



Poder Judiciário
Justiça do Trabalho
Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região
Secretaria de Controle interno

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

OBJETO DA AUDITORIA:

Aquisições de Tecnologia da Informação e Comunicações – Plano de Contratações 2018

PERÍODO:

18/1/2019 a 11/6/2019

EQUIPE DE AUDITORIA:

Fernanda Santangelo de Araújo Lima Santos

Olívio José de Castro

Ariana Loyola da Silva Prata

Outubro – 2019

RELATÓRIO FINAL DA AUDITORIA DE AQUISIÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÕES (TIC) – PLANO DE CONTRATAÇÕES 2018

1. INTRODUÇÃO

2. PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA

3. METODOLOGIA APLICADA

4. ANÁLISE DOS ACHADOS DE AUDITORIA

4.1 Da ausência de aprovação do Plano de Contratações

4.2 Da ausência da fonte de recurso de acordo com a proposta orçamentária do órgão no Plano de Contratações

4.3 Da falta de justificativa pela não elaboração de todas as etapas obrigatórias dos Estudos Preliminares

4.4 Da pesquisa de preço insuficiente na apuração do orçamento estimado da aquisição

5. AÇÕES DE TRANSPARÊNCIA

6. RECOMENDAÇÕES

7. CONCLUSÃO

1 – Introdução

O presente Relatório tem como objeto a auditoria de conformidade realizada nos procedimentos de contratação de Tecnologia da Informação e Comunicação, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria da Secretaria de Controle Interno, aprovado pela Presidência e disponibilizado na página da transparência, e com fundamento na Resolução CNJ nº 171/2013 e no Ato TRT5 nº 284/2017.

O escopo da auditoria envolveu o exame da aderência dos procedimentos contratuais da área de TI à Resolução CNJ nº 182/2013 e demais normas aplicáveis.

A fase de execução se iniciou com a elaboração do Programa de Auditoria e encaminhamento do Ofício SCI nº 06/2019 à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações, SETIC, comunicando o início dos trabalhos e solicitando que fosse respondido o questionário abaixo:

- a) O Tribunal possui Plano de Contratações em harmonia com o Planejamento Institucional ou com o Planejamento Estratégico de TIC?

- b) O Plano de Contratações está sendo elaborado no exercício anterior ao ano de sua execução, em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), de modo a incluir todas as contratações necessárias ao alcance dos objetivos estabelecidos nos planejamentos do órgão e de TIC?

- c) O Plano de Contratações é revisado periodicamente para compreender novas contratações pretendidas?

A unidade auditada respondeu afirmativamente todas as questões de auditoria acima.

Com base nos documentos encaminhados pela SETIC a esta Secretaria de Controle Interno, foram realizados os procedimentos de auditoria elencados abaixo.

2 – Procedimentos de auditoria

A unidade auditada encaminhou a esta unidade de controle o Plano de Contratações de 2018, o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC) e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC). Com base nos dados fornecidos,

foram analisadas contratações previstas no Plano de Contratações, no valor total de R\$ 7.455.276,42 (sete milhões, quatrocentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e setenta e seis reais e quarenta e dois centavos). Cabe esclarecer que a escolha dos processos levou em conta os valores mais relevantes e as diversas formas de contratação dentre as contratações previstas no Plano, conforme demonstrado abaixo:

Item	Objeto da Contratação	PROAD	Valor
4	Contratação do Service Desk	10879/2015	R\$ 1.400.000,00
14	Atualizar solução – licença e treinamento Risk Manager	6027/2015	R\$ 37.339,93
18	Solução móvel (MOBILE)	11627/2018	R\$ 10.000,00
20	Solução de videoconferência	12234/2018	R\$ 100.000,00
24	Serviço de Suporte e Manutenção do Storage IBM	8800/2018	R\$ 115.000,00
30	Subscrições de Serv de Sup. Téc., Atual. e Sup. Tec. Especializado Java (JBOSS)	12957/2015	R\$ 114.936,49
39	Tape Library	81/2017	R\$ 1.251.000,00
44	Microcomputadores	14013/2017	R\$ 4.300.000,00
45	Aquisição de Notebook – Ascom/Escola Judicial/CDP	9995/2017	R\$ 7.000,00
46	Manutenção da Rede Corporativa	5129/2018	R\$ 120.000,00
Total			R\$ 7.455.276,42

