

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.230/2007-2 (com 1 anexo e 1 volume)

Natureza: Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC.

Órgãos/Entidades: Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Banco do Estado de Santa Catarina - BESC, Banco do Estado do Piauí - BEP, Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região e Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Interessada: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SEFTI/TCU

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. TEMA DE MAIOR SIGNIFICÂNCIA “TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL”. SUBTEMA “TERCEIRIZAÇÃO EM TI”. EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA DE AUDITORIAS. RELATÓRIO DE CONSOLIDAÇÃO DE INFORMAÇÕES OBTIDAS NAS AUDITORIAS. FALHAS DIVERSAS DETECTADAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização de orientação centralizada (FOC), cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados de um conjunto de fiscalizações, realizada no âmbito do Tema de Maior Significância (TMS) “Terceirização na Administração Pública Federal”, subtema “Terceirização em Tecnologia da Informação”.

2. A coordenação da fiscalização coube à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti. Já a execução descentralizada das auditorias nos órgãos/entidades ficou a cargo da Sefti e das 2ª, 5ª e 6ª Secretarias de Controle Externo da Sede e das Secretarias de Controle Externo nos Estados de Santa Catarina, Piauí, Pernambuco, Rondônia, Paraíba e Rio Grande do Sul.

3. Cada unidade técnica executora autuou processo de fiscalização independente, em cujos relatórios foram encaminhadas as propostas de determinações ou recomendações aos órgãos/entidades auditadas. Adicionalmente, quando foram detectados eventuais indícios de irregularidades, foram autuadas representações específicas voltadas para a apuração desses indícios e a adoção das medidas consideradas cabíveis.

4. Aprecia-se agora o relatório de consolidação das informações obtidas nessas auditorias, que foi elaborado pela Sefti e contém propostas voltadas para o aperfeiçoamento da sistemática de terceirização no setor de Tecnologia da Informação.

5. Preliminarmente, o coordenador desta FOC ressaltou que:

a) por meio do Acórdão nº 140/2005 - Plenário, o TCU sinalizou que haveria falhas na estrutura de recursos humanos dos setores de informática dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo, o que impediria esses setores de executarem com eficiência as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática e à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações de TI. Anteriormente, por meio do Acórdão nº 2.094/2004 - Plenário, esta Corte havia indicado a necessidade de avaliar a legalidade e a oportunidade das aquisições dos bens e serviços de informática, haja vista terem sido detectados graves problemas;

b) cabe ressaltar, ainda, a importância estratégica da área de TI em qualquer organização, o volume de recursos despendidos nessa área pelo Governo Federal (cerca de R\$ 6 bilhões em 2006) e o crescente número de acórdãos do TCU sobre o tema. Nesse contexto, esta Corte de Contas incluiu a “Terceirização em TI” como subtema do Tema de Maior Significância (TMS) “Terceirização na Administração Pública Federal” para o exercício de 2007;

c) o objetivo desta auditoria foi avaliar a terceirização no setor de TI praticada por entes da Administração Pública Federal selecionados pelo TCU. Em especial, foi analisada a adequação da estrutura das unidades e seus processos de aquisição e gestão de serviços terceirizados, visando obter uma visão sistematizada dos problemas, induzir a necessidade de que os entes criem processos, identificar riscos e implementar controles, além de sinalizar soluções com medidas estruturantes;

d) após analisar os resultados das 12 auditorias realizadas, cabe destacar, acerca da governança de TI, que:

- a cultura de planejamento de longo prazo é quase inexistente;
- nos setores de TI, em geral, não há estrutura definida, existem papéis sensíveis sem responsabilidade definida, sem responsável ou cujo responsável não integra o serviço público;
- há indícios de que o quadro de pessoal de TI não é suficiente para desempenhar as atribuições da área e de que, normalmente, não há políticas para garantir a segurança da informação, sendo que, quando há, a maioria não é efetiva;

e) também cabe ressaltar, com relação à legalidade das contratações de serviços de TI, que:

- não há estratégia para contratar serviços de TI;
- sempre há falhas nos projetos básicos, tais como: falta de divisão do objeto, pagamento por horas e não por produtos, utilização indevida da modalidade “técnica e preço”, falhas nas estimativas de preço e mecanismos de gestão contratual pouco efetivos;
- foram constatadas deficiências graves na gestão dos contratos, que causaram prejuízos ao Erário;

f) a análise empreendida demonstrou ainda que a atuação do órgão encarregado de orientar e coordenar as ações dos setores de informática da Administração Direta, Autárquica e Fundacional não é efetiva;

g) o volume de recursos fiscalizados atingiu cerca de R\$ 1,5 bilhão;

h) a contribuição do Tribunal de Contas da União para o aperfeiçoamento da gestão de TI da APF se deu com um conjunto de recomendações endereçadas aos entes públicos com competência normativa nas suas esferas de atuação, ou seja, potencialmente toda a Administração Pública Federal. Dentre essas recomendações, cabe destacar às relativas à criação de carreira específica para os profissionais de gestão de TI e à adoção de ações de capacitação em gestão de TI;

i) os benefícios estimados dessas propostas decorre da melhoria esperada nas estruturas de recursos humanos dos setores de TI da Administração Pública Federal, que poderá propiciar uma melhor governança de TI e aumentar a possibilidade de que a TI agregue maior valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade. Adicionalmente, os benefícios financeiros potenciais desta ação de controle totalizam R\$ 772 milhões, considerando o horizonte de cinco anos.

6. Em seguida, o coordenador desta FOC apresentou um relatório do qual destaco os seguintes pontos:

- *Considerações iniciais*

a) em 2007, o Tribunal de Contas da União escolheu como um dos Temas de Maior Significância para orientar sua fiscalização a "Terceirização no Setor Público". Dentro desse tema, foi selecionado o subtema "Terceirização em TI". Nesse contexto, foi realizada a presente fiscalização, sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, cujo procedimento inclui a preparação centralizada, a execução descentralizada e a consolidação dos resultados. Essa sistemática de fiscalização tem por objetivo avaliar, de forma abrangente e integrada, um tema, programa ou ação de governo, visando traçar um quadro geral das situações verificadas, identificar irregularidades mais comuns e relevantes e propor aperfeiçoamentos nos mecanismos de controle, no arcabouço legal ou no modelo de execução de programa ou ação, de responsabilidade de um ou vários órgãos ou entidades federais;

b) a formulação do planejamento, a orientação dos trabalhos de execução e a consolidação dos resultados ficaram a cargo da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti. Já a execução descentralizada das fiscalizações ficou a cargo das Secretarias de Controle Externo nos Estados da Paraíba, Pernambuco, Piauí, Santa Catarina, Rondônia, Rio Grande do Sul; das 2ª, 5ª e 6ª Secretarias de Controle Externo e da própria Sefti. Cada unidade executora emitiu suas próprias portarias de fiscalização (fases planejamento, execução e relatório) e autuou um processo de fiscalização independente, no qual foram feitas as diligências necessárias e em cujos relatórios foram encaminhadas as propostas de determinações e recomendações;

c) nos casos em que foram identificadas irregularidades graves, com possibilidade de dano ao erário, as equipes de auditoria foram orientadas pela coordenação da FOC a tratar do assunto em processo de Representação separado do Relatório de Auditoria, de forma a dar maior celeridade à apuração dos indícios e ao julgamento do relatório de auditoria. Em conformidade com essa orientação, foram apresentadas 10 representações ao longo desta FOC, cujos números de processo e benefícios estimados constam da tabela abaixo:

Ente auditado	Secretaria	TC nº	Situação	Valor (R\$)
MEC	Sefti	024.801/2007-4	Julgado	1.500.000,00
MT	Sefti	027.946/2007-5	Gab. Min. Benjamin Zymler (com proposta de mérito)	973.928,00
MT	Sefti	027.973/2007-2	Gab. Min. Benjamin Zymler (com proposta de mérito)	629.117,85
MT	Sefti	003.460/2008-0	Gab. Min. Benjamin Zymler (com proposta de audiência)	0,00
MRE	Sefti	002.176/2008-9	Sefti (em análise de audiência)	Não informado
Besc	Secex-SC	028.808/2007-3	Gab. Min. Benjamin Zymler (com proposta de mérito)	Não informado
Mapa	Secex-5	030.719/2007-9	Gab. Min. Benjamin Zymler (com proposta de mérito)	Não informado
MJ	Secex-6	030.877/2007-8	Julgado	563.653,00
MJ	Secex-6	003.739/2008-2	Gab. Min. Benjamin Zymler (com proposta de oitiva)	Não informado
Diversos entes	Sefti	031.531/2007-7	Julgado	78.000.000,00
TOTAL				81.666.698,85

d) as equipes também foram orientadas pela coordenação da FOC a avaliar, quando da definição dos encaminhamentos a serem propostos, a opção por recomendações e determinações corretivas em detrimento de audiências dos responsáveis. Essa orientação deveu-se ao fato de que os trabalhos individuais fazem parte de um amplo diagnóstico dos problemas da Terceirização de Tecnologia da Informação (TI) nos entes públicos e de que as irregularidades encontradas, em geral, estão disseminadas entre os gestores, que baseiam suas contratações em avenças celebradas anteriormente por outros órgãos ou entidades e, por via de consequência, ocorre uma perpetuação de vícios. Ademais, essa orientação encontra-se alinhada ao Objetivo Estratégico nº 2 do TCU, pois contribui para a melhoria do desempenho da Administração Pública. Coube à fiscalização

consolidadora, neste processo, propor a adoção das medidas estruturantes necessárias ao aperfeiçoamento da Administração Pública Federal como um todo. Aduz-se que essas medidas deverão ser implementadas pelos órgãos centrais;

e) além dos resultados das 12 fiscalizações realizadas, entendeu-se oportuno trazer para este relatório outras informações que contribuíssem para uma visão sistematizada da situação de terceirização em TI. Nesse sentido, foram agregadas informações sobre a atuação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), na condição de órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), e sobre a atuação pretérita do TCU sobre essa questão;

f) na presente consolidação, serão identificadas as medidas estruturantes necessárias para solucionar os graves problemas detectados. Constatou-se a necessidade de os entes públicos:

- criarem processos, em especial um processo para contratação de TI;

- identificarem riscos e implementarem controles;

- implantarem uma política de pessoal de Tecnologia da Informação, para dotar os setores de TI de pessoal em quantidade e com a qualificação necessária à **gestão** dos recursos de TI;

g) paralelamente, serão propostas medidas de curto prazo com vistas a que a Administração Pública possa realizar contratações mais eficientes, como a definição do projeto básico mínimo que o controle externo deverá exigir nas suas ações de controle;

- *Origem desta auditoria*

a) por meio do Acórdão nº 435/2007 –Plenário (sigiloso), a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação foi designada para coordenar as fiscalizações inseridas no bojo do Tema de Maior Significância (TMS) “Terceirização na Administração Pública Federal”, subtema “Terceirização em TI”.

