um teste mal realizado permite que programas não adequadamente homologados pelo cliente sejam dados como concluídos.

174. (...) Esse resultado representa um risco de produção de software de baixa qualidade, bem como maior dificuldade no gerenciamento do processo de desenvolvimento, o que representa risco de má gestão dos recursos.

Mencione-se ainda, a Resolução n.º 90/2009 do CNJ, que estabelece em seu art. 6º que os sistemas de informação devem atender a padrões de desenvolvimento, segurança da informação, gestão documental, interoperabilidade e outros que venham a ser recomendados pelo Comitê de Gestão dos Sistemas Informatizados do Poder Judiciário e aprovados pela Comissão de TIC do CNJ.

Portanto, é imprescindível que o Tribunal defina um processo de desenvolvimento de software, o qual deverá ser estabelecido, formalizado e divulgado para nortear futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, pois conforme entendimento do TCU, essa metodologia, o objeto da contratação não poderá ser precisamente definido (Acórdão n.º 381/2011, item 3.7.8).

Segundo declarações fornecidas em resposta à Solicitação de Auditoria n.º 07/2012 do NCI/TJRR, por meio do Documento 12234/2012/SLTI, o TJRR ainda não adota uma metodologia de desenvolvimento de software, com base nas NBR's ISO/IEC 12207 e 15504 e AI2.7 do Cobit 4.1.

Critérios

Norma Técnica NBR ISO/IEC 12207;

Norma Técnica NBR ISO/IEC 15504;

Cobit 4.1 AI2.7 - Development of Application Software (Desenvolvimento de Software Aplicativo);

Acórdão n.º 2023/2005 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 381/2011 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 758/2011 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 1145/2011 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 1603/2008 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 2938/2010 - TCU - Plenário;

Evidências

Documento 12234/2012/SLTI.

Causas

a) Inexistência ou insuficiência de gestão de riscos;

b) Inexistência da formalização de controles.

Efeitos

a) Inexistência de metodologia que assegure a qualidade nas contratações de desenvolvimento, implantação ou manutenção de sistemas;

b) Inexistência de parâmetros de aferição da qualidade para contratação de desenvolvimento, implantação ou manutenção de sistemas.

Síntese dos Comentários da Administração

A área de Tecnologia de Informação justificou que, por não ter sido contratado o desenvolvimento do software fornecido pela empresa contratada, mas o serviço de implantação e customização da Plataforma Gerp, a metodologia de desenvolvimento de software não se aplicaria ao caso em exame, desde que as demandas finais fossem atendidas.

Conclusão da equipe

O Achado subsiste, posto que a metodologia de desenvolvimento de software deve ser implantada no Tribunal, por todas as razões já expostas, **e se aplica não só para o desenvolvimento dos softwares desenvolvidos pelos técnicos da Seção de Desenvolvimento de Sistemas, conforme afirmado na resposta formulada para o Achado**, mas principalmente, para a contratação do desenvolvimento de novos softwares por terceiros, cuja regra, é a contratação por Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, conforme proposta de encaminhamento exposta no Achado IX.

Proposta de encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, que estabeleça e divulgue um processo de desenvolvimento de software, previamente às futuras contratações de desenvolvimento, implantação ou manutenção de sistemas, de modo a assegurar níveis mínimos de padronização e segurança, em conformidade com as normas técnicas NBR ISO/IEC - 12207 e 15504 e AI2.7 do Cobit 4.1.

1.7 MODELO DE MENSURAÇÃO

Achado VIII. Deficiência na mensuração de resultados.

Um modelo de mensuração é a garantia do controle do processo *Definir e Gerenciar Níveis de Serviço* que assegura o alinhamento dos serviços de TI com o negócio, observando o foco em: identificar os requisitos de serviço, acordar os níveis de serviço e monitorar o atendimento desses níveis de serviço.

Para que o órgão ou entidade alcance os resultados esperados e para que a necessidade da contratação seja atendida, é necessário que se estabeleça *subsídios para a gestão do contrato durante a elaboração do termo de referência ou do projeto básico* e defina as regras

de gestão contratual no edital de licitação ou no processo de contratação direta (Lei n.º 8.666/93, art. 6º, inciso IX, art. 12, inciso II, Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, incisos I e III).

A forma de contratação deve se assentar em método que possibilite a mensuração objetiva de resultados e deve, ainda, conter os mecanismos necessários e suficientes à gestão do contrato, como **a unidade de medida utilizada para o tipo de serviço a ser contratado, incluindo métricas, metas e a mensuração, sempre que possível, na forma de Acordo de Níveis de Serviço**, conforme orientação do Cobit 4.1 DS1.1 - Gerenciamento no valor da TI.

Um modelo de mensuração deve ser definido quando do estudo da estratégia da contratação (fase de planejamento) definida no processo formal de contratação de bens e serviços de TI. O inciso III, do art. 15, da IN 04/2010 - SLTI/MPOG estabelece o conteúdo mínimo dos termos contratuais necessários à mensuração dos resultados:

- a) fixação de procedimentos e Critérios de Aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis;
- b) quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle;
- c) definição de metodologia de avaliação da qualidade e da adequação da Solução de Tecnologia da Informação às especificações funcionais e tecnológicas;
- d) garantia de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;
- e) forma de pagamento, que será efetuado em função dos resultados obtidos;
- f) cronograma de execução física e financeira;
- g) definição de mecanismos formais de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre a contratada e a Administração;

Na fase do estudo da estratégia de contratação (planejamento), deve-se estabelecer todos os elementos necessários à gestão do contrato e os critérios de gerenciamento que visam acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento de bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação, durante todo o período de execução do contrato, compreendendo as tarefas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento dos serviços (inciso II e II, do art. 25, da IN 04/2010 - SLTI/MPOG).

Os elementos básicos para mensuração dos resultados compreendem a indicação dos termos contratuais que devem ser indicados no termo de referencia ou projeto básico. O item 9.4.3 do Acórdão n.º 786/2006 - TCU define os critérios mínimos para mensuração dos resultados:

9.4.3. a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão de obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital que contemple, entre outros, **os seguintes pontos básicos**:

9.4.3.1. a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.; 9.4.3.2. a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle; 9.4.3.3. a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento; 9.4.3.4. a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”; 9.4.3.5. a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios. (grifamos)

Quanto ao pagamento, a Súmula n.º 269 do TCU, determina que nas contratações para a prestação de serviços de TI, a remuneração deve estar **vinculada a resultados** ou ao **atendimento de níveis de serviço**, que devem ser previamente definidos no ato convocatório.

Ressalte-se que, um acordo de nível de serviço é um instrumento para a gestão das expectativas em relação ao contrato. É um documento base para garantir que ambas as partes usarão os mesmos critérios para avaliar a quantidade/qualidade do serviço, bem como servir e parâmetro ao pagamento dos serviços.

Seguem os itens deficientes estabelecidos na avaliação do modelo de mensuração do TJRR:

a) ausência de modelo de mensuração.

Como não há processo formal de trabalho, conforme retratado no Achado III, não há estabelecimento prévio de um modelo de mensuração dos resultados nas contratações de bens e serviços de TI, mas apenas em cada procedimento de contratação.

b) ausência de elementos básicos na mensuração dos resultados e metodologia de pagamento ineficiente

b.1) ausência de metodologia de avaliação da qualidade dos produtos instalados com vistas à aceitação e pagamento, bem como de um modelo de mensuração de resultados para acompanhamento dos serviços durante o prazo de garantia, com a indicação de níveis de qualidade, diagnósticos, novas versões e outros itens que compõem a garantia tratada em Termo de Referência;

b.2) realização de Adesão de ARP ignorando alguns critérios inicialmente estabelecidos no Termo de Referência, como por exemplo, a necessidade de treinamento aos servidores da TI;

b.3) ausência de documentos que originaram ARP aderida pelo TJRR (termo de referência e do edital do Pregão Eletrônico);

b.4) utilização de métrica de difícil mensuração, como, por exemplo, carga horária necessária para implantação de sistema, incluindo customização e treinamento; e

b.5) projeto básico onde não há a estipulação de critérios específicos para o pagamento, se mensal, anual ou por resultados, conforme recomenda o item 9.4.9 do Acórdão n.º 669/2008 - TCU – Plenário, que recomendou à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação que exigisse, nas próximas contratações de TI, níveis de serviço a serem cumpridos pelas empresas contratadas, em atenção ao § 1º do art. 3 do Decreto n.º 2.271/1997; o que pode ser aplicado ao TJRR como seguimento de boas práticas de gestão.

Critérios

Lei n.º 8.666/93, art. 6º, IX, art. 12, II, Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, I e III;

IN 04/2010 - SLTI/MPOG, art. 15, III;

Súmula n.º 269 - TCU;

Acórdão n.º 786/2006 - TCU - Plenário, item 9.4.3;

Acórdão n.º 525/2008 - TCU - Plenário, item 9.1.8;

Acórdão n.º 669/2008 - TCU - Plenário, item 9.4.9;

Cobit 4.1 DS1.1 - Gerenciamento no valor da TI.

Evidências

Contratos n.º 008/2010 e 034/11;

Projeto Básico GERP/DTI – 20091201 e Projeto Básico n. 87/2010;

Projeto Básico n. 96/2011

Edital Pregão n.º 004/2011 BANESE

Procedimento Administrativo 11618/2011 - FUNDEJURR

Procedimento Administrativo n.º 09/10 – FUNDEJURR, relatório de fls. 394/396;

Procedimento Administrativo n.º 009/10 – FUNDEJURR, manifestações de fls. 118/160;

Procedimento Administrativo n.º 2048/09; n.º 009/10 - FUNDEJURR, n.º 226/11 - FUNDEJURR, n.º 048/12 - FUNDEJURR; e n.º 3029/2010, n.º 18559/2011 e n.º 99/2012;

Procedimento Administrativo n.º 3029/2010.

Causas

Inobservância da legislação e da jurisprudência.

Efeitos Potenciais

Possibilidade da ocorrência de prejuízos gerados por pagamentos indevidos.

Síntese dos Comentários da Administração

A Administração informou que os pontos elencados no presente Achado serão sanados com a edição da norma regulamentadora do processo de trabalho, cuja regulamentação no âmbito interno encontra-se com minuta de Resolução já elaborada e em fase de análise final nos autos do Procedimento Administrativo n.º 6430/2012, autuado em 19.04.12.

Conclusão da equipe

Considerando a manifestação da administração, caberá monitoramento *a posteriori* para atendimento da recomendação, cujo Achado correspondente subsiste, tendo em vista a não formalização da norma regulamentadora, até a presente data.

Proposta de Encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, adote modelo de mensuração de resultados que atenda aos requisitos legais e, em especial contenha:

- a) fixação de procedimentos e Critérios de Aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis;
- b) quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle;
- c) definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento;
- d) utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”;
- e) mensuração dos resultados e a vinculação de pagamento pela métrica de **níveis de serviço** a exemplo do o item 9.4.9 do Acórdão n.º 669/2008 - TCU – Plenário.
- f) forma de pagamento em função dos resultados obtidos;
- g) definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios.