3 – Metodologia aplicada

Para desenvolvimento das atividades de auditoria, foram utilizados os seguintes recursos, métodos e fontes de informação:

- Autuação de Proad nº 1234/2019;
- Acórdãos do TCU e Guias de boas práticas em contratação de TIC da APF;
- Exame de processos de contratação obtidos em amostra no Plano de Contratações da SETIC de 2018;
- Questões do programa de auditoria da ação coordenada do CNJ na área de governança e gestão de TIC realizada em 2018;
- Sistema de Gestão de Contratações da SETIC – GECON;

4 – Análise dos Achados de Auditoria

4.1 Da ausência de aprovação do Plano de Contratações.

4.1.1 Descrição do achado

Da leitura da 1ª ata de reunião do Comitê de Governança, realizada em 31/01/2018, foi observado que o Plano de Contratações de 2018 não havia sido analisado e aprovado pela autoridade competente.

4.1.2 Situação desejável

O § 1º do artigo 7º da Resolução CNJ nº 182/2013 determina que o Plano de Contratações de STIC deverá ser submetido até o dia 30 de novembro de cada ano à autoridade competente do órgão que deliberará sobre as ações e os investimentos em Tecnologia da Informação e Comunicação a serem realizados.

4.1.3 Análise da equipe de auditoria

A ausência de aprovação formal do Plano de Contratações vai de encontro à exigência contida na Resolução CNJ nº 182/2013 ou denota planejamento inadequado da equipe de contratação que finaliza o plano depois do seu prazo final (30 de novembro de cada ano). Além da dissonância com a regra, essa prática pode ensejar desalinhamento com os objetivos traçados nos planos estratégicos do órgão ao não assegurar sua execução por falta de verbas orçamentárias.

4.1.4 Resposta da área auditada

O Plano de Contratações de TIC para 2018 foi elaborado pela equipe de contratações e pela diretoria da SETIC no mês de novembro de 2017 e foi validado internamente em reuniões que na época não geraram atas, apenas versionamento de arquivo e publicação na intranet. Em 2017, a última reunião do Comitê de Governança de TIC foi realizada no dia 19/10/2017 não sendo possível a inclusão em pauta para apresentação do referido plano. Sendo dessa forma apresentado e aprovado em reunião posterior.

4.1.5 Conclusão da equipe de auditoria

Em complemento à informação prestada pela área auditada, verifica-se na ata da 1ª Reunião do Comitê de Governança de TIC (documento nº 12 – Proad 1234/2019), ocorrida em **31/01/2018**, que o plano foi apresentado naquela data e que a SETIC encaminharia posteriormente a formalização do plano para análise e aprovação do comitê.

Na segunda reunião do Comitê, ocorrida em **24/04/2018** (documento nº 16 – Proad 1234/2019), foi registrado, em ata não assinada pelos participantes, que a SETIC encaminharia a formalização do Plano de Contratações de TIC de 2018 e informado que o referido plano tinha sido encaminhado à Diretoria-Geral. Na 3ª Reunião, ocorrida em **19/09/2018** (documento nº 17 – Proad 1234/2019), não há menção sobre o assunto.

Dessa forma, o procedimento atual está em desacordo com o que preconiza o § 1º do artigo 7º da Resolução CNJ nº 182/2013, que determina que o Plano de Contratações de STIC deverá

ser submetido até o dia 30 de novembro de cada ano à autoridade competente do órgão, que deliberará sobre as ações e os investimentos em Tecnologia da Informação e Comunicação a serem realizados. Ou seja, o plano deveria ter sido encaminhado para aprovação até **30/11/2017**.