Posteriormente, por meio de Despachos do Ministro-Relator Benjamin Zymler, de 6/7, 18/9 e 28/9/2007 (fls. 6, 13 e 18 do TC nº 017.586/2007-5), foi autorizada a realização de FOC no âmbito do TMS – Terceirização em TI;

b) a partir de 1997, com o advento do Decreto nº 2.271/1997, ocorreu um aumento das contratações de serviços de Tecnologia da Informação pelos entes públicos. Boa parte dessas contratações, normalmente voltadas para a prestação de serviços contínuos, estenderam-se, com fulcro no art. 57, II, da Lei nº 8.666/1993, por 5 anos. Em 2002, quando ocorriam as licitações para substituir os contratos então vigentes e que estavam findando, a quantidade de acórdãos do TCU relacionados à contratação de serviços de TI cresceu substancialmente, sinalizando a existência de diversos problemas pontuais nesse tipo de contratação. Após pequena redução em 2003, a quantidade de manifestações do TCU nesse tema continuou crescendo, o que é um indício de que contratações com irregularidades continuaram a ser objeto de apreciação desta Corte com maior frequência;

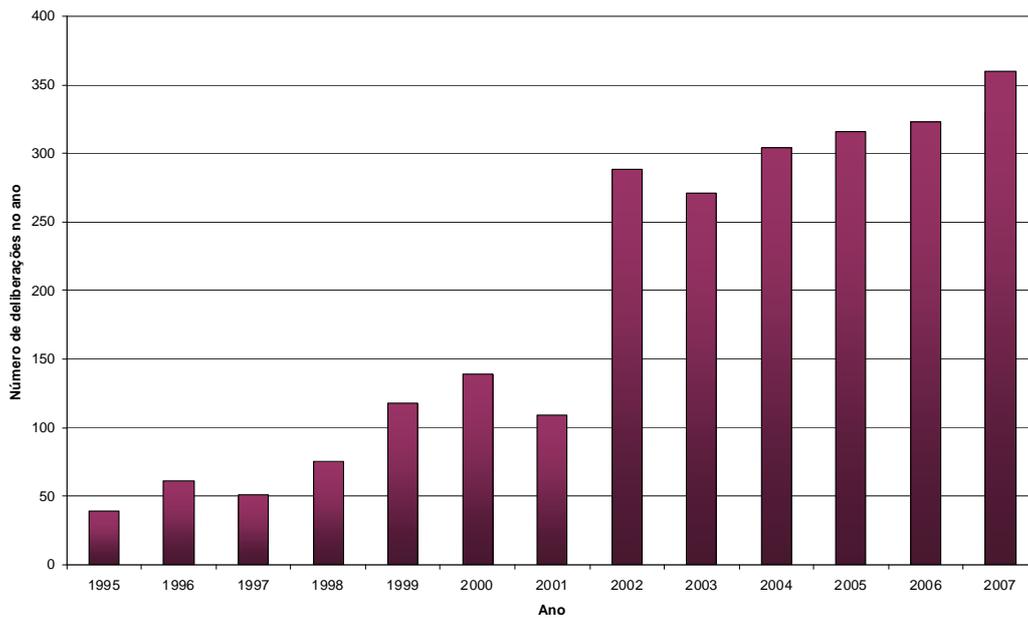


Figura 1 - Evolução da quantidade de acórdãos e decisões do TCU relacionados com a contratação de serviços de TI

c) diante dos indícios de problemas nas contratações de serviços de TI, o TCU entendeu ser necessária uma avaliação sistematizada do assunto na forma de um Tema de Maior Significância, a qual foi realizada em 2007. A abordagem proposta pela Sefti para o subtema Terceirização em TI, no contexto do TMS 2007, foi motivada pelos Acórdãos nº 2.094/2004 e nº 140/2005, ambos do Plenário;

d) em sede de solicitação do Congresso Nacional (TC nº 013.458/2000-0), o TCU identificou que um volume expressivo dos gastos em Tecnologia da Informação, realizados pela Administração Pública Federal, prescindiu de licitação, motivo pelo qual proferiu determinação para que a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) realizasse trabalhos de auditoria visando avaliar a legalidade e oportunidade da contratação/aquisição de bens e serviços de informática pelos diversos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal (item 8.2 do Acórdão nº 1.214/2002 - Plenário). Assim, em 2003 foi realizada uma FOC em 32 unidades jurisdicionadas, cujo enfoque foi a legalidade das contratações diretas em Tecnologia da Informação. O relatório de consolidação dos trabalhos dessa FOC originou o Acórdão nº 2.094/2004 - Plenário, cujo item 9.2 possui a seguinte redação:

“9.2. determinar à Segecex que avalie a conveniência e oportunidade de, após concluído o estudo de que trata o item 9.7 do Acórdão nº 1.558/2003 - Plenário, incluir nos Planos de Fiscalizações, Fiscalização de Origem Centralizada - FOC para continuar avaliando a legalidade e oportunidade das aquisições dos bens e serviços de informática, sobretudo nos órgãos e entidades que não foram fiscalizados nessa auditoria e naqueles em que foram constatados problemas graves;”

e) posteriormente, o Tribunal, ao apreciar Representação formulada contra atos praticados no então Ministério da Agricultura e do Abastecimento (TC nº 011.525/2000-5), constatou deficiências na área de recursos humanos do setor de TI daquele Ministério. Falha semelhante foi identificada também em outros órgãos da Administração Direta, o que motivou determinação à Segecex no sentido de conduzir avaliação nos seguintes termos (Acórdão nº 140/2005 - Plenário):

“9.4. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que adote providências para realizar, por intermédio das unidades técnicas competentes, auditoria nos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo com vistas a avaliar a estrutura de recursos humanos dos respectivos setores de

informática, verificando se o quantitativo e a qualificação dos servidores são suficientes ao desempenho das atribuições da área e ao atendimento das necessidades das demais unidades integrantes do órgão, sobretudo se as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor são executadas com eficiência e eficácia e, ainda, se essas atividades estão acometidas a servidores do órgão, entre outros aspectos considerados relevantes na fase de planejamento dos trabalhos;”

f) o art. 10 do Decreto-Lei nº 200/1967 interliga esses dois acórdãos e completa a sustentação para o enfoque pretendido por esta especializada na condução do tema Terceirização em TI, **verbis**:

“Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

(...)

*§ 7º Para melhor desincumbir-se das **tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle** e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará **desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.**”*

g) a abordagem proposta consistirá em avaliar a legalidade das contratações de serviços em Tecnologia da Informação, levando em conta, além da legislação relativa a licitações e contratos, o citado comando legal de que as atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle dos setores de TI devem ser executadas pela Administração, o que induz a necessidade de avaliar, também, se os setores de TI têm estruturas capazes de realizar a gestão destes contratos de terceirização;

- *Relevância do tema desta auditoria*

a) o tema “terceirização de TI” é relevante devido à sua materialidade, essencialidade, caráter estratégico e aptidão para induzir a governança corporativa. Com relação à materialidade, um levantamento de auditoria realizado pela Sefti (TC nº 007.972/2007-8 - Acórdão nº 371/2008 - Plenário) revelou não ser possível identificar precisamente a despesa autorizada ou executada em Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal. Contudo, por meio de um método conservador, foram identificadas despesas com bens e serviços de TI superiores a R\$ 6 bilhões, em 2006. O setor de TI é área essencial e de suporte estratégico nas organizações públicas e privadas e o TCU já apontou casos de completa dependência tecnológica de entes da Administração Pública Federal em relação aos seus contratados:

- Decisão nº 1.459/2002 - Plenário - TC nº 014.003/2001-2 (contratante Dataprev, contratada Unisys): foi identificada dependência devido à utilização de tecnologias proprietárias, o que conduzia a contratações por inexigibilidade com valores cada vez maiores, os quais foram questionados pelo TCU. O Tribunal determinou, entre outras medidas, a elaboração de um projeto de migração dos sistemas e bases de dados para plataforma aberta e a renegociação dos contratos. Tendo em vista que a renegociação dos contratos não se deu administrativamente, a Dataprev buscou a tutela judicial. O TCU vem acompanhando o projeto de migração e o andamento dessa ação judicial no TC nº 004.020/2004-4. O caso chamou a atenção do Ministério Público Federal (MPF), que ajuizou a ação civil pública nº 2005.34.00.013716-5 na Seção Judiciária do Distrito Federal;

- Acórdão nº 2.023/2005 - Plenário - TC 005.449/2005-7 (contratante Ministério do Trabalho e Emprego, contratada Datamec, subsidiária da Unisys): novamente, a utilização de tecnologia proprietária conduziu a sucessivas contratações por inexigibilidade com valores cada vez maiores. Os sistemas, no caso em comento, são os relativos ao seguro-desemprego. Neste caso, a auditoria detectou que *“documentação técnica e programas fontes não estão disponíveis para a Administração Pública e, por mais absurdo que possa parecer, ela não tem acesso aos dados gerados por esses sistemas, a não ser da forma como a dita empresa oferece”*. A contratada ameaçou paralisar a

prestação dos serviços e o Ministério buscou a tutela judicial. Foi firmado termo de ajuste judicial entre o Ministério e a Datamec, monitorado pelo TCU nos autos do TC nº 005.449/2005-7. O caso chamou a atenção do MPF que também acompanha o processo;

- Acórdão nº 71/2007 - Plenário (contratante Senasp/MJ, contratada Politec): o Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública - Infoseg é um cadastro nacional de mandados de prisão e inquéritos, informação de grande valia para as Políticas de Segurança Pública. Referido sistema é desenvolvido, mantido e operado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp/MJ). O efetivo que desenvolve, mantém e opera o Infoseg é composto por treze pessoas, dos quais um é servidor com contrato temporário e doze são funcionários da empresa contratada. Nas suas ausências, o gerente do Infoseg é substituído pela líder de projeto da empresa contratada;

- Acórdão nº 889/2007 - Plenário (contratante Diretoria Técnico-Científica do Departamento de Polícia Federal – Ditec/DPF, contratada Iafis/Sagem): a contratação de tecnologia proprietária para o Sistema Automatizado de Identificação de Impressões Digitais - Afis, sem previsão de transferência de tecnologia, obrigou a Ditec/DPF a celebrar sucessivos contratos de manutenção realizados por inexigibilidade, cujos valores foram arbitrados pela contratada. No caso em tela, o voto do relator registrou que *“o atual conhecimento técnico do sistema, mantido pela Ditec, principalmente quanto ao funcionamento e à interação entre os objetos que compõem internamente o Afis, pode impossibilitar a realização da correta e segura definição das regras que viabilizariam a contratação de outras empresas”*;

b) a citada dependência tem pelo menos dois aspectos danosos:

- existência de contratações sucessivas, em geral para a manutenção dos sistemas, realizadas sem licitação e a custos cada vez mais altos para os cofres públicos;

- ficam fragilizados os controles sobre a segurança da informação, em especial fica potencialmente comprometida a disponibilidade da informação, por exemplo, em virtude de descontinuidade das atividades do fornecedor ou dos produtos contratados ou do desinteresse na continuidade da prestação dos serviços;

c) como um dos pilares da governança de TI é o alinhamento estratégico, o TCU, ao estimular o aperfeiçoamento da governança de TI nos entes da Administração Pública Federal, estará induzindo também a governança corporativa. Ao exigir a elaboração do Planejamento Estratégico de TI e considerando que as boas práticas (leia-se Cobit® - **Control Objectives for Information and related Technology**) estipulam que esse planejamento deve estar alinhado às estratégias de negócio da organização, o TCU faz com que o líder do setor de TI passe a induzir na organização a necessidade de realizar o Planejamento Estratégico Institucional;

d) a boa governança passa por avaliar riscos e implantar controles para mitigá-los, mas não há como fazê-lo sem processos de trabalho definidos. Nesse ponto, a indução da governança corporativa por meio da governança de TI (espécie de indução de “baixo para cima” ou abordagem *bottom-up*) conta com um fator crítico de sucesso: os setores de TI, naturalmente, já trabalham por processos;