2. CONTRATAÇÃO

2.1 MODELO DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR E CRITÉRIOS DE HABILITAÇÃO

Achado IX. Modelo de seleção do fornecedor – falhas na contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação.

De acordo com o estabelecido no art. 37, inciso XII da Constituição Federal, a regra para as contratações públicas é a licitação, admitindo-se a contratação direta com base em dispensa ou inexigibilidade de licitação somente em situações excepcionais.

Nesta mesma linha, dispõe a Lei n.º 8.666/93 dispõe em seu artigo 2º, ao determinar que “as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

Há que se observar que o TCU já pacificou o entendimento de que não há excepcionalidade apta a justificar a ausência de competitividade para contratação de Soluções desta natureza, mediante inexigibilidade de licitação, tendo em vista a existência no mercado de outras empresas com capacidade de prestar os serviços, impondo-se a obrigatoriedade de realização de processo licitatório. [Acórdão n.º 54/2012, itens 178 a 195].

Ainda segundo o TCU, no Acórdão n.º 295/2005, conforme itens abaixo transcritos:

193. Na verdade, a decisão de contratar por inexigibilidade tem que ser uma consequência do planejamento da contratação, que inclui o levantamento da necessidade da contratação, a definição dos requisitos da solução que possa atender à necessidade levantada, o levantamento do mercado para identificar quais soluções possam atender aos requisitos definidos e o custo estimado dessas soluções, para então se avaliar se somente uma solução atende aos requisitos.

(...)

195. A forma como se deram as contratações diretas por inexigibilidade de licitação encontradas pela equipe de auditoria, desprovidas das adequadas justificativas e fundamentação apoiada em estudos técnicos, impossibilitou o fomento à competição, desrespeitou o princípio da isonomia e, potencialmente, não trouxe à Administração a seleção da proposta mais vantajosa.

Há, por fim, que se registrar que a regra atualmente vigente para a contratação de bens e serviços de TI, é a adoção de licitação sob a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, posto que a maioria dessas soluções estão aderentes a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidas e conhecidas, sendo, portanto, via de regra, considerados comuns.

No âmbito do Tribunal de Contas da União, cabe destacar o entendimento exarado no Relatório do Acórdão n.º 2471/2008 do TCU, segundo o qual um objeto complexo pode, sob determinados aspectos, ser considerado comum, inexistindo, em princípio, vedação para ser licitado por meio pregão. Vejamos excerto do Voto:

9.2.4. Em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado. Logo, nem essa complexidade nem a relevância desses bens e serviços justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão.

Com a finalidade de oferecer melhor visualização sobre o tema exposto, têm-se alguns dos entendimentos consolidado na Nota Técnica n.º 02/2008 - SEFTI/TCU, que confirmam a possibilidade de enquadramento de bens e serviços em Tecnologia da Informação como comuns, passíveis de contratação pela modalidade pregão, *abaixo transcritos*:

Entendimento I. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente.

Entendimento II. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.

(...)

Entendimento VI. A decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Nesse caso, a licitação não poderá ser do tipo "menor preço", visto que as licitações do tipo "menor preço" devem ser realizadas na modalidade Pregão.

Portanto, diante destes apontamentos, impõe-se aos gestores a obrigatoriedade, e não a faculdade, de se utilizar o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, excetuando-se os casos de comprovada inviabilidade a ser justificada pela autoridade competente.

Verifica-se que o Contrato n.º 008/2010, foi celebrado por inexigibilidade de licitação amparada no art. 25, inciso I da Lei n.º 8.666/93, o qual faz referência a materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou

representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação da exclusividade ser feita através de atestado fornecido por órgão de registro do comércio local em que se realizaria a obra ou serviço.

Em que pese o procedimento administrativo conter carta de exclusividade que a empresa a fornecedora exclusiva do sistema contratado, não se comprovou, de forma inequívoca, nos autos do processo da contratação, que o Sistema era a única solução disponível no mercado, em condições de atender às necessidades do Tribunal, pois, conforme já foi exposto no Achado IV (ausência de estudos técnicos preliminares), não foi realizado levantamento de mercado para identificação de outras possíveis soluções, que pudessem atender ao objeto da contratação.

Além disso, ainda que se tenha justificado a contratação por inexigibilidade de licitação na gratuidade das licenças, não é demais considerar que haveria necessidade de se instruir o processo com a justificativa para a escolha do fornecedor e a justificativa para os preços contratados, nos termos do art. 26 da Lei n.º 8.666/93.

Critérios

Constituição Federal, art. 37, *caput*;

Lei n.º 8.666/1993, art. 2º, art. 25, art. 26, parágrafo único.

Acórdão n.º 2.471/2008 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 54/2012 - TCU;

Acórdão n.º 295/20005 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 723/2005 - TCU - Plenário;

Nota Técnica n.º 2 - Sefti/TCU.

Evidências

Ausência de comprovação da inviabilidade de competição nos autos do Procedimento Administrativo n.º 3029/2010 (fls. 103/104);

Causas

a) inobservância da legislação referente às contratações públicas, em especial, da Constituição Federal de 1988 e da Lei n.º 8.666/93;

b) deficiência de controles.

Efeitos Potenciais

a) contratações por inexigibilidade de licitação carente da adequada justificativa e de fundamentação embasada em estudos técnicos preliminares;

b) Restrição à competição e desrespeito ao princípio da isonomia;

c) Não seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

Síntese do Comentário da Administração

A Administração expôs que os apontamentos já vêm sendo adotados pelo Tribunal e que todas as soluções de TI são atualmente processadas por meio de Pregão Eletrônico.

Esclareceu ainda que não houve contratação do Sistema GERP e sim da sua implantação, cujas licenças foram objeto de doação do Termo de Cooperação n.º 028/2009, firmado com o TJSE.

Conclusão da equipe

Em virtude da não realização de levantamento de mercado, para se comprovar e registrar nos autos que, dentre outras possíveis soluções disponíveis, aquela escolhida se mostrava a mais vantajosa em termos técnicos e econômicos, ainda que se tratasse de doação, a contratação pode vir a ser considerada indevida, embora o documento de apresentação da Solução indique que vários outros órgãos utilizavam o Sistema da empresa. Portanto, o Achado persiste.

Proposta de encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, adote modelo de seleção do fornecedor que atenda aos requisitos legais e, em especial:

a) tome, como regra, para a contratação de bens e serviços de TI, a realização de licitação na modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, tendo em vista que devido à padronização existente no mercado, tais soluções geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais de mercado;

b) nos casos de contratação mediante inexigibilidade de licitação, comprove inequivocamente a inviabilidade de competição, fundamentando as suas justificativas em estudos técnicos preliminares, conforme exigência do art. 6º, inciso IX da Lei n.º 8.666/93.

Achado X. Modelo de seleção do fornecedor - falhas na adesão a ata de SRP.

A fase de planejamento da contratação, com realização de estudos técnicos preliminares, deve, preferencialmente, cumprir as etapas sugeridas pela IN 04/2010 SLTI/MPO, a saber, análise de viabilidade da contratação, plano de sustentação, estratégia da contratação, análise de riscos e, por fim, elaboração do PB/TR, deve ser executada, independente do

modelo de seleção do fornecedor que será adotado, inclusive nos casos de adesão à Ata de Registro de Preços e contratação direta, conforme já foi alertado no Achado IV.

Nos dois procedimentos autuados para aquisições de equipamentos, as contratações foram realizadas por meio de adesão a atas de Sistema de Registro de Preços.

Ambas as contratações não foram precedidas de planejamento adequado, refletindo a falta de conhecimento em relação aos equipamentos pretendidos, às suas características, requisitos, conjunto de todos os acessórios e serviços necessários para o seu funcionamento, etc, o que pode ocasionar divergência entre o objeto pretendido e o que foi realmente adquirido por meio das adesões às Atas em referência.

Além disso, foi apontado no Achado V, alínea “b” que houve falha na estimativa de preços, em vista da impossibilidade de se estabelecer um critério de comparação objetivo entre os equipamentos definidos nos Termos de Referência e os constantes das propostas e Atas arroladas na pesquisa de preços.

Critérios

Constituição Federal, art. 37, *caput*;

Lei n.º 8.666/1993, art. 15, inciso II;

Decreto 3.931/2001(Regulamento do SRP);

Acórdão n.º 1487/2007- TCU – Plenário;

Acórdão n.º 2622/2011.

Evidências

Procedimentos Administrativos n.º 1981/2009, n.º 6478/2011, n.º 20801/2011 e n.º 11618/2011 - FUNDEJURR:

Causas

Não adoção de controles formalizados que permitam a correta aderência das contratações à legislação.

Efeitos Pontenciais

a) aquisições ou contratações que não correspondam às verdadeiras necessidades do Tribunal;

b) ausência de comprovação da vantajosidade da contratação.

Síntese do Comentário da Administração

Segundo esclarecimento encaminhado pela Administração, realmente houveram nos autos várias tentativas de se demonstrar a vantajosidade dos preços dos equipamentos registrados nas ARP, o que em parte se torna dificultoso pela complexidade dos equipamentos e de suas características e necessitaria de maior atenção da área técnica para ser avaliada de forma mais clara e objetiva, preferencialmente com manifestações mais técnicas (na forma de

pareceres ou relatórios técnicos). Conforme bem exposto na resposta ao Relatório Preliminar, tais deficiências também serão superadas com a edição de normativo para regulamentar os processos de contratação, já mencionado no Achado III

Conclusão da equipe

Em que pese os esclarecimentos prestados pela administração, o Achado subsiste apenas em função da ausência da fase de planejamento, que deve preceder todas as contratações, independentemente da forma de contratação que será adotada.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que se abstenha de promover adesões a Atas de Registro de Preços de outros órgãos para aquisição de bens e serviços de TI, sem realização prévia de um planejamento adequado, preferencialmente, executando o processo previsto na IN nº 04/2008-SLTI/MPOG, com observância da sequência lógico-temporal entre as tarefas e os ritos de aprovação dos artefatos produzidos ao longo do processo de contratação.

Achado XI. Modelo de seleção do fornecedor - dependência excessiva das contratadas.

A questão da dependência excessiva da Administração em relação à contratada foi retratada no Acórdão n.º 116/TCU-Plenário:

20. Não se nega que a contratação de uma única prestadora facilita a gestão do contrato. Todavia, a economia em relação aos controles pode ser suplantada pelos prejuízos decorrentes da vinculação a um único prestador de serviços. A instituição fica fragilizada tanto pela eventualidade da empresa não cumprir o acordado, comprometendo todo o sistema, quanto pela relação de dependência que se estabelece frente à prestadora no tocante à segurança e manipulação das informações.

Portanto, além de guardar estreita relação com o parcelamento do objeto, já exposta no Achado VI, que garante a não dependência em relação a uma única empresa, o ponto ora analisado também atenta para o equilíbrio das condições contratuais entre as partes e a Administração, de maneira que não conduza a uma dependência difícil de ser quebrada e que coloque a Administração em situação de desvantagem.