Ainda, o art. 7º, § 3º, da Resolução CNJ nº 182/2013 prevê que o acompanhamento e o controle da execução do plano deverão ser instrumentalizados. Neste sentido, recomenda-se, por boa prática, a adoção de medida para registro das novas versões do Plano de Contratações em Proad específico. É importante salientar que os versionamentos devem ser submetidos ao comitê para apreciação e aprovação das revisões sugeridas pela área auditada.

Ademais, foi verificada a realização de contratação que não estava prevista no Plano de Contratações. Sobre esse aspecto, o art. 7º, § 2º, da Resolução CNJ nº 182/2013 estabelece que o Plano de Contratações seja revisado periodicamente de forma a abranger as novas contratações pretendidas. A situação, confirmada pela unidade auditada, revela desconformidade com as diretrizes vigente, devendo a equipe de planejamento adotar controles administrativos adequados para evitar novas ocorrências.

4.2 Da ausência da fonte de recurso de acordo com a proposta orçamentária do órgão no Plano de Contratações

4.2.1 Descrição do achado

Analisando o Plano de Contratações de 2018, foi verificado que esse documento indica apenas a origem do recurso (CSJT/TRT5), sem levar em consideração a proposta orçamentária do órgão.

4.2.2 Situação desejável

O art. 7º, § 4º, III, da Resolução CNJ nº 182/2013 estabelece que o Plano de Contratações deve conter, no mínimo, a indicação da fonte de recurso de acordo com a proposta orçamentária do órgão.

4.2.3 Análise da equipe de auditoria

Não basta que o órgão possua planos estratégicos, é preciso que as operações realizadas estejam afinadas com normas gerais e suas diretrizes. Desta forma, é recomendado que haja indicação do código orçamentário e da classificação correspondente à despesa pretendida

referentes a cada item descrito no Plano de Contratações. Isso garante não somente a classificação correta da despesa, mas também elimina a chance de dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizado para o órgão, além de dar maior transparência aos órgãos de controle e à sociedade do modo como os recursos estão sendo alocados. Vale destacar que na Ação Coordenada realizada pelo CNJ em 2018 já se preconizava como boa prática na área de TI o atendimento da recomendação constante do subitem 7.1.3 do Relatório Final da 2ª Ação Coordenada realizada em 2015, o qual exigia a similaridade dos códigos orçamentários utilizado no PETIC, no Plano de Contratações e na Proposta Orçamentária do órgão.

4.2.4 Resposta da área auditada

Durante a fase de planejamento das contratações de TIC, são realizadas diversas reuniões com a SOF e a DG para ajustes, inclusive com o conhecimento dos limites orçamentários do Órgão que ocorrem a partir do mês de Julho de cada ano. Desta forma, os planos de contratações de TIC são versionados a cada ajuste realizado e acompanhado pela equipe de contratações e diretoria da SETIC com os devidos alinhamentos com a SOF e DG. Quanto a indicação da fonte de recurso de acordo com a Proposta Orçamentária do órgão, ficou interpretado e praticado no Plano de Contratações como a identificação da origem do recurso seja do próprio TRT5 ou advindo de uma descentralização orçamentária do CSJT. Através do Ato TRT5 282/2018 de 13/07/2018, houve a regulamentação do uso do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária (SIGEO), ocorrendo o treinamento da equipe para utilização. Somado a esta recente inovação tecnológica para este procedimento de trabalho, ressalte-se ainda que existem diversas particularidades para identificações quanto a fonte de recurso como elemento de despesa orçamentária nas contratações de TIC, prática realizada pelo Serviço de Contabilidade, a qual na maioria das vezes ainda é revisado durante o andamento da licitação. Acrescente-se que em 03/04/2019, recebemos da Contabilidade um e-mail (cópia anexada) com o documento anexado “Manual SIAFI atualizado com descrição de despesas com TI”. Ou seja, a SETIC ao praticar tal procedimento classificatório, quanto a indicar a fonte de recurso de acordo com a proposta orçamentária do órgão, esta será apenas uma estimativa.