- *Ações conexas*

a) as seguintes ações são conexas a este trabalho e lhe proporcionaram informações para o planejamento:

- TC nº 007.973/2007-5 (Acórdão nº 1.934/2007 - Plenário): levantamento de auditoria com o objetivo de obter e sistematizar normas e jurisprudência relativas à Tecnologia da Informação;

- TC nº 007.972/2007-8 (Acórdão nº 371/2008 - Plenário - Relação nº 14/2008 - Ministro Guilherme Palmeira): levantamento de auditoria com o objetivo de obter informações sobre gastos e fontes para formação de preços de TI;

- TC nº 008.380/2007-1 (não apreciado): levantamento de auditoria com o objetivo de obter informações sobre a governança de TI na Administração Pública Federal;
- TC nº 019.889/2007-2 (não apreciado): estudo sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços técnicos de informática (item 9.7 do Acórdão nº 1.558/2003 - Plenário);
- TC nº 006.030/2007-4 (Acórdãos nº 1.480/2007 e nº 1.999/2007, ambos do Plenário): monitoramento da recomendação à SLTI para elaborar um modelo de contratação de serviços de TI para a Administração Pública Federal (item 9.4 do Acórdão nº 786/2006 - Plenário);

- *Critérios de auditoria*

a) foram utilizados como critérios de auditoria os controles previstos no Cobit, na norma NBR ISO/IEC 17799:2005 e na legislação afeta a contratações de serviços de TI. O Cobit destina-se a prover um modelo de boas práticas para Governança de Tecnologia da Informação (Cobit 3.0 - "A Governança de TI é uma estrutura de relacionamentos e processos para dirigir e controlar a TI a fim de alcançar as metas da instituição pela agregação de valor, enquanto se mantém o equilíbrio dos riscos versus retorno sobre esta função e seus processos"). Ele organiza seus objetivos de controle (Cobit 4.0 - "Um objetivo de controle é uma declaração de um propósito ou resultado a ser alcançado, por meio da implementação de controles em determinada atividade de TI.") em quatro grandes grupos:

- *Planning & Organization* – Planejamento e Organização (PO);
- *Acquisition & Implementation* – Aquisição e Implementação (AI);
- *Delivery & Support* – Entrega e Suporte (DS);
- *Monitoring & Evaluate* – Monitoração e Avaliação (ME);

b) segundo o Cobit, "a governança de TI é responsabilidade dos executivos e corpo de diretores, e consiste na liderança, estrutura organizacional e processos que garantam que a TI corporativa dê suporte e estenda as estratégias e objetivos do negócio" (*Executive Overview* do Cobit 4.1). Daí a auditoria não foi realizada nos setores de TI dos entes auditados, mas sim na alta administração (no caso dos Ministérios, na Secretaria-Executiva);

c) ainda segundo o Cobit 4.1, a governança de TI tem foco em cinco áreas:

- alinhamento estratégico, voltado a garantir que as ações do setor de TI estejam alinhadas às do negócio;
- entrega de valor, determina que a TI deve entregar os benefícios propostos ao negócio;
- gerência de recursos, busca a otimização na utilização de recursos (aplicações, informações, infra-estrutura e pessoal);
- gerência de riscos, visa a identificação de riscos e a forma como lidar com eles, de modo a minimizar suas conseqüências caso se concretizem;
- gerência de desempenho, objetiva monitorar as ações empreendidas na TI;

d) a norma NBR ISO/IEC 27002 é o Código de Prática para a Gestão da Segurança da Informação mais adotado em todo o mundo. Ele foi nacionalizado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em 30/9/2001 e hoje está em sua terceira versão. Essa norma contém recomendações, relativas à gestão da segurança da informação, direcionadas aos responsáveis pela implementação e manutenção da segurança em suas organizações. Ela visa prover uma base comum para o desenvolvimento de normas de segurança organizacional e das práticas efetivas de gestão da segurança, além de prover confiança nos relacionamentos entre as organizações;

e) são modelos e padrões amplamente reconhecidos e utilizados no Brasil e no mundo, no âmbito da Tecnologia da Informação, tanto por gerentes de informática quanto por auditores de TI;

f) a legislação afeta às contratações de serviços de TI tomou por base o estudo sobre os parâmetros que devem balizar a contratação de serviços técnicos de informática (determinação contida no item 9.7 do Acórdão nº 1.558/2003 – Plenário);

- *Objetivos da fiscalização*

a) o objetivo geral desta fiscalização foi avaliar a terceirização no setor de TI dos entes da Administração Pública Federal selecionados, em especial a adequação da estrutura da unidade e de seus processos de aquisição e gestão de serviços terceirizados;

b) os objetivos específicos da fiscalização são:

- apresentar um panorama da estrutura dos setores de TI dos entes auditados, com base nos controles previstos no Cobit;

- apresentar a amplitude dos problemas na contratação e gestão de serviços de TI na Administração Pública Federal que perpassam diversos setores dentro dos entes contratantes (setores de TI, de compras, jurídico, orçamentário, financeiro);

- identificar as ações realizadas pelo órgão central do Sisp, no tocante às políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema e ao processo normativo de compras do Governo Federal na área de informática;

- identificar as possíveis causas para os problemas encontrados;

- identificar medidas estruturantes, de médio e longo prazos, capazes de reverter a ausência de estratégia para conduzir os setores de TI dos entes da Administração Pública Federal;

- identificar soluções de curto prazo para minimizar os problemas legais na contratação e gestão de serviços de TI;

- *Escopo*

a) fazem parte do escopo das auditorias que compuseram a FOC:

- estrutura e processos do setor de TI;

- contratos para prestação de serviços de TI, prioritariamente os de serviços continuados (suporte ao usuário, suporte à infra-estrutura, desenvolvimento ou manutenção de software) e secundariamente os de projetos na área de TI (implantação de portal ou de um sistema);

b) considerando a baixa materialidade dos contratos firmados pela Fundação Universidade de Rondônia, ente auditado pela Secex/RO, aquela unidade técnica optou por não realizar a segunda parte da auditoria, qual seja, a avaliação das contratações de serviços de TI;

- *Questões de auditoria*

a) cada auditoria que integrou esta FOC contemplou duas partes, relacionadas a seguir:

- Parte 1: avaliação da governança de TI. Composta por 14 questões de auditoria com 32 possíveis achados. Auditoria com foco operacional;

- Parte 2: avaliação das contratações de serviços de TI. Composta por 11 questões de auditoria com 43 possíveis achados. Auditoria com foco em conformidade;

b) logo, esta auditoria teve 25 questões de auditoria com 75 possíveis achados. As questões de auditoria da FOC são as descritas a seguir:

Q1 - O ente executa a função de planejamento institucional segundo as boas práticas?

Q2 - O setor de TI executa a função de planejamento estratégico de TI segundo as boas práticas?

Q3 - A organização do setor de TI do ente é adequada às atividades que ele deve dar suporte?

Q4 - O setor de TI executa o processo orçamentário segundo a legislação e as boas práticas?

Q5 - Há um processo de gestão de pessoal de TI que atende às boas práticas?

Q6 - Há padrões para desenvolvimento de sistemas que apoiem a administração da qualidade no setor de TI?

Q7 - É efetuada análise de riscos na área de TI?

Q8 - O setor de TI adota a gerência de projetos formalmente?

Q9 - Há processos formais para terceirização de serviços de TI que contribuam para uma boa governança?

Q10 - O setor de TI tem processo formal de gestão de mudanças?

Q11 - Há um Plano de Continuidade do Negócio - PCN - compatível com as necessidades operacionais do ente?

Q12 - Há controles que assegurem a segurança da informação no ente?

Q13 - Há política de cópias de segurança formalmente definida?

Q14 - O ente realiza monitoração dos processos afetos à TI?

Q15 - A fundamentação do objetivo da contratação dos serviços de TI atende aos requisitos legais?

Q16 - O modelo de prestação dos serviços de TI utilizado atende aos requisitos legais e às boas práticas?

Q17 - O modelo de seleção de fornecedor para prestação de serviços de TI atende aos requisitos legais?

Q18 - Os critérios de seleção do fornecedor atendem aos requisitos legais e às boas práticas?

Q19 - O modelo de gestão do contrato atende aos requisitos legais e contribui para a boa gestão contratual?

Q20 - O levantamento e análise de preços de mercado para a contratação de serviços de TI foram adequados?

Q21 - Os procedimentos normalmente executados fora do setor de TI para seleção e contratação do fornecedor estão em conformidade com o previsto na legislação e no edital?

Q22 - A monitoração técnica do contrato de prestação de serviços de TI é executada de forma satisfatória?

Q23 - A monitoração administrativa do contrato de prestação de serviços de TI é executada de forma satisfatória?

Q24 - Na etapa de pagamento dos contratos de prestação de serviços de TI são feitas as verificações necessárias?

Q25 - O processo de avaliação de problemas e ajustes dos contratos de prestação de serviços de TI é executado de forma satisfatória?

c) essa dupla abordagem (conformidade e operacional), também conhecida por auditoria integrada, teve por objetivo evidenciar, por meio de testes substantivos nos contratos, as falhas existentes (foco em conformidade) que poderiam ser minimizadas com a implantação de processos e controles (foco operacional).