Com relação ao contrato n.º008/2010, cujo objeto é relativo a implantação do Sistema GRP - Pública, não obstante haja atualmente uma acentuada dependência do Sistema para o regular desempenho das atividades administrativas, bem como a manipulação de bancos de dados e informações altamente críticas para a consecução dos objetivos estratégicos do

Tribunal, não foram identificados mecanismos capazes de assegurar a independência em relação à contratada, tendo em vista os seguintes aspectos:

a) não há um plano de sustentação, a exemplo do previsto no art. 14 da IN 04/2010 – SLTI/MPOG, estabelecendo regras para transição contratual, transferência de conhecimento tecnológico, direito de propriedade intelectual etc, com vistas a garantir o prosseguimento das atividades em casos de encerramento contratual ou eventuais falhas nas Soluções de Tecnologia da Informação, em atenção ao princípio constitucional da eficiência;

b) não foi observado o disposto no art. 5º da Resolução n.º 90/2009, do que determina nas contratações de sistemas de informação em que a propriedade intelectual não seja da pessoa de direito público contratante, que o Tribunal deverá fazer constar no instrumento contratual cláusula que determine o depósito do código-fonte junto à autoridade brasileira que controla a propriedade intelectual de softwares;

c) o contrato não prevê a documentação de modelagem dos dados, que permitam a substituição da solução, sem prejuízo da migração da base de dados para outro Sistema, conforme itens 232 a 237 do Acórdão n.º 54/2012 - TCU - Plenário.

Critérios

Constituição Federal, art. 37, *caput*;

Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IV, “c”;

Acórdão n.º 116/2006 - TCU - Plenário;

Acórdão n.º 54/2012 - TCU;

Evidências

Deficiência dos mecanismos que garantam a independência do Tribunal em relação à contratada nos autos do Procedimento Administrativo n.º 2.048/2009.

Causas

a) falhas no planejamento das contratações;

b) inobservância da legislação.

Efeitos Potenciais

a) risco de paralisação das atividades em caso de eventual interrupção contratual ou falha na Solução;

b) probabilidade de novas contratações diretas, por inexigibilidade de licitação, de serviços de manutenção, comprometendo a competitividade e a economicidade das contratações.

Síntese do Comentário da Administração

Foi justificado pela Administração que não há necessidade da funcionalidade de exportação de dados, tendo em vista que o Banco de Dados utilizado pelo Sistema está instalado nas

dependências do Tribunal, armazenados em servidores que estão plenamente acessíveis por parte dos servidores, e que não haverá qualquer prejuízo, caso seja necessária a migração da base de dados para outro sistema.

No que se relaciona ao treinamento dos técnicos previsto no Projeto Básico, afirmou a Administração que foi realizada capacitação *in loco* durante a implantação dos módulos, cujas listas de presença estão arquivadas na Seção de Administração de Sistemas e que os servidores da área de informática estão habilitados a realizar manutenções funcionais, sem necessidade de intervenção da empresa, controlar o processamento, controlar as permissões de acesso, realizar procedimentos de segurança e controlar prioridades de processamento.

Quanto à documentação de modelagem dos dados e depósito do código-fonte junto à autoridade brasileira que controla a propriedade intelectual, foi esclarecido que estão sendo adotadas as providências junto à empresa para regularização das pendências.

Conclusão da equipe

Primeiramente, há que se esclarecer que o Achado trata de questões essencialmente técnicas e de difícil compreensão por parte da equipe que elaborou o Relatório, de modo que a análise das questões envolvidas contou com a colaboração do Analista de Sistemas requisitado ao TER, conforme Ofício n.º 31/2012 DG-TRE/RR e com o estudo da situação exposta pelo TCU no Acórdão n.º 54/2012, em especial Achado XI (dependência tecnológica excessiva), que é relativo à auditoria realizada em sistemas integrados utilizados pela Administração Pública Federal e que, conforme apontado pela equipe, foi utilizado como critério para análise do contrato.

Em vista da situação exposta no Acórdão já mencionado, o fornecimento da modelagem de dados do sistema seriam providências capazes de manter a independência do órgão em relação à contratada porque a migração do banco de dados de um sistema para outro é atividade extremamente complexa e, conforme retratado no Acórdão “é necessária a realização de engenharia reversa desses dados. A engenharia reversa é uma tarefa complexa que consiste na identificação das tabelas nas quais os dados estão armazenados, dos relacionamentos entre as tabelas, dos campos que compõem cada tabela e do significado desses campos”. (Acórdão n.º 54/2012, item 236).

Quanto à documentação de modelagem dos dados e depósito do código-fonte junto à autoridade brasileira que controla a propriedade intelectual, apesar das providências informadas, permanece a recomendação feita no Relatório, no sentido de que tais exigências sejam formalizadas por aditivo contratual.

Proposta de encaminhamento

1. Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, inclusive nos casos de dispensa, inexigibilidade de licitação ou adesão a ata de SRP:

a) elabore, na fase de planejamento, um plano de sustentação, a exemplo do estabelecido no art. 14 da IN 04/2010 - SLTI/MPOG, para garantir a independência do órgão em relação à contratada e a continuidade das atividades em casos de encerramento contratual ou falhas nas Soluções de TI utilizadas;

b) atente para o disposto no art. 5º da Resolução n.º 90/2009 do CNJ, fazendo constar nos instrumentos contratuais, nos casos em que optar pela contratação de sistemas, em que a propriedade intelectual não seja do Tribunal, cláusula que determine o depósito do código-fonte junto à autoridade brasileira que controla a propriedade intelectual de softwares;

2. Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que celebre termo aditivo ao Contrato n.º 008/2010, para incluir as seguintes exigências:

a) que a contratada providencie o depósito do código-fonte do Sistema GRP - Pública, junto à autoridade brasileira que controla a propriedade intelectual de softwares, conforme determinação contida no art. 5º da Resolução n.º 90/2009 do Conselho Nacional de Justiça;

b) que a contratada forneça as informações, funcionalidades, informações relativas à documentação de modelagem dos dados do sistema.

Achado XII. Critérios de seleção do fornecedor – ausência ou impertinência dos requisitos de habilitação.

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao tratar da obrigatoriedade da Administração licitar para celebração de contratos de seu interesse, admite a inserção no instrumento convocatório de cláusulas que estabeleçam condições mínimas, econômicas e técnicas, entre os possíveis participantes.

O objetivo dos critérios de habilitação consiste exclusivamente em propiciar a avaliação por parte da Administração de que os licitantes reúnem condições para cumprir com êxito todas as obrigações contratuais, nas dimensões jurídicas, técnica, econômico-financeira, fiscal e de responsabilidade social para com menores de idade.

Da análise do art. 27 da Lei n.º 8.666/93, verifica-se que a habilitação, em sentido amplo, nas licitações, consiste na comprovação da habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal. O Estatuto relaciona nos arts. 28 a 31, a

documentação correspondente a cada uma destas comprovações, limitando-se ao indispensável para a garantia da execução contratual, sem permitir qualquer tipo de abuso discriminatório por parte da Administração.

O que se observa é que há uma prática de só se definir tais critérios no edital da licitação, quando o recomendado é que o modelo e o critério de seleção do fornecedor sejam definidos na fase de estudos técnicos preliminares e venham a constar posteriormente no Projeto Básico ou Termo de Referência, antes de serem fixados no edital, evitando-se que no caso das contratações diretas simplesmente se ignore a importância de tais elementos para análise das condições mínimas e indispensáveis da empresa e para garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

Verificou-se ainda situações em que o critério de seleção se limitou à comprovação da regularidade fiscal, sem que tenha sido realizada uma avaliação de outros possíveis documentos arrolados nos arts. 28 a 31 da Lei n.º 8.666/93, necessários para verificar as condições do interessado para contratar com Administração.

Esse problema se deve, mais uma vez, à supressão da fase de planejamento, nos moldes do previsto na IN 04/2010 - SLTI/MPOG, que deve anteceder todas as contratações, independente se a forma a ser adotada será a licitação, contratação direta, adesão à ata de SPR etc, e pode facilmente ser superado por meio do atendimento da recomendação relativa ao estabelecimento de processo de trabalho formal para contratação de bens e serviço de TI, disposta do Achado III e adoção de estudos técnicos preliminares, conforme sugestão contida no Achado IV.

Critérios

Constituição Federal, art. 37, XXI;
Lei n.º 8.666/1993, arts. 3 §1º, inciso I e 27 a 31;
Acórdão n.º 116/2006 - TCU - Plenário;
Acórdão n.º 265/20010 - TCU - Plenário;
Acórdão n.º 2471/2008 - TCU - Plenário

Evidências

Autos do Procedimento Administrativo n.º 2048/2009.

Causas:

- a) falhas no planejamento das contratações;
- b) Inobservância da legislação e da jurisprudência.

Efeitos Potenciais

- a) descumprimento das obrigações contratuais por falta de condições mínimas para o cumprimento das obrigações contratuais;
- b) restrição ao caráter competitivo da licitação;
- c) ofensa ao princípio da isonomia.

Síntese do Comentário da Administração

A Administração informou que os critérios de habilitação para a seleção de fornecedor já estão sendo inseridos nos termos de referência/projetos básicos.

Conclusão da equipe

Cabe monitoramento *a posteriori* para averiguação quanto à eliminação do achado, considerando a medida informada pela Administração.

Proposta de encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, inclusive nos casos de dispensa, inexigibilidade de licitação ou adesão à ata de Sistema de Registro de Preços defina previamente às contratações, independente do modelo de seleção do fornecedor adotado, os critérios de habilitação, com as respectivas justificativas para cada um deles;

Achado XIII - Critérios de seleção do fornecedor – falhas nos atributos técnicos obrigatórios.

Os critérios técnicos são aqueles necessários para a avaliação técnica das propostas dos licitantes, denominado de “atributos técnicos obrigatórios” ou “atributos técnicos pontuáveis”, estes últimos sendo aplicáveis apenas para as licitações do tipo “técnica e preço” e “melhor técnica”, para as quais se atribui escalas de valoração dos parâmetros técnicos (para valores melhores que o mínimo exigido) que permitam avaliar a vantagem estritamente técnica de cada proposta.

Nas licitações do tipo “menor preço”, os requisitos técnicos devem ser fixados como parâmetros mínimos exigidos, abaixo dos quais a proposta deverá ser desclassificada, sendo essencial que exista correspondência entre a exigência e benefício pretendido.

Os critérios técnicos, sejam eles exigidos ou pontuáveis, devem ser:

- consistentes (estruturados de modo a não causar dúvidas sobre o que se está mensurando);

- avaliados segundo métodos consistentes (estruturados de modo a não causar dúvidas sobre como se está mensurando);

- pertinentes ao objeto, relevantes para a avaliação das propostas e estruturados de modo a somente desclassificar as propostas inadmissíveis e, nos casos diferentes do tipo “menor preço”, a fazer sobressair as propostas tecnicamente mais vantajosas.