4.2.5 Conclusão da equipe de auditoria

As justificativas prestadas pela unidade auditada só reforçam nossa convicção quanto à necessidade de aprimoramento das informações contidas no Plano de Contratações no que se referem à classificação do objeto da despesa pretendida e à fonte orçamentária dos recursos. Considerando que a elaboração do plano ocorre a partir de diversos encontros com a

Diretoria-Geral e a Secretaria de Orçamento e Finanças, torna-se mais injustificável que os documentos versionados não contenham esses elementos descritos, mesmo levando-se em consideração a reduzida familiaridade da equipe de planejamento com o SIGEO, ou mesmo considerando as “*diversas particularidades para identificações quanto a fonte de recurso como elemento de despesa orçamentária nas contratações de TIC*”.

Com o propósito de elucidar a questão, indica-se como modelo o Plano de Contratações elaborado pelo TST para 2019 no qual estão consignados os elementos necessários para identificar a classificação do objeto da despesa e a fonte orçamentária dos recursos correspondentes a cada aquisição pretendida. O referido Plano pode ser consultado por meio do endereço eletrônico http://www.tst.jus.br/web/guest/calendario-do-tst/-/document_library_display/3Ezv/view_file/24861041

Ademais, vale ressaltar que o Plano de Contratações do TST, aqui usado como paradigma, apresenta outros elementos descritivos, a exemplo do **número da ação**, a **vinculação com o PETIC e PDTIC** e o **impacto da despesa no orçamento**. Apesar dessas informações não terem sido objeto de destaque no achado de auditoria, nada impede que passemos a sugerir-la como uma boa prática a ser adotada pela unidade auditada nas próximas versões do Plano de Contratações.

4.3 Da falta de justificativa pela não elaboração de todas as etapas obrigatórias dos Estudos Preliminares

4.3.1 Descrição do achado

Foram examinados os autos de todos os processos indicados no Plano de Contratações de 2018. Constatamos que as etapas Sustentação do Contrato, Estratégia para Contratação e Análise de Risco, que compõem os Estudos Preliminares, não foram elaboradas em alguns processos pela equipe de contratação.

Analisando os Estudos Técnicos Preliminares da renovação contratual de Service Desk (Proad 10879/2015), confeccionado em janeiro de 2018, foi verificado que as etapas da Sustentação do Contrato, Estratégia da Contratação e Análise de Riscos não foram elaboradas pela equipe da contratação, não existindo nos autos qualquer justificativa para sua não realização.

Situação idêntica foi encontrada nos Proads 2695/2018 – Suporte técnico para BD Pje-JT;

12957/2015 – Subscrições de serviço de suporte técnico, atualização e suporte técnico especializado Java (Jboss); e 2524/2017 – Aquisição de aparelhos DECT.

4.3.2 Situação desejável

O *caput* do artigo 12 da Resolução CNJ nº 182/2013 estabelece como obrigatória a execução dos Estudos Técnico Preliminares (ETP) independentemente do tipo de contratação, ressalvada a hipótese na qual o valor da **contratação** ou **prorrogação** seja inferior ao disposto no art. 23, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993. Inobstante a exceção, a equipe de planejamento das aquisições pode deixar de elaborar a documentação exigida em cada uma das etapas dos ETP, desde que justifique tal impossibilidade no processo como prevê o § 3º do artigo 13 da referida Resolução.

4.3.3 Análise da equipe de auditoria

Inicialmente, cabe frisar que o Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018 atualizou os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei 8.666/93, ensejando a majoração do valor do inciso II, alínea “a”, do art. 23 da Lei de Licitações de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para R\$ 176.000,00 (cento e setenta mil reais). Portanto, esses foram os parâmetros que utilizamos para exame dos processos da amostra.