Registre-se que dos 75 possíveis achados apenas 4 não foram evidenciados em nenhuma das 12 fiscalizações, o que demonstra a alta eficácia da escolha dos pontos mais vulneráveis para análise;

- *Estratégia metodológica*

a) foram seguidas as seguintes diretrizes no planejamento desta FOC:

- o resultado do trabalho deve oferecer uma visão sistêmica, motivo pelo qual foram utilizadas matrizes padronizadas para todas as 12 fiscalizações;

- o planejamento deve ser participativo;

- somente foram chamadas para participar dos trabalhos unidades técnicas interessadas;

- o foco do trabalho deve estar em órgãos da Administração Direta, por conta do item 9.4 do Acórdão nº 140/2005 - Plenário;

- o trabalho deve ter dupla abordagem - governança e contratações de serviços de TI;

- as questões de auditoria devem buscar um equilíbrio entre benefícios de melhorias e economias;

- deve-se buscar, na medida do possível, simplicidade nos procedimentos, o que levou à opção por abrangência e não por profundidade.

b) as matrizes de planejamento e de procedimentos foram elaboradas por analistas da Sefti e, posteriormente, submetidas a críticas e sugestões pelos demais participantes da FOC;

c) as 14 primeiras questões de auditoria objetivaram uma avaliação da situação de governança de TI dos auditados. Treze questões, da segunda à décima quarta, foram concebidas com base nos seguintes processos do Cobit 4.1:

- PO1 – Definir planejamento estratégico de TI (Q2)
- PO4 – Definir processo, organização e relacionamentos de TI (Q3)
- PO5 – Gerenciar investimentos de TI (Q4)
- PO7 – Gerenciar recursos humanos de TI (Q5)
- PO8 – Gerenciar qualidade (Q6)
- PO9 – Avaliar e gerenciar riscos (Q7)
- PO10 – Gerenciar projetos (Q8)
- AI5 – Contratar recursos de TI (Q9)
- AI6 – Gerenciar mudanças (Q10)
- DS4 – Garantir continuidade do serviço (Q11)
- DS5 – Garantir segurança dos sistemas (Q12)
- DS11 – Gerenciar dados (Q13)
- ME1 – Monitorar e avaliar o desempenho da TI (Q14)
- ME2 – Monitorar e avaliar controles internos (Q14)
- ME3 – Garantir a conformidade com requisitos externos (Q14)

d) considerando o ineditismo da avaliação no setor público e a ausência de parâmetros de avaliação de risco, foram utilizados os seguintes critérios para escolher os processos do Cobit:

- no domínio Planejamento e Organização (PO), escolhemos aqueles processos que estariam ligados à estrutura do auditado, de forma a atender ao disposto no Acórdão nº 140/2005 - Plenário;
- no domínio Aquisição e Implementação (AI), escolhemos o processo considerado de alta importância (AI6) e aquele ligado à terceirização de serviços (AI5);
- no domínio Entrega e Suporte (DS), escolhemos os processos de alta importância (DS4 e DS11) e aquele associado à continuidade do negócio (DS4);
- no domínio Monitoração e Avaliação (ME), só não escolhemos o processo ME4 por considerá-lo de alta complexidade;

e) a primeira questão completa as 14 destinadas à avaliação da governança e é o ponto de partida para essa avaliação. Afinal, como um dos pilares da governança de TI é o alinhamento estratégico, necessita-se de um planejamento de longo prazo de negócio, ao qual o planejamento de TI possa se alinhar;

f) as 11 últimas questões buscaram avaliar as contratações de serviços de TI, perpassando todo o ciclo de contratação e gestão contratual. Essas questões foram elaboradas a partir do estudo determinado pelo item 9.7 do Acórdão nº 1.558/2003 - Plenário. Com base nesse estudo, a equipe de planejamento desta FOC escolheu os pontos que possuem maior risco de desconformidade com a legislação vigente, considerados como aqueles analisados em processos apreciados pelo TCU onde repetidamente ocorrem irregularidades.

As questões 15 a 20 referem-se a elementos que devem constar do projeto básico das contratações. Já a questão 21 abarca os procedimentos para a contratação que ocorrem fora do setor de TI. Por fim, as questões de 22 a 25 exploram etapas da gestão contratual;

g) esta fiscalização não avaliou a maturidade dos processos Cobit nos entes auditados. Ademais, a substanciação do risco prevista pelo Guia de Auditoria do Cobit não foi empreendida em todos os casos, pois a opção foi por abrangência e não por profundidade na avaliação;

h) considerando que o Banco Central do Brasil fiscaliza as instituições financeiras com base no Cobit, foi solicitado, ainda na fase de planejamento e por meio do Ofício de Requisição nº 01-517/2007 (fl. 63), o relatório da fiscalização realizada pelo Bacen no Banco do Estado de Santa

Catarina, para subsidiar os trabalhos de fiscalização naquele banco. Por meio do Ofício Deaud/Gabin-2007-0576 (fl. 65), foram encaminhadas ao TCU cópias do relatório acima citado, as quais foram remetidas à Secex/SC. Foram acostadas a estes autos apenas duas folhas desse relatório, que evidenciam riscos reais devido a falhas na segurança da informação (fls. 160 e 161 do anexo 1);

- Identificação de riscos e implantação de medidas mitigadoras

a) durante a etapa de planejamento dos trabalhos desta FOC, foram identificados riscos para o sucesso da fiscalização e implementadas medidas para minimizá-los, conforme será descrito a seguir:

- Risco 1: Ineditismo do assunto “avaliação de governança de TI” pelo TCU.

Medidas mitigadoras: execução assistida pela Sefti na maior parte dos procedimentos dessa parte da auditoria, apoio de um técnico da Sefti por uma semana durante a execução das auditorias;

- Risco 2: Incipiência do TCU na avaliação de contratos de TI sob ótica de especialista em TI:

Medidas mitigadoras: Disponibilização do estudo sobre contratações em função da determinação contida no item 9.7 do Acórdão nº 1.558/2003 - Plenário, treinamento durante o planejamento, apoio de um técnico da Sefti por uma semana, durante a execução das auditorias;

- Risco 3: complexidade do assunto em casos concretos:

Medidas mitigadoras: criação de lista de discussão por e-mail (lista_fiscati), apoio da coordenação (Sefti) por telefone e apoio por videoconferência;

- Risco 4: supervisão dos trabalhos por alguém não especialista (o supervisor pertence à unidade técnica que está executando a fiscalização)

Medidas mitigadoras: Devido à carência de recursos humanos da Sefti à época das fiscalizações, nada pôde ser feito com relação a esse risco;

- Risco 5: utilização do sistema Fiscalis (módulo Execução), que recém entrou em produção.

Medida mitigadora: treinamento ministrado pela Secretaria Adjunta de Fiscalização (Adfis) durante o planejamento;

- Auditorias-piloto

a) foram realizadas duas auditorias-piloto para testar os papéis de trabalho e validar a metodologia pretendida, tendo sido obtidos os resultados descritos a seguir:

- Ministério da Educação (MEC): 41 achados de 75 possíveis (55%). Foi autuada uma Representação, com benefício estimado de recuperação de R\$ 1,5 milhão;

- Ministério dos Transportes (MT): 54 achados de 75 possíveis (72%). Foram autuadas duas Representações, com benefício estimado de recuperação de R\$ 1,5 milhão;

b) nas duas auditorias-piloto, a coordenação da FOC mapeou 62 achados dos 75 possíveis (83%), o que validou a metodologia proposta, sem prejuízo da realização de ajustes nos papéis de trabalho. Referidos ajustes foram realizados em duas etapas. Na primeira, executou-se o primeiro piloto e procedeu-se ao primeiro ajuste. Posteriormente, executou-se o segundo piloto e procedeu-se ao ajuste final;

c) os jurisdicionados para a auditoria-piloto foram escolhidos dentre a clientela (pertencente à Administração Direta) das Unidades Técnicas que não participariam da FOC (Secex-1 e Secex-6), onde os contratos apresentavam maior materialidade. Posteriormente, a Secex-6 optou por participar dos trabalhos;

d) após o aperfeiçoamento dos papéis de trabalho, as matrizes de planejamento e procedimento e os 62 achados mapeados nas auditorias-piloto foram cadastrados na Fiscalização consolidadora (Fiscalis nº 517/2007) por meio do Sistema Fiscalis (módulo Execução). Como as demais fiscalizações estavam vinculadas à fiscalização consolidadora, as equipes executoras puderam importar as matrizes, o que agilizou a realização dos trabalhos. Outro fator de ganho de produtividade, na etapa de execução, foi a possibilidade de importação dos achados já cadastrados nas auditorias-piloto, de forma que os analistas já tinham boa parte das informações cadastradas no sistema (sugestões de critério de auditoria, causa, efeito e proposta de encaminhamento);

e) dentre os papéis de trabalho, cabe destacar o Ofício de Comunicação de Auditoria, que contém o pedido de uma série de informações que os gestores deveriam apresentar às equipes para a avaliação de governança de TI. Considerando que as informações contidas nesse ofício são balizadores para os gestores saberem o que o controle externo espera, em termos de governança de TI, da Administração Pública Federal, propõe-se determinar à Sefti que dê publicidade, por meio do sítio do TCU na Internet, às informações solicitadas acerca de governança de Tecnologia da Informação que foram solicitadas aos gestores nesta fiscalização. Essa proposta se alinha ao Objetivo Estratégico nº 3 do TCU (“Estimular a transparência da gestão pública”), na medida em que estimula a Administração a realizar uma análise crítica da sua situação de governança de TI;

- *Seleção dos jurisdicionados e equipes*

a) além das duas auditorias piloto, foram auditados mais 10 entes assim classificados: 4 Ministérios (Relações Exteriores, Agricultura, Fazenda e Justiça), 2 Tribunais (TRT da 13ª Região e TRF da 4ª Região), 2 Bancos (do Estado do Piauí e do Estado de Santa Catarina), 1 Universidade (Fundação Universidade Federal de Rondônia) e 1 estatal (Companhia Hidroelétrica do São Francisco). Participaram desta FOC equipes das seguintes Unidades Técnicas do TCU: Secex/PB, Secex/PE, Secex/PI, Secex/RO, Secex/RS, Secex/SC, Secex-2, Secex-5, Secex-6 e Sefti;

b) a seleção dos jurisdicionados auditados seguiu o seguinte critério: escolha do ente com contratos de maior materialidade para prestação de serviços de TI dentro da clientela das unidades técnicas participantes, com posterior homologação pela Secex que realizaria a auditoria e adoção dos ajustes que entendesse necessários. Cabe destacar que a seleção dos jurisdicionados a serem auditados, feita pela coordenação em conjunto com as unidades do TCU nos estados, não é estatisticamente representativa. Logo, não é possível generalizar os resultados aqui apresentados;

- *Treinamento, execução, supervisão e consolidação*

a) no período de 8 a 19/10/2007 (10 dias úteis), todas as equipes que participaram da FOC realizaram a etapa de planejamento dos trabalhos, concomitantemente, sob coordenação e supervisão da Sefti, com a utilização de recursos de videoconferência. Durante esse período foram realizadas as 4 atividades descritas a seguir:

- sensibilização das equipes para a importância do trabalho, as premissas e a metodologia que seria aplicada na execução das fiscalizações;

- treinamento básico sobre o *Cobit*, de forma a homogeneizar uma base de conhecimento mínima aos não iniciados no assunto;

- treinamento sobre os papéis de trabalho referentes à avaliação de governança de TI (questões 1 a 14), intercalada com a execução dessa parte da fiscalização assistida pelos integrantes da Sefti. Como essa parte da auditoria consistia predominantemente em análise documental, pôde-se executá-la em cerca de 80% nessa etapa;

- treinamento sobre avaliação de contratos de prestação de serviços de TI;

b) após o treinamento, as equipes executaram, descentralizadamente, a parte da fiscalização referente à avaliação dos contratos de prestação de serviços de TI e complementaram a avaliação de governança de TI iniciada na fase de planejamento. A coordenação da FOC estabeleceu, juntamente com as equipes, um cronograma para o início de cada uma das fiscalizações, de forma a possibilitar o envio de um analista da Sefti para apoiar, por uma semana, cada uma das equipes (foi possível apoiar *in loco* oito equipes, apenas a Secex-RO e a Secex-PB não contaram com a presença de um analista da Sefti). A execução descentralizada ocorreu no período entre 22/10 e 07/12/2007;

c) devido à carência de recursos humanos da Sefti à época das fiscalizações, não pudemos participar da supervisão dos relatórios, a qual ficou a cargo integralmente das unidades técnicas que realizaram o trabalho;

d) a consolidação dos trabalhos foi feita com base nas informações constantes do sistema Fiscalis-Execução;