Em relação às contratações analisadas, percebe-se a necessidade de se fazer uma observação com relação ao “Atestado de Capacidade Técnica pertinente e compatível com o objeto licitado, em características e quantidades”, cuja redação transcrita tal e qual consta no edital de licitação, não deveria apresentar-se de forma genérica e pouco objetiva, pois não define suficientemente o critério, deixando margem para várias interpretações do que será efetivamente avaliado.

Ressalta-se a necessidade do cuidado para não se adotar qualquer aspecto técnico impertinente ou irrelevante para o objeto pretendido, cuja prática é vedada pela Lei n.º 8.666/93, no seu art.3º, § 1º, inciso I.

Critérios

Constituição Federal, art. 37, XXI;

Lei n.º 8.666/1993, arts. 3 §1º, inciso I, art. 6º, inciso IX, alínea “d”, art. 44, §1º;

Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II;

Acórdão n.º 2471/2008 - TCU Plenário;

Acórdão n.º 1618/2002 - TCU - Plenário, item 12.A;

Nota Técnica n.º 02/Sefti/TCU.

Evidências

Item 6.2.1 do Edital do Pregão Eletrônico n.º 038/2010, Procedimento Administrativo n.º 3029/2010.

Causas:

Inobservância da legislação e da jurisprudência;

Efeitos Potenciais

a) impossibilidade de se aferir se os atributos técnicos obrigatórios permitem a avaliação das condições mínimas dos licitantes, indispensáveis para a contratação;

b) Ofensa ao princípio do julgamento objetivo da licitação.

Síntese do Comentário da Administração

Segundo a administração, considerando o objeto que se pretendia adquirir por meio do no procedimento administrativo n.º 3029/2010 e que o texto descrito está previsto em lei, logo,

cabe considerar que o requisito foi atendido, não havendo assim, nenhum critério ou fator sigiloso, secreto ou reservado previsto no art. 44, § 1º da Lei 8.666/93.

Informa ainda que, nos casos como o examinado, as exigências além das já previstas em lei podem vir desclassificar propostas vantajosas.

Conclusão da equipe

Em que pese a manifestação da Administração, esta se mostra insuficiente para eliminar o Achado. Segundo critérios estabelecidos na matriz de procedimentos, balizados no Acórdão 2471/2008 – TCU Plenário, Nota Técnica n.º 02 Sefti/TCU e IN-2/2008 SLTRI /MP, reiteramos a impertinência de se adotar redação genérica e imprecisa no edital da licitação, havendo necessidade de uma definição mais objetiva e adequada dos parâmetros mínimos exigidos para os atestados de capacidade técnica, de modo a não deixar margem de dúvida sobre o que será mensurado e como se está mensurando segundo métodos consistentes.

Proposta de encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, estabeleça de forma detalhada e objetiva nos editais das licitações, os atributos técnicos obrigatórios para a avaliação das propostas dos licitantes, abstendo-se de adotar redação genérica e imprecisa para a exigência de atestados de capacidade técnica, sem a definição de parâmetros mínimos, a fim de não prejudicar o julgamento objetivo das propostas, levando em conta que tais atributos deverão retratar a experiência e a capacitação dos proponentes, bem como estarem acompanhados da respectiva fundamentação, em atenção ao disposto nos art. 3º, § 1º, inciso I e no art. 44, § 1º, da Lei n.º 8.666/93.

2.2 MODELO DE GESTÃO

Achado XIV: Modelo de gestão contratual falho

É durante a execução do contrato que o órgão ou entidade efetivamente alcança os resultados esperados da contratação, os quais, em princípio, são definidos de modo a atender a necessidade que motivou a contratação (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, art. 12, inciso II, Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, incisos I e II).

Para que o órgão ou entidade alcance esses resultados e para que a necessidade da contratação seja atendida, é necessário que o órgão ou entidade estabeleça subsídios para a

gestão do contrato durante a elaboração do termo de referência ou do projeto básico e defina as regras de gestão contratual no edital de licitação ou no processo de contratação direta.

Segundo o Acórdão n.º 2471/2008 - TCU - Plenário, item 9.1.5, são elementos essenciais para garantir uma adequada gestão dos contratos: definição dos **setores que fiscalizarão o contrato, e a responsabilidade** de cada um deles; **protocolo de interação** entre contratante e contratada; procedimentos para **mensuração, faturamento e pagamento** dos serviços prestados; definição do **método para quantificar o volume de serviços** demandados; definição do **método de avaliação** da adequação às especificações e da qualidade dos serviços, com vistas à **aceitação e pagamento**; modelo do **instrumento de controle** dos serviços solicitados e recebidos (“ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”); **lista de verificação** que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço; regras para **aplicação das penalidades**; **garantias contratuais** necessárias.

Posteriormente, essas regras previamente definidas têm que ser postas em prática ao longo da execução do contrato.

Seguem elencadas as falhas detectadas na gestão das contratações:

a) Ausência de subsídios para a gestão contratual no projeto básico ou no termo de referência

Os subsídios são aqueles elementos necessários à montagem do plano de licitação e à gestão do serviço, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas internas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso, conforme definição da Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "e".

Dentre os subsídios necessários para o regular acompanhamento da gestão contratual em serviços de TI, destacam-se:

1. cronograma preliminar de execução dos serviços;
2. forma de solicitação de serviços, contendo os requisitos mínimos previamente estabelecidos; e
3. forma de acompanhamento da execução dos serviços (reuniões mensais e/ou apresentação mensal de relatórios de execução dos serviços pela contratada).

Evidencia-se que na execução dos contratos de serviços analisados não foram definidos cronogramas preliminares de execução dos serviços.

Quanto a forma de solicitação e o acompanhamento dos serviços, deve conter requisitos mínimos previamente estabelecidos, o que não foi identificado nos procedimentos analisados.

Para definição dos requisitos em questão pode ser utilizado como parâmetro os mesmos definidos no item 9.4.4 do Acórdão n.º 786/2006 - TCU - Plenário, ou seja, definição e especificação dos serviços a serem realizados; volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas; resultados ou produtos solicitados e realizados; cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados. Desse modo, atende as quatro dimensões estabelecidas no Cobit: planejar e organizar; adquirir e implementar; entregar e suportar; e monitorar e avaliar.

É importante destacar que, da ausência de subsídios nos estudos técnicos preliminares (Achado IV) e no TR/PB (Achado V), decorreram uma série de deficiências na gestão dos contratos, as quais serão demonstradas também nos próximos itens deste achado.

b) Ausência da área administrativa na gestão do contrato.

Da análise do contrato n.º 008/2010, constata-se a inexistência de acompanhamento da execução dos serviços em conjunto com os atores externos à área de TI (reuniões mensais e apresentação mensal de relatórios de execução dos serviços). O modelo de gestão do contrato em apreço deveria incluir os procedimentos de ajuste periódico com os atores externos à área de TI para definição clara de seus processos, papéis e prazos, e ainda para avaliação da conveniência da continuidade do contrato.

Não há evidências nos autos de reuniões periódicas com os clientes da Solução. O acompanhamento do processo é realizado apenas pelo fiscal da área de TI. A primeira manifestação formal dos clientes (Setores das Secretarias de Gestão de Pessoas, e de Orçamento e Finanças) ocorreu somente em julho de 2010, três meses após a formalização do contrato, após o pagamento de três parcelas do contrato.

Evidencia-se na manifestação da Divisão de Contabilidade a deficiência ocorrida na fase de treinamento, não manifestada pelo fiscal, além de outras deficiências. Não há definição do quantitativo de horas necessárias para cada tipo de serviço: treinamento, customização e implantação. Essa deficiência influenciou a economicidade da contratação dos módulos, uma vez que não foi avaliado o consumo dos serviços contratados.

c) ausência de designação formal de preposto pela contratada.

Ausência da designação formal de preposto pelas contratadas nos contratos analisados e no processo de adesão à Ata de Registro de Preços, apesar da exigência formal da administração em cláusula estabelecida no instrumento contratual.

O TCU, mediante Acórdão n.º 54/12 – Plenário, item 4.3, recomendou ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) “*que oriente os órgãos e as entidades do Poder Judiciário a executar ações nas contratações de serviços de TI*”. Dentre as ações, encontra-se, no item 4.3.7, “*designar formalmente o preposto da contratada, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em atenção ao art. 68 da Lei n.º 8.666/1993*”, o que firma a obrigação de designar preposto nas contratações de serviços de TI.

d) ausência de previsão de procedimentos para efetuar o aceite provisório e o aceite definitivo.

Foi identificada a ausência de método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues durante a execução do contrato em virtude da ausência de especificações técnicas que deveriam constar nos estudos técnicos preliminares. Essa avaliação é necessária para efetuar o recebimento provisório, cujos critérios devem abranger métricas, indicadores, valores e prazos aceitáveis (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "e", art. 40, inciso XVI, art. 73, inciso I, alínea "a"; Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, inciso I).

Cabe ressaltar que, nos casos de recebimento de bens, não ficou evidente nos contratos analisados a distinção entre os recebimentos provisório e definitivo que, de acordo com o art. 73, alíneas "a" e "b", da Lei 8.666/93, são tarefas executadas por dois agentes diferentes, já que o recebimento provisório cabe ao responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato e o recebimento definitivo fica a cargo do servidor ou da comissão designada formalmente pela autoridade competente, como preceitua o item 4.3.7 do Acórdão n.º 54/2012 -TCU - Plenário.

e) ausência de uso de instrumento para solicitação dos serviços.

Foi identificada a ausência de instrumento de solicitação dos serviços na gestão dos contratos analisados. O modelo da ordem de serviço deve ser previamente definido no projeto básico ou termo de referência, no qual deve indicar os conteúdos mínimos dos serviços solicitados para assegurar um perfeito monitoramento e avaliação entre os serviços solicitados e executados. Considerando os efeitos potenciais desse achado, o TCU por meio do Acórdão n.º 786 - Plenário, item 9.4.4, recomendou à SLTI a utilização de “ordem de serviço” como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, como segue:

9.4.4. a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”, que **deve conter, no mínimo**: 9.4.4.1. a definição e a especificação dos serviços a serem realizados; 9.4.4.2. o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas; 9.4.4.3. os resultados ou produtos solicitados e realizados; 9.4.4.4. o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; 9.4.4.6. a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada; (grifamos)

Posteriormente, tal dispositivo foi regulamentado pelo art. 25, da IN 04/2010 – SLTI, que passou a definir o conteúdo mínimo da Ordem de Serviço:

- a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;
- b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;
- c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e
- d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.

[Art. 25, II, da IN 04/2010].

Como já mencionado, a IN 04/2010 - SLTI consiste em normativo que oferece, de forma didática, as diretrizes para contratação de soluções de TI, desde o planejamento até a finalização do processo com a avaliação dos resultados, e, embora não seja aplicável ao TJRR, recomenda-se a sua adoção como garantia de observância das boas práticas de gestão ali consolidadas, conforme orientações contidas no item 4.3 do Acórdão n.º 54/2012 - TCU - Plenário.