Embora o achado em exame represente a menor parte das contratações analisadas na amostra, o fato se mostra preocupante já que a situação pode estar ocorrendo em outros processos. A elaboração parcial das etapas dos Estudos Preliminares aumenta os riscos envolvidos na contratação, tanto na fase pré-contratual como na pós-contratual, comprometendo o alcance dos resultados esperados por todas as áreas envolvidas.

4.3.4 Resposta da área auditada

A equipe de planejamento das contratações da SETIC, há dez dias em reunião, havia identificado este ponto de melhoria que será praticado com as novas contratações de TIC

4.3.5 Conclusão da equipe de auditoria

Questão atendida, cabendo monitoramento futuro quanto às melhorias implementadas nos procedimentos pela unidade auditada.

4.4 Da pesquisa de preço insuficiente na apuração do orçamento estimado da aquisição

4.4.1 Descrição do achado

Os orçamentos estimados das aquisições se basearam em pesquisa de preços realizada sem a observância das exigências contidas na Instrução Normativa MPOG nº 5/2014. Os preços utilizados geralmente eram de contratações concluídas há mais de 180 dias da data da pesquisa de preço e algumas vezes não era utilizado como valor de referência o preço médio, a mediana ou o menor valor encontrado. Na maioria das situações, foram considerados valores praticados na administração pública em contratos cujas datas de assinatura variavam de um a dois anos da data da pesquisa de preços.

4.4.2 Situação desejável

O art. 2º da Instrução Normativa MPOG nº 5/2014 estabelece que a pesquisa de preços deve utilizar os seguintes parâmetros: Painel de Preços, dados de contratações similares de outros entes públicos em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços, pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso e pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

Ainda, o §2º desse artigo estabelece que serão utilizados, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros acima mencionados, desconsiderados os valores inexequíveis e os excessivamente elevados.

4.4.2 Análise da equipe de auditoria

É preciso verificar o que está ocorrendo no processo de contratação para que os valores utilizados na pesquisa de preço estejam tão defasados em relação à data da formalização dos estudos técnicos preliminares e, uma vez encontrada a causa, alterar o processo para que esse problema não volte a ocorrer.

Esse fato pode afetar a economicidade da contratação no caso de os valores atuais estarem menores do que os que foram utilizados como parâmetro da estimativa de preço ou pode acarretar em uma licitação deserta no caso de os valores atuais terem sofrido variação positiva

nesse período de tempo – como uma variação cambial, por exemplo.

Dessa forma, é necessário que os preços utilizados estejam de acordo com o limite previsto na Instrução Normativa supramencionada e que seja utilizado como referência para a contratação o valor da média ou mediana de, pelo menos, três preços encontrados na Administração Pública no período de 180 (cento e oitenta dias) ou o menor valor encontrado no mesmo período.

Por fim, ratifica-se a necessidade de que a equipe de planejamento identifique o que tem provocado a defasagem dos dados da pesquisa de preço em relação à data da formalização dos estudos técnicos preliminares, de modo que esse problema não persista.

4.4.4 Resposta da área auditada

As soluções de TIC, na maioria das vezes, são soluções personalizadas para o TRT5 e por isso nem sempre é possível encontrar soluções de TIC similares em outros órgãos públicos com o mesmo porte e necessidade do TRT5, no painel de preços do Governo Federal ou até mesmo em mais de 1 fornecedor.

4.4.5 Conclusão da equipe de auditoria

A resposta da área auditada não justifica a não realização da pesquisa nos moldes em que prevê a Resolução CNJ nº 182/2013, visto que a maioria das aquisições não se trata de software personalizado, como justificado pela área auditada, mas sim de contratações com objetos similares aos adquiridos em outros órgãos da Administração Pública, em especial em outros TRTs, que também realizam aquisições similares, muitas delas em âmbito nacional, por meio de recursos descentralizados pelo CSJT. Até mesmo nesse tipo de contratação, foi observado que a consulta de preço não foi realizada conforme os ditames da Resolução supramencionada.

5. Ações de Transparência

Com o objetivo de cumprir as diretrizes introduzidas pela Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, indagamos à unidade auditada se existia alguma ação sendo colocada em prática para tornar disponível o seu Plano de Contratações no portal do tribunal.