- *Avaliação dos trabalhos*

a) foram realizadas duas avaliações: uma com as equipes participantes e outra com os responsáveis pelos entes jurisdicionados auditados. A avaliação pelos analistas do TCU que participaram da FOC foi realizada entre 23.11 e 07.12.2007 e versou sobre a atuação da Sefti como unidade coordenadora dos trabalhos. Buscou-se averiguar a existência de oportunidades de melhoria no processo de condução de FOC, uma vez que, como unidade técnica especializada, é razoável imaginar que a coordenação de FOC seja uma atividade relativamente comum à Sefti. A coordenação da Sefti teve índice de 83% de satisfação e *feedback* das oportunidades de melhoria do processo de condução de FOC;

b) a avaliação feita com os responsáveis pelos entes auditados foi realizada entre 11 e 25.03.2008 e teve como objetivo verificar a satisfação no relacionamento entre auditor e auditado, além de possibilitar o aperfeiçoamento individual das condutas das diversas equipes em trabalhos futuros. A pesquisa apresentou índice de 92% de satisfação dos auditados com as equipes de auditoria e *feedback* das oportunidades de melhoria para as equipes;

c) as equipes registraram as seguintes limitações aos trabalhos:

- pouco tempo disponível para executar os trabalhos, considerando que o escopo proposto foi abrangente;

- morosidade de alguns entes no encaminhamento das respostas aos questionamentos das equipes;

- insuficiência de documentos relativos aos contratos fiscalizados;

- pouco conhecimento técnico das equipes (muitos analistas que compuseram as equipes não são da área de Tecnologia da Informação);

d) a Sefti acrescentou sua indisponibilidade de recursos humanos, à época das fiscalizações, para supervisionar todos os trabalhos. Caso essa supervisão tivesse sido realizada, os trabalhos teriam sido mais homogêneos;

e) merece destaque, como uma limitação, a intempestividade no envio de dados por parte da Dataprev. Como medida de apoio à execução dos procedimentos da questão de auditoria 22, faziam-se necessários os dados sobre os pagamentos efetuados pelas empresas contratadas aos seus funcionários, dados esses constantes das bases de arrecadação da previdência social. A solicitação respectiva foi feita por meio do Ofício nº 229/2007 - TCU/Sefti, de 11/07/2007 (fls. 4 e 5). Por meio do OFÍCIO/PR nº 240/2007 (fl. 10), o gestor da Dataprev encaminhou informações sobre contratos firmados por empresas prestadoras de serviços de TI com a Dataprev (fls. 11 a 15), quando haviam sido solicitadas informações referentes a quaisquer contratos celebrados com as empresas constantes da relação encaminhada em anexo ao Ofício enviado pelo TCU. Diante disso, foi reiterada a solicitação de informações em tela, por meio do Ofício nº 363/2007, de 16/08/2007 (fls. 16 e 17). Após solicitar prorrogação de prazo (fl. 20), o gestor da Dataprev encaminhou, por meio do OFÍCIO/PR nº 293/2007, de 19/9/2007 (fl. 21), novos dados (mídia à fl. 23), os quais estavam corrompidos. Apenas em 14/12/2007, foi encaminhado, por meio do BRDP nº 40/2007 (fl. 28), mídia (fl. 29) contendo os dados solicitados. A intempestividade no encaminhamento dessas informações impediu a execução de um dos procedimentos da questão de auditoria 22, sem prejuízo dos demais procedimentos previstos;

f) foram fiscalizados recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhão, conforme demonstrado a seguir:

Jurisdicionado	Volume de recursos fiscalizados (R\$)
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	27.151.786,55
Ministério da Educação	20.889.932,84
Ministério da Fazenda	1.300.000.000,00
Ministério da Justiça	66.558.559,30

Ministério das Relações Exteriores	26.618.916,69
Ministério dos Transportes	13.502.374,20
Universidade Federal de Rondônia	0,00
Banco do Estado do Piauí	1.065.511,44
Banco do Estado de Santa Catarina	7.085.000,00
Companhia Hidroelétrica do São Francisco	5.752.866,30
Tribunal Regional Federal – 4º Região	2.909.923,50
Tribunal Regional do Trabalho – 13º Região	2.514.975,45
Total	1.474.049.846,27

g) esta fiscalização trará, aos entes auditados, benefícios consistentes em melhorias e economias. Os benefícios financeiros, até o fechamento deste relatório, atingiam cerca de R\$ 81 milhões, conforme discriminado anteriormente neste Relatório;

h) em relação à Administração Pública Federal como um todo, os benefícios pretendidos são os seguintes:

- melhoria na organização administrativa, nos controles internos, na forma de atuação e nos resultados apresentados;

- eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos;

- correção de vícios ou defeitos nos objetos contratados;

i) esses benefícios serão buscados por meio das recomendações propostas, que serão endereçadas aos entes públicos com competência normativa nas suas esferas de atuação. Dessa forma, será atingida potencialmente toda a Administração Pública Federal.

7. Quanto aos resultados obtidos nas 12 fiscalizações realizadas, o coordenador destacou que:

a) como o objetivo dessa consolidação é apresentar um visão sistêmica da avaliação empreendida, optou-se por promover uma análise mais sintética, juntar os achados de auditoria em grupos, comentar a situação geral sem descrever em detalhes cada fiscalização, os quais podem ser obtidos nos relatórios individuais. Eventualmente, foram citadas algumas situações particulares para exemplificar o que foi diagnosticado;

b) as conclusões registradas se aplicam ao universo de entes auditados, não se podendo generalizar para toda a Administração Pública Federal. Ainda assim, sempre que possível, procurou-se trazer os resultados obtidos no TC nº 008.380/2007-1 para reforçar nossos entendimentos;

- *Planejamento estratégico*

a) considerando que a governança de TI deve prover meios para que as ações de TI estejam alinhadas ao negócio, a primeira questão de auditoria (“O ente executa a função de planejamento institucional segundo as boas práticas?”) buscou evidenciar como os entes auditados organizam suas estratégias de negócio de longo prazo, o que normalmente se faz em um documento chamado Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Já a segunda questão buscou avaliar a existência de estratégias de longo prazo para os setores de TI, o que seria materializado em um Plano Estratégico de Informática (Peti) ou equivalente, seguindo as boas práticas. O que se esperava, segundo o previsto no critério 2 do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) e no processo PO1 – Planejamento Estratégico de TI do Cobit 4.1, eram documentos de planejamento de longo prazo (para o negócio e para a TI) com as seguintes características:

- publicados formalmente;

- elaborados com a participação de todas as partes envolvidas em sua execução;

- elaborados com métodos e técnicas reconhecidos no mercado, o que conduz a planejamentos de melhor qualidade;

- desdobrados pelas diversas áreas executoras, em planos de médio e curto prazo;

- divulgados no âmbito do ente;
- avaliados periodicamente;
- no caso do Petj, alinhado com o PEI;

b) o quadro abaixo apresenta o resultado da avaliação. Verifica-se que a maioria dos auditados não possui planos de longo prazo ou apresentaram documentos que pudessem se enquadrar como tal, mas com ausência de conteúdo relevante (objetivos estratégicos), não publicados ou divulgados e com ausência de desdobramento. Chamou a atenção a declaração do gestor do Ministério dos Transportes de que haveria dificuldade para formular planos estratégicos institucionais e que esses não são formulados, no âmbito do órgão, há 20 anos (fl. 5 do anexo 1);

Quadro 1 – Função de planejamento estratégico (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MR E	MT	UFRO	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
1- O ente executa a função de planejamento institucional segundo as boas práticas?	Planejamento estratégico institucional – inexistência/falhas		x	x	x		x		x	x	x	x	x
2- O setor de TI executa a função de planejamento estratégico de TI segundo as boas práticas?	Planejamento estratégico de TI – inexistência/falhas		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x

c) essa análise foi corroborada pelos seguintes dados constantes do TC nº 008.380/2007-1: 47% dos jurisdicionados declararam não possuir Planejamento Estratégico Institucional em vigor (pergunta 1), enquanto 59% declararam não possuir Planejamento Estratégico para a área de TI (pergunta 2). Em contraponto, a equipe da 5ª Secex relatou a situação encontrada no Mapa, considerada boa prática (fls. 55 e 56 do anexo 1). Lá foram identificadas todas as práticas listadas acima, com exceção da avaliação periódica, visto que o processo de planejamento foi implantado poucos meses antes da chegada da equipe ao Ministério. Esse fato demonstra que, mesmo na Administração Direta, onde são relatados problemas freqüentes nos setores de TI, é possível atingir os níveis exigidos nesta fiscalização;

d) conclui-se que a cultura de planejamento de longo prazo é quase inexistente (Cobit 4.1, PO1 e Gespública, critério 2);

- Estrutura dos setores de TI

a) foram avaliados os seguintes temas: funcionamento dos comitês estratégicos e de direção de TI; posicionamento do setor de TI no organograma organizacional; definição e ocupação de papéis sensíveis dentro da TI; supervisão do setor de TI sobre as ações de TI em outros setores da organização; segregação de funções; eficácia das políticas para lidar com terceirizados; suficiência do pessoal de TI e políticas de gestão de pessoal de TI. O quadro abaixo apresenta o resultado obtido por meio dessa avaliação;

b) um comitê estratégico de TI tem como funções básicas assegurar que a governança de TI seja adequadamente tratada, aconselhar a direção estratégica de TI e revisar os grandes investimentos (Cobit 4.1, PO4.2). Já um comitê de direção de TI tem como atribuições típicas priorizar os investimentos de TI em alinhamento com a estratégia e as prioridades do negócio do ente, acompanhar o *status* dos projetos, resolver conflitos por recursos e monitorar os níveis de serviço e as melhorias implantadas na organização (Cobit 4.1, PO4.3). As auditorias identificaram que em parte dos auditados o comitê não estava instituído e em outra parte estava instituído, mas não era atuante. Somente em dois entes foram identificados comitês atuantes;