Adicionalmente a IN 02/2008 - SLTI estabelece as diretrizes para contratações de serviços continuados ou não, definindo no seu art. 25, inciso VI, os elementos que deverão constar no modelo da ordem de serviço:

- VI - **o modelo de ordem de serviço**, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:
- a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados;
 - b) o volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas;
 - c) os resultados ou produtos solicitados e realizados;

- d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas;
- e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;
- f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação desse valor;
- g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e
- h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada. (grifamos)

Assim, fica evidente a obrigatoriedade de estabelecer modelos e padrões suficientes para manter o controle entre o serviço solicitado e o que efetivamente está sendo executado, previamente definidos no Projeto Básico.

Por fim, conforme critérios estabelecidos na matriz de procedimentos elaborada pelo CNJ, nos contratos analisados, não há a previsão dos seguintes pontos: 1. A utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”; 2. A fixação dos métodos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, contendo: procedimento de estimativa do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle; e procedimento de avaliação de qualidade abrangendo a definição de variáveis objetivas (por exemplo, o grau de conformidade com as especificações inicialmente estabelecidas, o número de falhas detectadas no produto obtido, entre outras), e a fixação dos respectivos critérios de aceitação dessas variáveis.

f) ausência de elementos essenciais do modelo de gestão contratual: critérios de avaliação de qualidade e aceitação dos serviços

Nos contratos e adesão à Ata de Registro de Preços analisados, evidencia-se a ausência de definição da metodologia de avaliação da qualidade e aceite dos serviços executados.

Quando do estudo da estratégia da contratação, na fase dos estudos técnicos preliminares, devem ser indicados os termos contratuais relativos à fixação de procedimentos e critérios de aceitação dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis, além da definição da metodologia de avaliação da qualidade e da adequação da Solução de TI às especificações tecnológicas, conforme mandamento normativo da Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e", e entendimentos firmados no art. 25, IN 04/2010 - SLTI/MPOG e Acórdão n.º 786/2006 – TCU - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.3.

Nas aquisições analisadas, não constam o detalhamento das condições do fornecimento, como a metodologia de avaliação da qualidade dos produtos instalados com vistas à aceitação e pagamento, além de um modelo de mensuração de resultados para acompanhamento dos serviços durante o prazo de garantia, com a indicação de níveis de qualidade, diagnósticos, novas versões e outros itens que compõem a garantia tratada no Termo de Referência (Achado VIII. Deficiência na Mensuração dos Resultados, item “b”).

Os equipamentos foram recebidos pela Comissão de Avaliação e Recebimento de Materiais - CRAM, juntamente com o auxiliar técnico especializado em TI da CRAM, contudo não foram mencionadas a indicação dos testes, funcionalidades, gerência e documentação previstas no edital do pregão.

Para aferição da qualidade, a IN 02/2008 estabelece que devem ser definidas unidades de medida para o tipo de serviço a ser contratado, incluindo as métricas, metas e formas de mensuração adotadas, dispostas, sempre que possível, na forma de Acordo de Níveis de Serviços – ANS.

O ANS, sempre que possível, deverão conter: os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, especificando-se os indicadores e instrumentos de medição que serão adotados pelo órgão ou entidade contratante; os registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada; e as respectivas adequações de pagamento pelo não atendimento das metas estabelecidas.

Para a adoção do Acordo de Nível de Serviço é preciso que exista critério objetivo de mensuração de resultados, que possibilite à Administração verificar se os resultados contratados foram realizados nas quantidades e qualidades exigidas, e adequar o pagamento aos resultados efetivamente obtidos, objeto do próximo item do achado.

Considerando critérios estabelecidos na matriz de procedimentos encaminhada pelo CNJ, nos contratos analisados pela equipe de auditoria não há:

- (a) definição dos parâmetros de gestão, tais como: prazos de atendimento de demanda; critérios de aceitação de serviços; valores dos níveis de serviço acordados (Lei 8.666, art. 55, IV, Acórdão n.º 1878/2005 - TCU - Plenário, 9.3.22);
- (b) procedimentos para solicitação e avaliação dos serviços prestados;
- (c) método de avaliação da qualidade dos serviços prestados e dos produtos entregues;
- (d) procedimentos de medição, faturamento e atestação (prazos e requisitos) (Lei nº 8.666/93, art. 67, caput, §§ 1º e 2º); e

e) os procedimentos para avaliação dos resultados dos contratos e dos benefícios auferidos (Decreto n.º 2.271/97, arts. 2º e 6º).

g) pagamento não vinculado a resultados.

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço - súmula n.º 269 - TCU. A IN 04/2010 - SLTI normatizou tal critério ao estabelecer no art. 15, III, item “e”, que a forma de pagamento deve ser em função dos resultados obtidos. O item 9.4.4 do Acórdão n.º 786/2006 - TCU detalha:

9.4.3 a mensuração, sempre que possível, da prestação de serviços por resultados segundo especificações previamente estabelecidas, evitando-se a mera locação de mão-de-obra e o pagamento por hora-trabalhada ou por posto de serviço, utilizando-se de metodologia expressamente definida no edital que contemple, entre outros, os seguintes pontos básicos: 9.4.3.1. a fixação dos procedimentos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, abrangendo métricas, indicadores, valores aceitáveis, etc.; 9.4.3.2. a quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle; 9.4.3.3. a definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento; 9.4.3.4. a utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”; 9.4.3.5. a definição dos procedimentos de acompanhamento e fiscalização a serem realizados concomitantemente à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios.

Mediante contrato n.º 008/2010, foram definidos os módulos e as respectivas cargas horárias, utilizadas com implantação, customização e treinamento. Contudo, o cronograma de desembolso definido foi fixo e mensal, sem levar em consideração a execução dos serviços e/ou alcance de resultados.

Denota-se ainda que há uma fragilidade no método de mensuração dos serviços, visto que não há objetividade, nem segurança na informação do quantitativo dos serviços prestados, já que a execução contratual limita-se aos relatórios da contratada, o que evidencia a gestão do contrato pautada nos resultados do quantitativo informado pela contratada e não pelo TJRR.

Ressalte-se que tanto os serviços de desenvolvimento como os de sustentação de Sistemas de Informação estão cada vez mais sendo avaliados e controlados com a utilização de Métrica de Software, denominada Análise de Pontos de Função - APF, técnica normatizada, defendida e divulgada pelo IFPUG.

O IFPUG – *International Function Point Users Group* (Grupo Internacional de Usuários de Pontos de Função) é uma entidade composta por voluntários, cuja missão é promover,

aprimorar e incentivar o uso da Análise de Pontos de Função e outras técnicas de medição de software. As regras da APF são publicadas no Manual de Práticas de Contagens, denominado CPM (Counting Practice Manual) que atualmente encontra-se na versão 4.3.1. O IFPUG promove anualmente uma conferência sobre métricas de software, onde especialistas do mundo todo, apresentam casos, tendências e inovações do uso das métricas.

A Análise de Pontos de Função (APF) é uma técnica de medição das funcionalidades que um software oferece a seu usuário do ponto de vista deste, sendo o Ponto de Função (PF) a unidade de medida obtida com esta técnica. O objetivo é tornar a medição independente da tecnologia utilizada para a construção do software, buscando quantificar **o que** o software faz, e não **como** ele foi construído.

O Tribunal de Contas da União tem se pronunciado por diversas vezes apontando o Ponto de Função como sendo a unidade mais adequada para o entendimento do tamanho de qualquer sistema de informação. O Ponto de Função representa para a Engenharia de Software o mesmo que o m² (metro quadrado) para a Engenharia de Construção Civil, sendo a unidade principal de identificação de tamanho para os sistemas de informação.

h) falhas nas cláusulas de penalidades.

Trata-se da ausência de conjunto de sanções específicas a aplicar no caso de descumprimento das obrigações estabelecidas no contrato, bem como condições que levem à rescisão contratual (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "e", art. 55, incisos de VI a IX, art. 58, inciso IV, art. 77, Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, incisos I e III, Lei n.º 9.784/1999, art. 2º, caput e parágrafo único, inciso VII, art. 50, inciso II e § 1º, art. 68). Para cada obrigação da contratada, deve haver penalidade prevista no caso de descumprimento da obrigação, com rigor compatível com o possível prejuízo decorrente, sem se restringir às penalidades genéricas estabelecidas no art. 87 da Lei n.º 8.666/1993.

O Art. 15, inciso III, da IN 04/2010 - SLTI/MPOG, estabelece os requisitos dos termos contratuais para contratações de TI, dentre eles a alínea "h" refere-se as cláusulas de penalidades:

h) definição clara e detalhada das sanções administrativas, de acordo com os arts. 86, 87 e 88 da Lei n.º 8.666, de 1993, juntamente com o art. 7º da Lei n.º 10.520, de 2002, observando:

1. vinculação aos termos contratuais;
2. proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das respectivas obrigações;

3. as situações em que advertências ou multas serão aplicadas, com seus percentuais correspondentes, que obedecerão uma escala gradual para as sanções recorrentes;
4. as situações em que o contrato será rescindido por parte da Administração devido ao não atendimento de termos contratuais, da recorrência de aplicação de multas ou outros motivos;
5. as situações em que a contratada terá suspensa a participação em licitações e impedimento para contratar com a Administração; e
6. as situações em que a contratada será declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração, conforme previsto em Lei;(grifamos)

Percebe-se que os contratos celebrados que foram analisados possuem somente penalidades genéricas a serem aplicadas em caso de descumprimento de obrigações pelas contratadas. O modelo de gestão deve incluir cláusulas de sanção administrativa e as condições de rescisão contratual, bem como os procedimentos de apuração de desvio de normalidade (anotação de ocorrências), de apuração de responsabilidade e tentativa de recuperação e retorno à normalidade, de cálculo da sanção aplicável e de encaminhamento para a autoridade administrativa competente para aplicá-las.

Por derradeiro, ressalte-se que a maioria dos itens mencionados neste achado referem-se à ausência de elementos básicos que deveriam constar nos estudos que visam a promoção da contratação (Achado IV - ausência dos estudos técnicos preliminares), contendo, pelo menos, os requisitos estabelecidos nos normativos indicados e, em especial aqueles definidos no Art. 15, III, da IN 04/2010 - SLTI/MPOG:

- a) fixação de procedimentos e **Critérios de Aceitação dos serviços prestados** ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis;
 - b) **quantificação** ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle;
 - c) definição de **metodologia de avaliação da qualidade** e da adequação da Solução de Tecnologia da Informação às especificações funcionais e tecnológicas;
 - d) **garantia** de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;
 - e) **forma de pagamento**, que será efetuado **em função dos resultados obtidos**;
 - f) **cronograma** de execução física e financeira;
 - g) definição de mecanismos formais de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre a contratada e a Administração; e
 - h) definição clara e detalhada das **sanções administrativas**, de acordo com os arts. 86, 87 e 88 da Lei n.º 8.666, de 1993, juntamente com o art. 7º da Lei n.º 10.520, de 2002, observando:
1. vinculação aos termos contratuais;

2. proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das respectivas obrigações;
3. as situações em que advertências ou multas serão aplicadas, com seus percentuais correspondentes, que obedecerão uma escala gradual para as sanções recorrentes;
4. as situações em que o contrato será rescindido por parte da Administração devido ao não atendimento de termos contratuais, da recorrência de aplicação de multas ou outros motivos;
5. as situações em que a contratada terá suspensa a participação em licitações e impedimento para contratar com a Administração; e
6. as situações em que a contratada será declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração, conforme previsto em Lei; (grifamos)

Critérios

Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, IX, "e"; art. 40; art. 55, VI a IX; art. 58, IV; art. 67; Art. 68; art. 73, I, "a" e "b"; art. 77; e art. 87.