O propósito desta abordagem em auditoria é conhecer o desempenho dos gestores na utilização dos canais de transparência do órgão como instrumento de controle social da correta aplicação dos recursos públicos por parte dos cidadãos.

Em atenção ao pedido, o setor informou que já houvera sido aberta pela SECOM, em 08/03/2019, Ordem de Serviço nº R105189 para atendimento à demanda aprovada pelo Comitê de Governança de TIC e pela Comissão de Tratamento das Informações a fim de disponibilizar no Portal do TRT5 o link “Governança de TIC”.

Em consulta realizada em junho, verificou-se que o referido documento ainda não se encontrava disponível no portal do TRT da 5ª Região, porém, em nova consulta no mês de setembro foi constatado que a supracitada demanda foi implementada e foram disponibilizados não apenas os Planos de Contratações, mas também os Planos Orçamentários, os Planos Estratégicos (PETIC) e os Planos Diretores (PDTIC) de Tecnologia da Informação e Comunicações dos anos de 2015 a 2019.

A medida adotada se reveste de grande importância, pois a criação de um link próprio na área de transparência eliminará em definitivo a impropriedade que antes havia de os planos elaborados pela SETIC serem divulgados na área da Gestão Estratégica.

6. Recomendações

6.1. Aprimorar as rotinas da equipe de planejamento de modo a garantir que o Plano de Contratações seja aprovado pela autoridade competente até 30 de novembro do ano anterior à sua execução (item 4.1).

6.2. Garantir que os versionamentos do Plano de Contratações sejam aprovados pelo Comitê de Governança de TIC e formalizar todas as alterações realizadas durante a sua execução, observando a inclusão de novas demandas no referido plano, com a respectiva aprovação, antes de efetivar a aquisição (item 4.1);

6.3. Garantir que não sejam inseridas no Plano de Contratações as prorrogações de contrato de prestação de serviços cuja vigência ultrapasse a anualidade do plano já aprovado (item 4.1);

6.4. Aperfeiçoar o Plano de Contratações solicitando à SOF a inserção dos códigos orçamentários e das classificações correspondentes a cada despesa pretendida consoante com o PETIC e a Proposta Orçamentária do órgão (item 4.2);

6.5. Rever o mapeamento dos processos de trabalho relativo à elaboração das etapas que compõem os Estudos Técnicos Preliminares (Sustentação do Contrato, Estratégia para

Contratação e Análise de Risco), seja na contratação ou na prorrogação, observando, no que couber, as regras contidas no art. 13, § 3º, da Resolução CNJ nº 182/2013 e no art. 23, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.666/1993 (item 4.3);

6.6. Observar os parâmetros fixados na Instrução Normativa MPOG nº 5/2014 na fase de elaboração do orçamento estimado da contratação, refazendo a pesquisa de preço sempre que ocorrer atrasos significativos nos trâmites do processo de aquisição, observando os limites temporais previstos na IN supracitada bem como a metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, conforme as regras contidas no art. 2º, inciso II e § 2º, da referida norma (item 4.4).

7. Conclusão

A partir do exame dos procedimentos de aquisição da área de TI, pode-se afirmar que a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação tem atuado, em regra, em conformidade com as diretrizes da Resolução CNJ nº 182/2013 e demais normas aplicáveis.

No entanto, destaca-se que foram identificados alguns pontos carentes de melhoria no processo de contratação para que as aquisições de bens e serviços de TI estejam plenamente de acordo com a Resolução CNJ nº 182/2013.

Por fim, solicitamos a ciência da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações e da Diretoria-Geral.

À Presidência.

Em 21/10/2019.

Fernanda Santangelo de Araújo Lima Santos
Analista Judiciário

Olívio José de Castro
Chefe de Núcleo de Auditoria e Análise de Licitações e Contratos

Ariana Loyola da Silva Prata
Diretora da Secretaria de Controle Interno