Quadro 2 – Estrutura dos setores de TI (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	UFRO	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
3- A organização do setor de TI do ente é adequada às atividades que ele deve dar	Setor de TI - comitês estratégico e de direção de TI – inexistência/falhas		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x

suporte?														
	Setor de TI - posicionamento inadequado	x	x	x	x	x	x		X		x			
	Setor de TI - inexistência de definição formal de papéis e responsabilidades		x			x		x					x	
	Setor de TI - papéis sensíveis sem responsável						x							
	Setor de TI – existência de funções sensíveis exercidas por não servidores do ente		x	x	x	x	x			X				
	Setor de TI – ausência de supervisão		x		x	x								
	Setor de TI - ausência de controles para segregação de funções			x			x	x	X				x	
	Setor de TI - políticas e procedimentos para terceirizados – inexistência/falhas	x	x	x	x	x			X				x	
	Setor de TI - quadro de pessoal de TI – inadequação/ausência de avaliação	x	x	x	x	x	x	x	X				x	
5- Há um processo de gestão de pessoal de TI que atende às boas práticas?	Pessoal de TI – escolha de comissionados não é feita por meritocracia			x			x							
	Pessoal de TI – existência de processos dependentes de uma única pessoa			x		x	x	x	X	X			x	
	Pessoal de TI – inexistência de PCS	x	x	x	x	x	x		X					

c) essa análise foi corroborada pelo seguinte dado constante do TC nº 008.380/2007-1: 67% dos jurisdicionados declararam não possuir comitês que decidam sobre a priorização das ações e investimentos de TI (pergunta 3). Conclui-se que, ainda que haja comitês de TI instituídos em alguns entes, normalmente eles não são atuantes (Cobit 4.1, PO4.2 e PO4.3);

d) contribui para uma boa governança de TI o fato de a área de TI estar localizada na estrutura organizacional de forma independente dos departamentos usuários e a uma proximidade adequada da alta direção (Cobit 4.1, PO4.4). Em 8 dos 12 jurisdicionados auditados, as equipes concluíram pelo posicionamento inadequado do setor de TI. Quase sempre, os setores de TI estão subordinados à área administrativa da organização (nos ministérios, normalmente às Secretarias de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA ou equivalente). Em geral, os setores de TI estão posicionados de forma inadequada na estrutura organizacional (Cobit 4.1, PO4.4);

e) segundo as boas práticas, espera-se encontrar dentro de um setor de TI uma estrutura formal (Cobit 4.1, PO4.5), com papéis e responsabilidades formalmente definidos (Cobit 4.1, PO4.6). Ademais, os papéis sensíveis devem ter seus responsáveis formalmente designados (Cobit 4.1, PO4.13). Com base no art. 10, § 7º, do Decreto-Lei nº 200/1967, pode-se afirmar que planejamento, coordenação, supervisão e controle são funções sensíveis no setor de TI e devem ser acometidas a servidores. Adicionalmente, nesta fiscalização, considerou-se que os papéis de responsáveis pela administração de banco de dados, rede e segurança da informação são críticos e, em princípio, também deveriam estar acometidos preferencialmente a servidores do ente;

f) observando o resultado da avaliação, constata-se que apenas 4 dos 12 entes auditados exercem os controles propostos (Mapa, BEP, Chesf e TRT 13ª). A seguir, são transcritos exemplos marcantes narrados nos relatórios das equipes de auditoria:

- *Ministério da Educação (fl. 61-v do anexo 1): função de coordenação exercida por não servidor:*

“Na área de Desenvolvimento de Sistemas, a pessoa responsável pelo escritório de projetos, Gicele Martins Teixeira, é funcionária da empresa contratada (Poliedro).”

- Ministério da Fazenda (fl. 61-v do anexo 1): funções sensíveis exercidas por terceiros.

“a SPOA encaminhou os nomes dos responsáveis pelas áreas acima citadas [Segurança da Informação, Administração de Banco de Dados, Administração de Rede], indicando que todos eles são do SERPRO. ... [Na STN e na RFB] esta equipe identificou in loco que todos os responsáveis são do SERPRO.”

- Ministério da Justiça (fl. 122 do anexo 1): funções de coordenação e controle sem responsável.

“Diante do restrito número de servidores da Coordenação-Geral de Informática, constatou-se, durante a execução da auditoria, a cessão do cargo em comissão da função de assessoria da área da Coordenação-Geral de Informática para a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, sendo as funções distribuídas aos demais servidores da Coordenação, sobrecarregando-os ainda mais em suas tarefas.”

- Ministério da Justiça (fl. 122 do anexo 1): Funções sensíveis exercidas por terceiros.

“foi constatado que os responsáveis por essas áreas [Segurança da Informação, Administração de Banco de Dados e Administração de Rede] são funcionários de empresa terceirizada, o que representa vulnerabilidade do MJ pela dependência de áreas sensíveis de TI em relação a terceiros.”

- Ministério das Relações Exteriores (fl. 41 do anexo 1): Ausência de estrutura.

“Não há documento formal que retrate os papéis e responsabilidades específicos no setor de TI. Há expectativa do gestor de TI que a revisão em curso do regimento interno (o vigente é de 1986) [portanto, de 22 anos atrás]”

- Ministério das Relações Exteriores (fl. 41-v do anexo 1): Funções de coordenação, fiscalização e controle exercidas por terceiros.

“As gerências da divisão compreendem: Chefia DINFOR, Setor de Informática, Coordenação do Contrato Politec, Gerência de Desenvolvimento, Gerência de Manutenção de Sistemas, Gerência de Redes, Gerência de Servidores, Gerência de Segurança e Gerência de Atendimento, sendo que apenas a Chefia e o Setor de Informática (espécie de assessoria) são providos por servidores do ministério. Os demais postos gerenciais são ocupados por prestadores de serviço da Politec, sem evidência de que existam controles internos de suporte a essa terceirização gerencial, pelos servidores do MRE, e a correspondente medição de resultados.”

- Ministério dos Transportes (fl. 7 do anexo 1): Função de supervisão sem responsável.

“Foi constatado que a Coordenação de Informática encontra-se sem responsável, enquanto os responsáveis do Serviço de Atendimento ao Usuário (Sr. Pedro Paulo Tourinho Pires) e do Serviço de Comunicação de Dados (Sra. Alba Maria Viana de Araújo), ambos detentores de DAS-1, embora formalmente lotados na CGMI, encontram-se em atividade diversa, em outras unidades do Ministério, o que caracteriza desvio de função.”

g) conclui-se que, nos setores de TI, em geral, não há estrutura definida (o que viola o Cobit 4.1, PO4.5), há algum papel sensível sem responsabilidade definida (o que afronta o Cobit 4.1, PO4.6), há algum papel sensível sem responsável (o que vai de encontro ao disposto no Cobit 4.1, PO 4.13) ou o papel sensível está ocupado por não integrante do serviço público (o que viola o disposto no art. 10, § 7º, do Decreto-Lei nº 200/1967);

h) em 3 ministérios (da Educação, da Justiça e das Relações Exteriores), foram identificadas ações de TI executadas fora do setor de TI sem sua supervisão (Cobit 4.1, PO4.10). Para esclarecer as possíveis conseqüências do fato, transcreve-se trecho do relatório da equipe da 6ª Secex/Sefti (fl. 122 do anexo 1):

“A descentralização da execução das atividades ligadas à Tecnologia da Informação dentro de um órgão, por si só, não representa impropriedade, mas uma faculdade do administrador. Entretanto,

a ausência de supervisão e coordenação destas atividades executadas de forma descentralizada pode gerar problemas na alocação de recursos (humanos, financeiros e outros) e problemas nos controles relativos à segurança da informação, além de disputas políticas internas.”

i) identificaram-se ainda, em alguns auditados, ausência de política de segregação de funções (o que viola o Cobit 4.1, PO11) e de políticas e procedimentos para lidar com terceirizados (em confronto com o Cobit 4.1, PO4.14). No caso do Ministério dos Transportes, evidenciou-se a ausência de segregação de funções de TI (um administrador de banco de dados não deve acumular as funções do suporte operacional, sem controle compensatório);

j) com relação à avaliação do quadro de pessoal de TI (prevista no Cobit 4.1, PO 4.12), constatou-se que apenas 3 entes (os Bancos dos Estados de Santa Catarina e do Piauí e o TRF da 4ª Região) possuem equipes de TI bem dimensionadas. Nos demais entes, ou o quadro não é suficiente para atender às demandas ou não ocorreu avaliação do quadro (apesar de que mesmo sem avaliação ou evidências os gestores invariavelmente alegam falta de pessoal de TI). Foram registradas as particularidades a seguir descritas:

- na UFRO, foi encaminhado documento demonstrando a necessidade de 14 analistas e 28 técnicos em TI, diante de um quadro existente de 2 analistas e 2 técnicos em TI e um assistente de administração (fl. 106 do anexo 1);

- o Banco do Estado do Piauí não apresentou estudos para apoiar sua alegação de que *"a estrutura não é suficiente para o desempenho das atribuições, como também para o atendimento das necessidades do órgão, quantitativa e qualitativamente."* (fl. 73 do anexo 1);

- o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento realizou estudos, solicitou pessoal ao Ministério do Planejamento e está provisoriamente utilizando pessoal cedido pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa (fl. 52-v do anexo 1);

- o Ministério da Educação alegou carência de pessoal de TI mas não apresentou estudos. Verificou-se que há funções sensíveis entregues a terceiros contratados;

- a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Ministério da Fazenda e a Receita Federal do Brasil não apresentaram estudos, mas suas funções sensíveis estão acometidas a funcionários do Serpro. Já a Secretaria do Tesouro Nacional apresentou estudo sobre a demanda reprimida, que justificaria o aumento de pessoal (fl. 61 do anexo 1);

- o Ministério das Relações Exteriores não apresentou estudo, mas algumas de suas funções gerenciais são exercidas por funcionários da empresa contratada;

- o Ministério dos Transportes não apresentou estudo, mas há acumulação de funções de gerência devido a desvio de função;

- o Ministério da Justiça levantou sua demanda, mas não conseguiu comprovar a alegada deficiência de pessoal. Apesar disso, a equipe de auditoria destacou que há 5 servidores e 128 empregados da empresa prestadora de serviços de TI. Já foi encaminhado pedido para o Ministério do Planejamento solicitando mais 54 cargos em comissão (fl. 138-v do anexo 1);

k) durante o primeiro semestre de 2008, chegou ao TCU levantamento feito no MEC sobre a situação do pessoal alocado no seu setor de TI (fls. 196 a 202 do anexo 1). Nesse documento, ficou evidente a ausência de política de pessoal para o setor de TI do Ministério (fl. 202 do anexo 1). Há 28 servidores lotados na Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do Ministério, sendo que 21 deles (75%) têm mais de 25 anos de casa. Existem 17 servidores (60% da força de trabalho da DTI) que já possuem mais de 30 anos de contribuição, ou seja, tem direito à aposentadoria ou estão próximos de adquirir esse direito;

l) exceto nos Ministérios da Fazenda e dos Transportes, foi evidenciado algum tipo de mecanismo de escolha por meritocracia para os comissionados do setor de TI, o que é uma boa prática e está alinhada com o previsto no art. 5º, III, do Decreto nº 5.707/2006;

m) em 7 dos 12 entes auditados não foram evidenciadas políticas e procedimentos que objetivam minimizar a existência de processos dependentes de uma única pessoa (Cobit 4.1, PO 7.5);

n) diante do acima exposto, conclui-se que:

- em alguns entes (Universidade Federal de Rondônia, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Secretaria do Tesouro Nacional), o quadro de pessoal de TI não é suficiente para o desempenho das atribuições dessa área;

- em vários entes (Banco do Estado do Piauí; Ministério da Educação; Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda; Receita Federal do Brasil; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho e Ministério da Justiça), não há estudos que permitam avaliar se o quadro de pessoal de TI é suficiente ou não ao desempenho das atribuições da área, ainda que os gestores afirmem que há carência de pessoal qualificado;

- em alguns entes (Ministérios da Educação, das Relações Exteriores e da Justiça), o quadro de pessoal de TI não é suficiente para atender as necessidades das unidades integrantes do ente;

- em alguns entes (Ministérios da Educação, da Fazenda, da Justiça, das Relações Exteriores e do Trabalho), as atividades ligadas à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não são executadas com eficiência e eficácia. Afinal, nesses entes, foram detectadas irregularidades graves, que geraram prejuízos para o erário e decorreram da ineficiência e ineficácia na fiscalização de contratos de prestação de serviços;