Lei n.º 10.520/2002, art. 3º, inciso I.

Súmula n.º 269 TCU

Acórdão n.º 786/2006 TCU – Plenário itens 9.4.4, 9.4.3.1 e 9.4.3.3.;

Acórdão n.º 525/2008 TCU - Plenário, item 3.30

Acórdão n.º 54/2012 TCU – Plenário, itens 135; 142; 4.3; e 4.3.7.

IN n.º 02/2008 – SLTI, art. 15, X, art. 25, VI

IN n.º 04/2010 – SLTI art. 15, III e 25, II

Cobit 4.1 AI 5.1 - Controle de Aquisição

Cobit 4.1 AI5.2 - Gerenciamento de Contratos de Fornecedores.

Cobit 4.1 DS1 - Definir e Gerenciar Níveis de Serviço

Cobit 4.1 DS2.2 - Gerenciamento de Relacionamento com Fornecedores.

Cobit 4.1 DS2.3 - Gerenciamento de Riscos com Fornecedores

Cobit 4.1 DS2.4 - Monitoramento de Desempenho de Fornecedores

Evidências

Contratos n.º 008/2010 e 034/11;

Projeto Básico GERP/DTI – 20091201 e Projeto Básico n. 87/2010;

Procedimento Administrativo n.º 09/2010 – FUNDEJURR, relatório de fls. 394/396;

Procedimento Administrativo n.º 009/2010 – FUNDEJURR, manifestações de fls. 118/160;

Procedimentos Administrativos n.º 2048/09; n.º 009/10 - FUNDEJURR, n.º 226/11 - FUNDEJURR, n.º 48/2012 – FUNDEJURR, n.º 3029/2010, n.º 18559/2011 e n.º 99/2012;

Procedimento Administrativo n.º 3029/2010.

Procedimento Administrativo n. 2011/11618 – FUNDEJURR

Ata de Registro de Preços – Pregão n.º 004/2011 – BANESE

Causa

- a) deficiências de controle;
- b) falta de planejamento na gestão das contratações;
- c) inobservância ao regramento legal;
- d) inobservância ao regramento jurisprudencial.

Efeitos Potenciais

- a) ineficiência do processo de implantação;
- b) qualidade insatisfatória de serviços e produtos entregues;
- c) não cumprimento dos prazos previstos no contrato;
- d) prejuízos gerados por pagamentos indevidos;
- e) risco de prejuízos em virtude da falta de participação de gestores do negócio no desenvolvimento das soluções de TI;
- f) subordinação direta dos empregados da contratada ao TJRR;
- g) deficiência de controles;
- h) dificuldade de aplicação de penalidades;

Síntese do Comentário da Administração

Considerando que a Administração optou por apresentar esclarecimentos de forma pontual, os mesmos foram elencados juntamente com a conclusão da equipe, para melhor compreensão.

Conclusão da equipe

Segue abaixo os esclarecimentos prestados pela Administração e a avaliação da equipe para cada item apontado no presente achado:

a) Ausência de subsídios para a gestão contratual no projeto básico ou no termo de referência:

- A Administração informou que a definição de prazo indicada no item 8 do Termo de Referência n.º 087/2010 e da Clausula Quarta do Contrato firmado com a empresa H.J.S.Luz justifica a desnecessidade de um cronograma, o que não procede, pois no Termo de Referência deve indicar os serviços necessários à implantação/instalação para o prazo previsto, com intuito de apurar o início da execução no prazo estipulado.

- Quanto a execução do contrato n.008//2010 (Pólis Informática), foi esclarecido que a morosidade decorreu pela indisponibilidade de liberação de servidores para treinamento e pela dificuldade na migração de dados do SIAFEM para o ERP. Contudo, diante dos documentos analisados por esta equipe que a falha decorreu de ausência de subsídios na gestão contratual no projeto básico.

- Quanto ao contrato com a empresa EDA foi informado que será providenciada a devida instrução com os documentos pertinentes.

b) ausência da área administrativa na gestão do contrato: a administração informa que, por diversas vezes, os setores envolvidos foram convocados a participarem do processo de acompanhamento da execução dos serviços, contudo não há evidências que comprovem a afirmativa.

c) ausência de designação formal de preposto pela contratada: A administração informou que requisitará das contratadas de serviços contínuos a designação formal dos prepostos;

d) ausência de previsão de procedimentos para efetuar o aceite provisório e o aceite definitivo: como trata de um item que deveria contar nos estudos técnicos preliminares, a Administração esclareceu que as futuras contratações estão sendo instruídas com tais estudos para evitar a repetição dos fatos apontados.

e) ausência de uso de instrumento para solicitação de serviços: foi informado pela administração que consta nos contratos cláusula para início de execução dos serviços, o que supre a etapa de solicitação do serviço. Contudo, esta equipe entende tal exclusão cabe somente para o contrato firmado com a empresa HJS.Luz, pois para o contrato com a empresa Pólis, é necessário a observância dos requisitos contidos no art. 25, inciso VI, da IN 02/2008 – SLTI.

f) ausência de elementos essenciais do modelo de gestão contratual: critérios de avaliação de qualidade e aceitação dos serviços: foi informado pela administração que o item será objeto de normatização interna em futuro próximo, o que garantirá a regularidade

nas próximas contratações. Destarte que, foi informado que a aferição de qualidade dos serviços é de competência do fiscal do contrato, conforme determina a Portaria GP n.º 284/2003. Contudo, como informado no relatório preliminar **o modelo** de gestão de qualidade e aceitação dos serviços deve ser definidos nos estudos técnicos preliminares e constar no Projeto Básico ou Termo de Referência.

g) **pagamento não vinculado a resultados:** a ausência de subsídios para apurar a real execução dos serviços do contrato n.º 008/2010, como informado pela Administração, esta equipe entende que decorreu da ausência de definição da gestão contratual no Projeto Básico e/ou Termo de Referência, conforme indicado no item “a” deste achado. Em relação ao método de mensuração dos serviços, a Administração informou que as futuras contratações serão balizadas por norma interna em consonância com a IN 04/2010.

h) **falhas nas cláusulas de penalidade:** a Administração informou que as penalidades eram dispostas de forma genérica, porém foi providenciada a adequação de tal falha nas futuras contratações, em consonância com as disposições da IN n.º 04/2010 – SLTI/MPOG.

Diante da ausência de regulamentação interna que defina parâmetros de aceitabilidade dos serviços contratados e da necessidade de aprimoramento dos setores para elaboração de Projetos Básicos e Termos de Referência e acompanhamento de contratos, a Administração esclareceu que abriu procedimento administrativo para regulamentar as contratações de Tecnologia da Informação e solicitou treinamento específico para 33 (trinta e três) servidores das áreas envolvidas, que acontecerá nos dias 29 a 31/08/12, conforme se observa no procedimento administrativo n.º 6066/2012, cuja contratação da empresa foi efetivada em 23 de julho do corrente.

Após esclarecimentos e manifestação da Administração do TJRR, esta equipe recomenda monitoramento *a posteriori* para acompanhar a solução dos itens reconhecidos como achado, itens “c”, “d” e “f”. Quanto aos itens não reconhecidos como achado para a Administração, itens “a”, “b” e “e”, reiteramos a recomendação indicada na proposta de encaminhamento.

Proposta de Encaminhamento:

1. Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que, a exemplo no indicado no item 9.2.2 do Acórdão n.º 381/2011 – TCU - Plenário, que em face da Lei n.º 8.666/1993, art. 55, incisos VII e XIII, em atenção à Resolução n.º 90/2009, do Conselho Nacional de Justiça, art. 10, e aos termos da IN 04/2010 SLTI/MPOG, art. 14, inciso II, alíneas “b” e “j”, e art. 20,

inciso II, que **aperfeiçoe o modelo de gestão de contratos**, por ocasião da elaboração de novos termos de referência ou projetos básicos para contratação de serviços de tecnologia da informação, com vistas a que sejam definidos outros elementos de gestão contratual (como o modelo da ordem de serviço; os procedimentos de comunicação com a contratada; os procedimentos de verificação se todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação foram mantidas pelo contratado; os critérios de aceitação dos serviços; a cláusula de confidencialidade; a cláusula de responsabilidade; a cláusula de garantia).

2. Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de Soluções de Tecnologia da Informação, adote mecanismos de gestão de contrato, conforme previsto no item 9.1.5 do Acórdão n.º 2471/08 - TCU - Plenário, contendo no mínimo:

a) a definição de quais setores do ente participarão na execução da fiscalização do contrato e a responsabilidade de cada um deles (Lei n.º 8.666/1993, art. 67);

b) protocolo de interação entre contratante e contratada, com relação aos eventos possíveis de ocorrer no contrato (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

c) procedimentos para mensuração, faturamento e pagamento dos serviços prestados (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

d) definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e"; Decreto n.º 2.271/1997, art. 3º, § 1º e Acórdão n.º 786/2006 - TCU - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.2);

e) definição do método de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços, com vistas à aceitação e ao pagamento, cujos critérios devem abranger métricas, indicadores e valores aceitáveis (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e" e Acórdão n.º 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.3);

f) modelo do instrumento que será utilizado no controle dos serviços solicitados e recebidos (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, IX, "e"; Decreto n.º 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e Acórdão n.º 786/2006 - TCU - Plenário, item 9.4.3.4);

g) lista de verificação que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço (Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, IX, letra "e", e Cobit 4.1, item ME 2.4 - Controle de auto-avaliação);

h) regras para aplicar penalidades, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Prudência (Lei n.º 8.666/1993, art. 55, VII, VIII e IX);

i) garantias contratuais necessárias (Lei n.º 8.666/1993, art. 55, VI).

3. Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que, nas próximas contratações de serviços de TI, com vistas a uma gestão mais eficaz dos contratos, conforme itens 4.3.6 e 4.3.7 do Acórdão n.º 54/12 - TCU - Plenário:

j) adote Acordos de Níveis de Serviços, a exemplo do disposto na IN 04/2010 – SLTI/MPOG, em especial o art. 14, incisos II e III; e o art. 20, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em atenção à Lei n.º 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea "e";

k) designe formalmente o preposto da contratada, inclusive nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, em atenção ao disposto no art. 68 da Lei n.º 8.666/1993;

l) inclua nos editais das licitações, a exemplo do indicado no item 9.3 do Acórdão n.º 1784/2009 - TCU - Plenário, a métrica de pontos de função, o tamanho dos sistemas que receberão manutenção, bem como a estimativa dos pontos de função, por linguagem de programação.