- nos Ministérios da Educação e das Relações Exteriores, as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não estão acometidas a servidores dos entes auditados;

- os órgãos da Administração Pública Federal Direta auditados afirmaram, às vezes sem estudos comprobatórios, não possuir quadro de pessoal de TI adequado para executar suas atividades. Evidências como funções gerenciais ou sensíveis exercidas por funcionários de empresas contratadas, ausência de segregação de funções, acumulação de funções de gerência, existência de poucos servidores em relação aos empregados de empresas contratadas e um grande conjunto de falhas observadas nas contratações e gestões contratuais sugerem que esses quadros de pessoal de TI não são suficientes para desempenhar as atribuições da área, o que viola o Cobit 4.1, PO 4.12;

- não há carreiras específicas para o pessoal de TI na Administração Pública Federal Direta (Ministérios) e no Banco do Estado do Piauí - BEP, o que acarreta dificuldade para recrutar e reter pessoal qualificado, além de ir de encontro ao disposto no Cobit 4.1, PO 7.1. Considerando a incorporação do BEP pelo Banco do Brasil, entende-se que o problema maior passa a se localizar nos Ministérios;

- *Segurança da informação e gestão de riscos*

a) foram avaliados os seguintes temas:

- Análise de Risco (Cobit 4.1, PO 9; NBR ISO/IEC 27002, item 4);

- Plano de Continuidade do Negócio (Cobit 4.1, DS 4.2; NBR ISO/IEC 27002, item 14);

- Política de Segurança da Informação – PSI (Cobit 4.1, DS 5.2; NBR ISO/IEC 27002, item 5.1.1);

- Política de Controle de Acesso – PCA (Cobit 4.1, DS 5.2; NBR ISO/IEC 27002, item 11.1.1);

- Política de cópias de segurança (Cobit 4.1, DS 11.5; NBR ISO/IEC 27002, item 10.5.1).

b) as boas práticas prevêm que uma análise de risco deve identificar e classificar os processos da área de TI e os ativos de TI; analisar ameaças, vulnerabilidade e danos ou impactos; descrever as ações a serem tomadas para os riscos identificados; atribuir responsabilidades e ser avaliada e atualizada periodicamente;

c) ainda segundo as boas práticas, esperava-se que o Plano de Continuidade do Negócio e as Políticas de Segurança da Informação, de Controle de Acesso e de cópias de segurança fossem formalmente publicados; contivessem os elementos previstos nos documentos de boas práticas; fossem divulgadas às partes interessadas; contivessem definição de responsabilidades; fossem

testadas regularmente e fossem atualizadas periodicamente. Registre-se, por oportuno, que a elaboração de um Plano de Continuidade do Negócio deve ser precedida por uma análise de riscos;

d) o quadro a seguir apresenta o resultado obtido na avaliação e demonstra que não está sendo dada a devida atenção aos aspectos relativos à segurança da informação nos entes auditados;

Segurança da informação e gestão de riscos (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	UFRO	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
7- É efetuada análise de riscos na área de TI?	Análise de riscos de TI – inexistência/falhas	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	
11- Há um Plano de Continuidade do Negócio - PCN - compatível com as necessidades operacionais do ente?	Plano de Continuidade do Negócio – inexistência/falhas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
12- Há controles que assegurem a segurança da informação no ente?	Segurança da informação - PSI – inexistência/falhas	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
	Segurança da informação - PCA – inexistência/falhas	x	x	x	x	x	x	x	x			x	
13- Há política de cópias de segurança formalmente definida?	Política de cópias de segurança – inexistência/falhas	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x

e) foram registradas as seguintes iniciativas relativas às questões de segurança da informação:

- o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento estava com licitação em andamento para contratar uma consultoria e suprir as falhas apontadas;

- o Ministério da Justiça teria um “Projeto de Implantação do Sistema de Gestão de Segurança da Informação”, cujo objetivo era sanear as falhas apontadas;

- na Chesf, “está prevista no planejamento Executivo 2007/SOTI a ação código: DIR-E.23/0, que trata da questão relativa à gestão de riscos, a qual, ainda não foi implementada em virtude de contingenciamento de recursos, segundo informações prestadas pela Superintendente de TI”;

- “o BESC está implantando o Comitê de Segurança, que irá tratar dessas questões”;

f) o resultado obtido no TC nº 008.380/2007-1 (perguntas 9 a 15, 17 e 18), resumido na figura abaixo, agrava a percepção de que o assunto "segurança da informação" não está contemplado de maneira adequada na Administração Pública Federal;

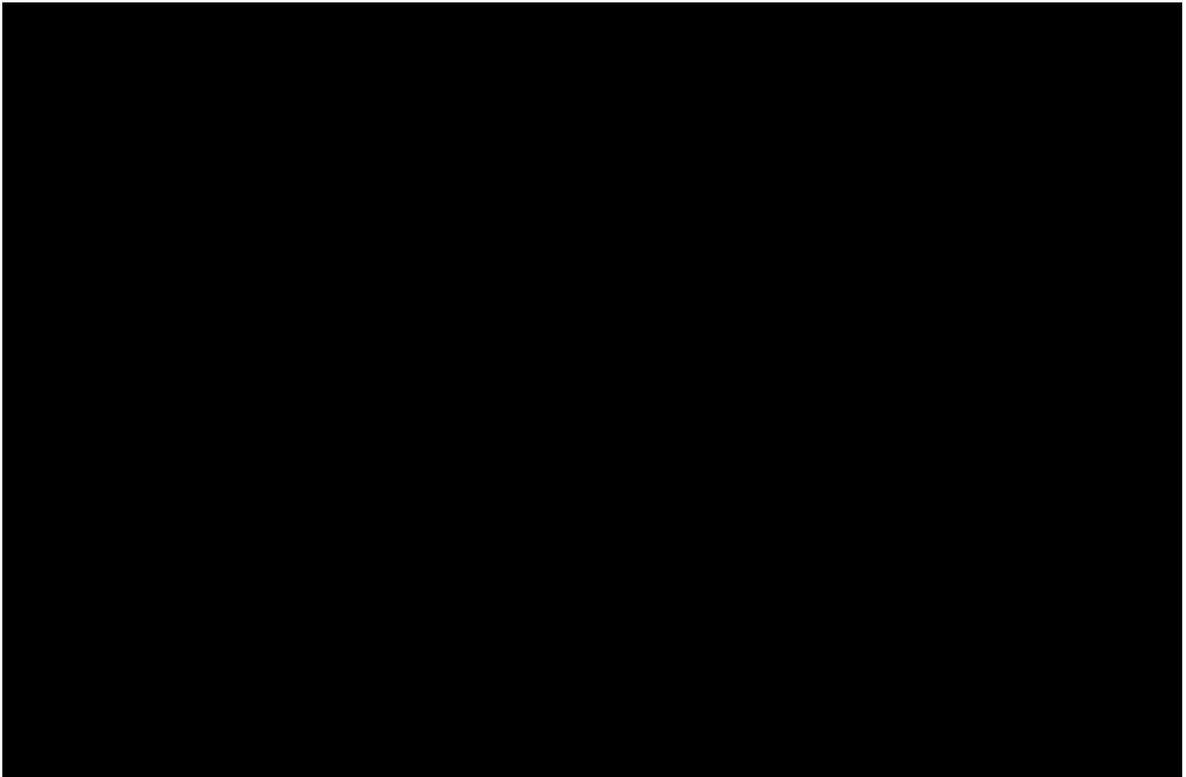


Figura 2 - Resultados obtidos no TC 008.380/2007-1

g) a seguir, são descritos dois exemplos reais de falhas na área de segurança da informação:

- Ministério da Fazenda (fl. 62-v do anexo 1):

“Obteve-se a informação que, devido a um vírus, houve uma paralisação na rede da GRA-SP por mais de duas semanas, o que comprova que o Plano de Contingência do SERPRO, remetido pela SPOA, não tem aplicabilidade efetiva.”

- Banco do Estado de Santa Catarina (fls. 160 e 161 do anexo 1):

“Convivendo com total falta de recursos ou planos de contingência, a atual Diretoria do BESC foi alarmada pela ocorrência do dia 19/07/2005, quando uma falha nos equipamentos de processamento centralizado provocou a paralisação do banco por mais de 20 horas, gerando danos a imagem e causando prejuízos financeiros à instituição.”

“O BESC teve prejuízos financeiros com a ocorrência, sendo que parte deste prejuízos foram repassados à contratada (Cobra Tecnologia), além de danos a imagem e da demonstração das fragilidades de seus recursos disponíveis.”

h) conclui-se que:

- normalmente, não há políticas para garantir a segurança da informação (Segurança da Informação, Controle de Acesso e Cópias de Segurança) e quando há a maioria não é efetiva (Cobit 4.1, DS 5.2 e DS 11.5; NBR ISO/IEC 27002, itens 5.1.1, 11.1.1 e 10.5.1);

- praticamente, não há cultura de gestão de riscos e, por consequência, não há Planos de Continuidade do Negócio (Cobit 4.1, PO 9 e DS 4.2; NBR ISO/IEC 27002, itens 4 e 14);

- *Processos de trabalho específicos para contratar serviços de TI*

a) foi avaliada a existência de processos formais de trabalho (Cobit 4.1, AI5) e seu monitoramento (Cobit 4.1, ME 2.4). Foi avaliada, ainda, a cultura de avaliação pelos setores de TI da satisfação de seus clientes (Cobit 4.1, ME 1.4);

b) um processo de contratação e gestão de contratos é formado basicamente pela definição de etapas ou atividades que devem ser executadas, dentro e fora do setor de TI, seu fluxo (seqüência em que são executadas), os insumos de cada etapa (informações necessárias à execução da atividade) e os produtos gerados em cada etapa (informações produzidas na etapa). Um processo se torna formal quando está documentado e publicado no âmbito do ente. Mapeado o processo é possível avaliar riscos, implantar controles para mitigá-los e monitorar estes controles para verificar sua eficácia. O quadro a seguir apresenta a síntese das impressões das equipes de auditoria;

Quadro 3 – Processos de trabalho específicos para contratação de serviços de TI (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	UFRO	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
9- Há processos formais para terceirização de serviços de TI que contribuam para uma boa governança?	Processo de contratação – inexistência/falhas	x	x	x		x	x					x	X
	Processo de gestão contratual – inexistência/falhas	x	x	x	x	x				x		x	
	Padrões para aquisição – inexistência/falhas	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	
14- O ente realiza monitoração dos processos afetos à TI?	Monitoração – inexistência de avaliação da satisfação do cliente			x			x	x	x	x		x	
	Monitoração – controle "ad hoc" da completude dos projetos básicos			x	x	x	x(1)	x	x			x	X
	Monitoração – controle "ad hoc" da verificação da conformidade com requisitos legais		x	x			x	x	x	x		x	x
	Monitoração – controle "ad hoc" dos procedimentos de julgamento das licitações			x			x	x					
	Monitoração – controle "ad hoc" da gestão contratual			x	x	x							X