2.3 MONITORAMENTO

Achado XV. Impossibilidade de rastrear serviços executados no contrato n.º 08/2010 - Monitoração técnica.

O fiscal da área de TI deve verificar se o contratado mantém todas as condições originais de habilitação técnica e de atendimento aos requisitos técnicos obrigatórios ou pontuáveis avaliados no procedimento licitatório; se os serviços executados são somente aqueles previstos no instrumento contratual; se os níveis de serviço acordados estão sendo cumpridos; se a qualidade dos serviços prestados está compatível com o exigido pelo contrato ou pela proposta técnica da contratada.

O contrato n.º 008/2010 foi formalizado sem a indicação de cronograma preliminar de implantação dos módulos, consta apenas manifestações formais do fiscal do contrato sobre a evolução e o andamento da implantação. Ressalte-se que não foram definidos níveis de serviços, e critérios de avaliação da qualidade e aceitação do serviço (itens "e" e "f", Achado XIV Modelo de Gestão Contratual Falho).

A execução dos serviços do referido contrato ocorreram por abertura de chamados e apresentação de relatórios de atividades elaborados pela empresa contratada. Isso se deve ao fato de não ter sido formalizado um modelo de ordem de serviço com as especificações indicadas no item 9.4.4 do Acórdão n.º 786/2006 -TCU - Plenário.

Nos relatórios emitidos pela contratada foram apresentadas uma descrição sucinta das atividades e horas trabalhadas. Nos processos de acompanhamento do referido contrato, também não há registro adequado das ocorrências advindas da execução do serviço, evidenciado por não haver estratégia de implantação da Solução, modelo de solicitação de serviço, níveis de qualidade, critério para aceitação dos serviços, bem como as ocorrências manifestadas pelos clientes e não apuradas pelo fiscal.

Antes da execução do pagamento é juntado nos autos o Relatório de Acompanhamento de Contrato - RAC, contudo o mesmo não traduz a efetiva qualidade e regularidade da prestação do serviço.

A lei exige que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada, com anotação em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas (Lei n.º 8.666/1993, arts. 66 e 67, § 1º). A impossibilidade de rastrear os serviços executados impõe riscos à monitoração técnica do contrato, em detrimento da fiscalização do contrato e da regular liquidação da despesa, como prescreve a Lei n.º 4.320, art. 63, § 1º, inciso I, e § 2º, inciso III (Acórdão n.º 381/2011 - TCU - Plenário).

A IN 04/2010 - SLTI/MPOG, arts. 25 a 27, apresenta um detalhamento das tarefas necessárias à regular gestão contratual, dentre elas conta no inciso II, do art. 25 os elementos de monitoramento do contrato:

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

I - início do contrato, que abrange:

a) elaboração do Plano de Inserção da contratada, observando o disposto no art. 11, inciso V desta norma, pelo Gestor do Contrato e pelos Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do Contrato, que contemplará no mínimo:

1. o repasse à contratada de conhecimentos necessários à execução dos serviços ou ao fornecimento de bens; e
2. a disponibilização de infraestrutura à contratada, quando couber;

b) realização de reunião inicial convocada pelo Gestor do Contrato com a participação dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato, da contratada e dos demais intervenientes por ele identificados, cuja pauta observará, pelo menos:

1. presença do representante legal da contratada, que apresentará o preposto da mesma;
2. entrega, por parte da contratada, do termo de compromisso e do termo de ciência, conforme art. 15, inciso VI; e
3. esclarecimentos relativos a questões operacionais, administrativas e de gerenciamento do contrato;

II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:

- a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;
- b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;
- c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e
- d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.

III - monitoramento da execução, que consiste em:

- a) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;
- b) avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, de acordo com os Critérios de Aceitação definidos em contrato, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;**
- c) identificação de não conformidade com os termos contratuais, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;
- d) verificação de aderência aos termos contratuais, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;
- e) verificação da manutenção das condições classificatórias referentes à pontuação obtida e à habilitação técnica, a cargo dos Fiscais Administrativo e Técnico do Contrato;
- f) encaminhamento das demandas de correção à contratada, a cargo do Gestor do Contrato;
- g) encaminhamento de indicação de sanções por parte do Gestor do Contrato para a Área Administrativa;*
- h) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas "a" a "g" deste inciso;*
- i) autorização para emissão de nota(s) fiscal(is), a ser(em) encaminhada(s) ao preposto da contratada, a cargo do Gestor do Contrato;*
- j) verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;*
- k) verificação da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, a cargo do Fiscal Requisitante do Contrato;*
- l) verificação de manutenção das condições elencadas no Plano de Sustentação, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;*
- m) encaminhamento à Área Administrativa de eventuais pedidos de modificação contratual, a cargo do Gestor do Contrato; e*
- n) manutenção do Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato;*

IV - transição contratual, quando aplicável, e encerramento do contrato, que deverá observar o Plano de Sustentação.

§ 1º No caso de substituição ou inclusão de empregados por parte da contratada, o preposto deverá entregar termo de ciência assinado pelos novos empregados envolvidos na execução

contratual, conforme art. 15, inciso VI.

§ 2º Para cada contrato, deverá haver pelo menos uma Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens, ou tantas quantas forem necessárias para consecução do objeto contratado.

Art. 26. No caso de aditamento contratual, o Gestor do Contrato deverá, com base na documentação contida no Histórico de Gerenciamento do Contrato e

nos princípios da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, encaminhar à Área Administrativa, com pelo menos 60 dias de antecedência do término do contrato, documentação explicitando os motivos para tal aditamento.

Art. 27. Os softwares resultantes de serviços de desenvolvimento deverão ser catalogados pela contratante e, sempre que aplicável, disponibilizados no Portal do Software Público Brasileiro de acordo com o regulamento do Órgão Central do SISP. (grifamos)

Diante dos documentos que constam no processo, percebe-se a ausência de instrumentos/modelos adequados para monitoramento da execução dos serviços. Registre-se, ainda, que todos os relatórios de atividades são elaborados pela empresa contratada. O TJRR não tem modelo de solicitação, acompanhamento e avaliação do serviço.

Por fim, cabe alertar o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, em face do disposto na Lei n.º 8.666/1993, arts. 66 e 67, § 1º, e com atenção ao detalhamento das tarefas necessárias à regular gestão contratual apresentado na IN 04/2010 - SLTI/MPOG, para os riscos decorrentes da impossibilidade de rastrear os serviços executados, em detrimento da fiscalização do contrato e da regular liquidação da despesa, como prescreve a Lei n.º 4.320, art. 63, § 1º, inciso I, e § 2º, inciso III.

Critérios

Lei n.º 4.320, art. 63, § 1º, inciso I, e § 2º, inciso III;

IN 04/2010 - SLTI/MPOG, arts. 25 a 27;

Acórdão n.º 786/2006 -TCU - Plenário, item 9.4.4;

Acórdão n.º 381/2011 -TCU - Plenário, ITEM 3.23, “a”;

Cobit 4.1, ME3.3 - Avaliar a conformidade com requisitos externos;

Cobit 4.1, DS2.4 - Monitorar o desempenho do fornecedor;

Cobit 4.1, AI5.2 - Gerir contratos com fornecedores.

Evidências

Projeto Básico GERP/DTI – 20091201;

Contrato n.º 008/2010;

Procedimento administrativo n.º 226/11 - FUNDEJURR, fls. 77/78;

Procedimento administrativo n.º 009/10 - FUNDEJURR, fls. 145 a 146-V;

Procedimento administrativo n.º 2048/09; n.º 009/10 - FUNDEJURR, n.º 226/11-FUNDEJURR, n.º 48/12 - FUNDEJURR.

Causa

a) deficiências de controle;

- b) falta de planejamento na gestão das contratações;
- c) inobservância da legislação;
- d) inobservância ao regramento jurisprudencial

Efeitos Potenciais

- a) ineficiência do processo de implantação;
- b) não cumprimento dos prazos previstos no contrato;
- c) prejuízos gerados por pagamentos indevidos;
- d) risco de ineficiência no acompanhamento da execução contratual, podendo resultar na qualidade/prazo insatisfatórios de serviços e produtos entregues.
- d) dificuldade de aplicação de penalidades.

Síntese do Comentário da Administração

Foi esclarecido pela Administração que tal problema será sanado com a edição da norma regulamentadora do processo de trabalho, cuja regulamentação no âmbito interno encontra-se com de minuta de Resolução já elaborada e em fase de análise final nos autos do Procedimento Administrativo n.º 6430/2012, originado em 16.04.2012.

Conclusão da equipe

Diante da manifestação da administração acerca do exposto, o achado subsiste e esta equipe entende que cabe monitoramento *a posteriori* para averiguar as providências adotadas.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, nas próximas contratações de Soluções de TI, a observância dos elementos essenciais ao gerenciamento dos contratos de TI, a exemplo do disposto nos artigos 25 a 27 da IN 04/2010 - SLTI/MPOG.

2.4 PAGAMENTO

Achado XVI. Ausência de regras eficientes no contrato e falhas na gestão contrato – pagamento.

A análise dos contratos selecionados pela equipe de auditoria evidencia as seguintes ocorrências:

- a) as horas previstas para execução dos serviços são informadas pela contrata e não há documentos que informem com precisão a utilização efetiva do quantitativo previsto, cuja dificuldade ocorre em virtude da métrica utilizada;
- b) deficiência nos processos de gestão dos contratos que compreende a identificação da demanda, deliberação, execução, mensuração e avaliação dos serviços:

observa-se que para a primeira solicitação não há nem mesmo a data prevista para entrega do serviço, muitos dos serviços solicitados ainda não constam análise do pedido, não há mecanismo formal de acompanhamento desde a fase do pedido, etc, em virtude da ausência de elementos da gestão do contrato (Achado: Modelo de Gestão Contratual Falho) que deveriam constar no Projeto Básico e Termo de Referência.

Critérios:

Constituição Federal, art. 37;

Resolução n.º 90/2009, do Conselho Nacional de Justiça, art. 10.

Evidências

Projeto Básico GERP/DTI – 20091201; Contrato n.º 008/2010, Procedimentos Administrativos n.º 2048/09; n.º 009/10-FUNDEJURR, 226/11-FUNDEJURR, 48/12-FUNDEJURR.

Causa

- a) deficiências de controle;
- b) falta de planejamento na gestão do contrato;

Efeitos Potenciais

- a) ineficiência do processo de implantação;
- b) não atendimento das demandas em tempo hábil.

Síntese do Comentário da Administração

Foi esclarecido pela Administração que tal problema será sanado com a edição da norma regulamentadora do processo de trabalho, cuja regulamentação no âmbito interno encontra-se com minuta de Resolução já elaborada e em fase de análise final nos autos do Procedimento Administrativo n.º 6430/2012, originado em 16.04.2012.

Conclusão da equipe

Diante da manifestação da administração acerca do exposto, o achado subsiste e esta equipe entende que cabe monitoramento *a posteriori* para averiguar as providências adotadas.

Proposta de encaminhamento

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) e na Resolução n.º 90/2009, do Conselho Nacional de Justiça, art. 10, que nas próximas contratações de Soluções de TI, aperfeiçoe o processo de avaliação da gestão de TI, observando as orientações contidas nas Normas Técnicas - ITGI - Cobit 4.1, ME 1.5 - Relatórios gerenciais, ME1.4 - Avaliar o desempenho, ME2 - Monitorar e avaliar os controles internos e ME1.6 - Ações corretivas e, a exemplo do indicado no item 9.3 do Acórdão n.º 1784/2009 - TCU - Plenário, que seja incluído nos editais a métrica de pontos de função, o tamanho dos sistemas que receberão manutenção, bem como a estimativa dos pontos de função, por linguagem de programação.

2.5 AJUSTES CONTRATUAIS

Achado XVII. Ajustes contratuais – falhas na prorrogação dos contratos.

A lei estabelece com relação aos contratos de 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 (Lei n.º 8.666/1993, art. 57, inciso II). Com mais detalhes, a IN 02/2008, da SLTI/MPOG, no art. 30, § 2º, disciplina que toda prorrogação de contratos seja precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a *assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa para a Administração*.

Contudo, quando da prorrogação do Contrato n.º 008/2010 não consta pesquisa de mercado comprovando a vantajosidade na continuidade da contratação.

Critérios

Lei n.º 8.666/1993, art. 57, inciso II;

IN 02/2008 - SLTI/MPOG, art. 30, § 2º;

Acórdão n.º 381/2011 - TCU - Plenário TCU, item 3.23, “c”.

Evidências

Contrato n.º 008/2010.

Causa

Inobservância da legislação e da jurisprudência.

Efeitos Potenciais

Risco de prorrogação de contrato de prestação de serviços com preços e condições desvantajosas para a administração.

Síntese do Comentário da Administração

Segundo a Administração, não houve prorrogação de execução do contrato n.º 008/2010. O que se prorroga é o prazo de manutenção e suporte e a manutenção em questão somente pode ser realizada pela empresa que detém o código-fonte.

A Administração informou ainda que as prorrogações dos contratos estão sendo realizadas após a justificativa da necessidade de manutenção do serviço e da verificação da conformidade dos preços praticados pelo mercado e por órgãos da Administração Pública.

Conclusão da equipe

Em que pese à manifestação da Administração concernente ao contrato n.º 008/2010, esta equipe entende que, dada volatilidade de novas tecnologias de informação, deverá a Administração comprovar através de estudo econômico que os preços pagos com solução

continuam vantajosos, dado o valor que foi investido inicialmente e o custeio ou desgaste para não escolha de novas soluções. Assim, entendemos que o achado subsiste.

Proposta de encaminhamento:

Recomendar ao Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que nas próximas contratações de Soluções de TI, que realize pesquisas de mercado antes das prorrogações contratuais para comprovar que os preços e as condições pactuadas continuam vantajosas para a Administração.

5. CONCLUSÃO DA AUDITORIA

Diante dos trabalhos desenvolvidos na presente auditoria foram identificados 17 (dezesete) achados:

I. Planejamento Estratégico - Falhas no Plano Estratégico de TI e no PDTI nominado Plano de Trabalho.

II. Planejamento Estratégico - Composição e funcionamento inadequado do Comitê de TI.

III. Inexistência de processo formal de trabalho para contratações de TI.

IV. Inexistência de Estudos Técnicos Preliminares nas contratações de TI.

V. Ausência de elementos indispensáveis nos termos de referência ou projetos básicos.

a) Falhas na fundamentação da necessidade da contratação.

b) Falhas na estimativa dos preços.

VI. Ausência de justificativa para o parcelamento ou não parcelamento das Soluções contratadas.

VII. Inexistência de processo de desenvolvimento de software.

VIII. Deficiência na mensuração de resultados.

a) ausência de modelo de mensuração.

b) Ausência de elementos básicos na mensuração dos resultados e metodologia de pagamento ineficiente.

IX. Modelo de seleção do fornecedor – falhas na contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação.

X. Modelo de seleção do fornecedor - falhas na adesão a ata de SRP.

XI. Modelo de seleção do fornecedor - dependência excessiva das contratadas.

XII. Critérios de seleção do fornecedor – ausência ou impertinência dos requisitos de habilitação.

XIII. Critérios de seleção do fornecedor – falhas nos atributos técnicos obrigatórios.

XIV. Modelo de gestão contratual falho

a) Ausência de subsídios para a gestão contratual no projeto básico ou no termo de referência

b) Ausência da área administrativa na gestão do contrato.

c) ausência de designação formal de preposto pela contratada.

d) ausência de previsão de procedimentos para efetuar o aceite provisório e o aceite definitivo.

e) ausência de uso de instrumento para solicitação dos serviços.

- f) ausência de elementos essenciais do modelo de gestão contratual: critérios de avaliação de qualidade e aceitação dos serviços
- g) pagamento não vinculado a resultados.
- h) falhas nas cláusulas de penalidades.

XV. Impossibilidade de rastrear serviços executados no contrato n.º 08/2010 - monitoração técnica.

XVI. Ausência de regras eficientes no contrato e falhas na gestão contrato – pagamento.

XVII. Ajustes contratuais – falhas na prorrogação dos contratos.

No decorrer dos trabalhos foi possível constatar que todas as fragilidades verificadas nas contratações, guardam estreita relação com os Achados III e IV, quais sejam, ausência de processo de trabalho formal para contratação de Soluções de TI e não adoção de estudos técnicos preliminares, na fase de planejamento das contratações.

Conforme foi exposto pela equipe no decorrer do Relatório, sem a definição de uma norma regulamentadora das contratações, que estabeleça as etapas a serem cumpridas, as informações e documentos a serem produzidas no decorrer do planejamento, as regras a serem observadas na fase de seleção do fornecedor, as atividades a serem desenvolvidas pela fiscalização no decorrer da execução contratual etc, se torna realmente difícil para os gestores adotarem todos os controles que assegurem o efetivo cumprimento da legislação e das decisões dos órgãos de controle, em especial do Tribunal de Contas da União TCU e do Conselho Nacional de Justiça - CNJ sobre o tema.

Neste aspecto, há que se considerar que a área de Tecnologia da Informação tem sido considerada sensível, em vista da sua importância estratégica e dependência cada vez maior destas Soluções por parte da Administração Pública, para prestação de melhores serviços públicos à sociedade de forma geral, o volume de recursos despendidos na área e a criticidade das informações envolvidas nestes processos.

Em relação aos Achados apontados detalhadamente no item 4 do presente Relatório, o trabalho realizado pela equipe teve por parâmetro o novo modelo de contratações de TI proposto pelo TCU e endossado pelo CNJ, conforme foi reiteradamente exposto durante o treinamento que preparou a equipe para a realização da Auditoria.

A partir da avaliação dos contratos selecionados na amostra, espera-se que a Auditoria Interna possa ajudar na melhoria dos processos e na eficiência da gestão ao oferecer as balizas para a implementação desse novo modelo de contratação considerado ideal.

Convém salientar que, caso as recomendações elencadas por meio das propostas de encaminhamento descritas ao final de cada Achado não sejam atendidas, o TJRR estará

exposto ao conjunto de riscos também elencados na redação de cada Achado e vulnerável aos seguintes efeitos potenciais:

- a) suporte ineficaz da área de TI na consecução da missão da organização;
- b) alocação indevida de recursos de TI por falta de adequada especificação dos planos de curto e médio prazo;
- c) possível desperdício de recursos decorrente da falta de planejamento na alocação de recursos de TI.
- d) priorização inadequada das ações de TI devido à ausência da participação das áreas de negócio do Tribunal (atividade jurisdicional);
- e) deficiências no planejamento e na gestão das contratações;
- f) comprometimento da eficiência e da economicidade das contratações.
- g) falta de competitividade nas contratações;
- h) ausência de comprovação da economicidade das contratações;
- i) projetos básicos ou termos de referência não baseados em estudos técnicos preliminares.
- j) contratações realizadas sem o devido parcelamento do objeto;
- k) restrição à competitividade e à possibilidade e redução dos preços, em ofensa ao princípio constitucional da economicidade, da isonomia e da eficiência;
- l) ausência de comprovação da vantajosidade das contratações;
- m) dependência de uma única contratada para uma grande gama de serviços e produtos na área de TI.
- n) inexistência de metodologia que assegure a qualidade nas contratações de desenvolvimento, implantação ou manutenção de sistemas;
- o) Inexistência de parâmetros de aferição da qualidade para contratação de desenvolvimento, implantação ou manutenção de sistemas.
- p) contratações por inexigibilidade de licitação carente da adequada justificativa e de fundamentação embasada em estudos técnicos preliminares;
- q) probabilidade de novas contratações diretas, por inexigibilidade de licitação, de serviços de manutenção ou para aquisição de novas versões, comprometendo mais uma vez a competitividade e a economicidade das contratações.
- r) descumprimento das obrigações contratuais por falta de condições mínimas para o cumprimento dessas obrigações;
- s) impossibilidade de se aferir se os atributos técnicos obrigatórios permitem a avaliação das condições mínimas dos licitantes, indispensáveis para a contratação;
- t) qualidade insatisfatória de serviços e produtos entregues;

- u) subordinação direta dos empregados da contratada ao TJRR;
- v) deficiência de controles;
- w) dificuldade de aplicação de penalidades;
- x) risco de ineficiência no acompanhamento da execução contratual, podendo resultar na qualidade/prazo insatisfatórios de serviços e produtos entregues.
- y) Risco de prorrogação de contrato de prestação de serviços com preços e condições desvantajosas para a administração.

Com a adoção das recomendações propostas pela equipe de auditoria, será possível melhorar a cultura de planejamento de longo prazo, a participação da Alta Administração na governança de TI, a atuação dos Comitês Executivos, as estratégias para contratação de bens e serviços de TI, os mecanismos de gestão contratual, os critérios para aferição da qualidade dos serviços prestados etc.

Entre os benefícios estimados para a gestão estão a melhoria da organização administrativa, otimização dos recursos disponíveis e eliminação/redução de desperdícios, bem como melhorias nos procedimentos de controles internos do TJRR uma vez que, os problemas identificados nos contratos fiscalizados, poderão ser aproveitados para aprimorar as próximas contratações, tornando mais eficientes o planejamento e a gestão de contratos de TI.

Boa Vista/RR, 30 de julho de 2012.

Elaine Assis Melo de Almeida
Supervisora

Maria Josiane Lima Prado
Coordenadora

Maria Juliana Soares
Membro