(1) Consta do relatório do TC 021.988/2007-8 sob o título “Monitoração – revisão das especificações “ad hoc”

c) na Administração Direta, praticamente não há processo formal para contratação e gestão contratual (Cobit 4.1, AI5), o que deverá ser solucionado com o modelo desenvolvido pela SLTI por demanda do TCU;

d) Com relação aos padrões para aquisição, apenas a Chesf e o TRT 13ª apresentaram informações satisfatórias. Apesar de a SLTI já ter empreendido esforços na padronização de especificações (microcomputadores e *notebooks*), a maioria dos auditados não mencionou utilizar esses padrões em suas aquisições. Já para serviços, a SLTI ainda não publicou nenhum padrão para contratação (modelos de especificações);

e) metade dos auditados avalia a satisfação dos clientes de forma satisfatória (Cobit 4.1, ME 1.4);

f) prevendo a inexistência de processos formais de contratação e gestão contratual, foi testada a existência de controles em quatro momentos desses processos:

- após a conclusão do projeto básico ou termo de referência, com objetivo de verificar se havia garantia de que este contemplasse todos os elementos necessários e com detalhamento suficiente;
- após as intervenções da consultoria jurídica, com objetivo de verificar se havia garantia de que a avaliação da legalidade contemplasse todos os pontos imprescindíveis;
- após a condução das licitações, com objetivo de verificar se havia garantia de que todos os procedimentos previstos na legislação foram seguidos;

- durante a fiscalização da execução dos contratos de TI, com o objetivo de verificar se havia garantia de que todas as obrigações do contratado foram cumpridas (produtos foram entregues, obrigações previdenciárias e trabalhistas foram adimplidas, foram mantidas as condições de habilitação e pontuação, por exemplo);

g) buscou-se verificar se havia procedimentos padronizados para realizar essas verificações, como por exemplo o preenchimento de listas de verificações, de forma que nada fosse esquecido. Constatou-se que apenas o Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento e a Chesf implantaram os quatro controles. Ressalte-se que a ausência desses controles contribui para aumentar a incidência de irregularidades;

h) conclui-se que, praticamente, não há cultura de implantação de controles e de sua monitoração nos processos de contratação e gestão de serviços de TI (Cobit 4.1, ME 2.1);

- Outros processos de trabalho

a) outros quatro processos de TI foram avaliados neste trabalho: Orçamentação (Cobit 4.1, PO5); Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas – MDS (Cobit 4.1, PO8); Estrutura de Gerência de Projetos (Cobit 4.1, PO10) e Gestão de Mudanças (Cobit 4.1, AI6). O resultado obtido encontra-se sintetizado no quadro abaixo:

Outros processos de trabalho (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	UFRO	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
4- O setor de TI executa o processo orçamentário segundo a legislação e as boas práticas?	Orçamentação de TI - falha no planejamento		x					X	x			x	
	Orçamentação de TI - falha no controle da execução				x		x		x	X			
6- Há padrões para desenvolvimento de sistemas que apoiem a administração da qualidade no setor de TI?	Metodologia de Desenvolvimento de Software - inexistência/falhas	x		x		x	x	X	x	X		x	x(5)
8- O setor de TI adota a gerência de projetos formalmente?	Estrutura de Gerência de projetos – inexistência/falhas	x		x	x	x	x	X	x	X		x	x
10- O setor de TI tem processo formal de gestão de mudanças?	Procedimento formal de gestão de mudanças – inexistência/falhas	x	x	x	x	x	x	X	x	X		x	x

(5) Decorrente do achado “Ausência de documentação dos sistemas desenvolvidos/utilizados pelo TRT/13ª Região” constante do relatório do TC nº 026.311/2007-2 (fl. 10 do, anexo), pois a ausência de documentação decorre da ausência de MDS.

b) com relação ao processo orçamentário de TI, espera-se que os entes públicos elaborem suas propostas (planejamento do orçamento) com base nas ações que efetivamente pretendem realizar, as quais devem estar alinhadas aos objetivos de negócio (Cobit 4.1, PO5.3). Ademais, esses entes devem acompanhar a execução orçamentária, de forma a saber precisamente “quanto foi gasto onde” e qual é a disponibilidade para gastos futuros (Cobit 4.1, PO5.4);

c) em 7 dos 12 jurisdicionados auditados, foram registradas desconformidades, sendo que as mais relevantes estão relacionadas abaixo:

- Ministério da Educação:

“O órgão declarou não haver controle orçamentário exclusivo para a área de TI. O orçamento de TI é elaborado pela SAA, juntamente com as demais áreas da Subsecretaria, baseado sempre na execução do ano anterior.”

- Ministério da Justiça:

“O órgão declarou não haver controle orçamentário exclusivo para a área de TI. As propostas de orçamento são elaboradas e gerenciadas pelas áreas de negócio e apreciadas pelas áreas de orçamento e planejamento do MJ. Se aprovadas, são acompanhadas pelos gerentes das ações. Nem

mesmo as necessidades de manutenção na área de TI são gerenciadas pela CGTI, pois estão regimentalmente fora do escopo da área de informática e são tratadas no âmbito da área de logística.”

d) os setores de TI devem amadurecer esse processo, pois, em decorrência do Acórdão nº 371/2008 - Plenário, o orçamento de TI estará segregado das demais rubricas, visando conferir maior transparência e possibilitar que os órgãos de controle e a sociedade acompanhem e questionem os números apresentados;

e) conclui-se que há desconformidades no planejamento e acompanhamento orçamentário de mais da metade dos entes auditados (Cobit 4.1, PO5);

f) com relação aos outros três processos, cabe registrar que:

- somente 3 dos 12 auditados apresentaram metodologias de desenvolvimento de sistemas sem desconformidades;

- apenas 2 dos 12 auditados implementaram um estrutura de projetos adequada;

- apenas 1 auditado executa gestão de mudanças seguindo um padrão formalmente definido;

g) essas constatações foram corroboradas pelos seguintes dados constantes do TC nº 008.380/2007-1: 39% dos jurisdicionados declararam que a solicitação do orçamento não é feita com base nas ações pretendidas (pergunta 35) e 50% deles declarou não possuir metodologia de desenvolvimento de sistemas (pergunta 19);

h) conclui-se que, praticamente, não há:

- cultura de gestão de mudanças (Cobit 4.1, AI6) e de gestão por projetos (Cobit 4.1, PO10);

- Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas que contribua para a gestão da qualidade dos sistemas desenvolvidos ou contratados (Cobit 4.1, PO8);

- Contratações em TI

a) o termo “projeto básico”, neste contexto, se refere indistintamente ao projeto básico ou ao termo de referência que deve ser elaborado na fase interna da licitação;

b) dividiremos os achados em três grupos: projeto básico, procedimentos de seleção e contratação executados fora do setor de TI e gestão contratual.

c) as Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002 definem precisamente o conteúdo do projeto básico necessário à contratação de serviços de TI. Com base nos parâmetros levantados no estudo determinado pelo Acórdão nº 1.558/2003 - Plenário, foram relacionados os elementos essenciais que comumente não aparecem ou apresentam falhas nos procedimentos licitatórios constantes dos processos analisados pelo TCU;

d) o projeto básico foi dividido em 6 partes, visando responder às seguintes perguntas: por que contratar? como contratar? de que forma escolher o fornecedor? como selecionar o fornecedor? como garantir a gestão do contrato? Qual o preço estimado?

Projeto básico/por que contratar (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	ME	MF	MJ	MR	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF	TRT
			C			E				4º	13º	
15- A fundamentação do objetivo da contratação dos serviços de TI atende aos requisitos legais?	Objetivo da contratação – ausência de elementos básicos		x	x	x	x	x	x			x	

e) com relação à justificativa da contratação (por que contratar?), restaram evidentes a falta dos elementos previstos no art. 2º, parágrafo único, I, II, III, do Decreto nº 2.271/1997 e o alinhamento da contratação com as estratégias de negócio e de TI (arts. 6º, I, e 10, § 7º, do Decreto-Lei nº 200/1967 e Acórdãos nº 1.558/2003, nº 2.094/2004 e nº 2.023/2005). No quadro acima, verifica-se que em 7 dos 11 auditados há falta de algum destes elementos;

f) o art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993 determina que, antes de realizar uma contratação, sejam elaborados os estudos preliminares. Nesses estudos, devem ser identificadas as soluções existentes

no mercado para atender à demanda e escolhida, motivadamente, aquela solução que será contratada. Nesse momento, deve ser identificado o conjunto de todos os serviços, produtos e outros elementos necessários que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação (art. 8º da Lei nº 8.666/1993), o que será chamado de “Solução de TI”;

g) após identificar os elementos da solução de TI, deve-se verificar a possibilidade de dividi-los para melhor aproveitamento do mercado (Lei nº 8.666/1993, art. 23, §§ 1º e 2º). Há casos em que a divisão do objeto pode gerar riscos devido a conflitos entre os diversos contratados e à dificuldade para imputar responsabilidades. Pode-se, nesses casos, permitir a participação de empresas em consórcio, o que favorece a especialização das contratadas, aumenta a competição e mitigando riscos para o estabelecimento de responsabilidades. Outra opção é permitir a subcontratação de parte do objeto;

h) no quadro abaixo, verifica-se que ainda são comuns os chamados contratos guarda-chuva, que envolvem serviços de suporte à infra-estrutura, suporte ao usuário, desenvolvimento de software e consultoria, entre outros. Esses contratos têm sido reiteradamente condenados por esta Corte de Contas, que inclusive já sumulou o assunto (Súmula nº 247). Cabe decidir, ainda, se o serviço será executado com mão-de-obra direta, conhecido por alocação de postos de trabalho (ou *bodyshopping*), ou com mão-de-obra indireta, conhecida por fornecimento de serviços. O art. 3º, § 1º, do Decreto nº 2.271/1997 é claro na preferência pelo segundo modelo;

Projeto básico/como contratar (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
16- O modelo de prestação dos serviços de TI utilizado atende aos requisitos legais e às boas práticas?	Modelo de prestação de serviço – projeto básico apresentado indevidamente como solução de TI							x				
	Modelo de prestação de serviço – contratação conjunta de serviços técnica e economicamente divisíveis		x	x	x	x	x				x	
	Modelo de prestação de serviço – opção indevida por alocação de postos de trabalho		x	x	x		x					

i) para serviços de Tecnologia da Informação, há possibilidade de estabelecer Acordos de Níveis de Serviço (*Service Level Agreement - SLA*) para praticamente todos os tipos de serviços. Logo, a contratação por alocação de postos de trabalho deveria ser a exceção, o que não foi verificado pelas equipes de auditoria;

j) o assunto já foi por diversas vezes tratado por esta Corte, sendo paradigmático o Acórdão nº 786/2006 - Plenário, onde está registrada no voto do Relator a conseqüência da contratação por posto de trabalho, *in verbis*:

“76. A primeira dessas disfunções correspondia ao que denomino paradoxo do lucro-incompetência. Isso significa que, quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação de serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração.

77. Outra disfunção consistia na tendência de se remunerar todas as horas de disponibilidade dos empregados da empresa, ainda que não produtivas, em razão da dificuldade da Administração em controlar a efetiva atividade dos profissionais terceirizados. Com isso, havia a possibilidade de que a empresa viesse a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados.”

k) em alguns casos, existe o instrumento de solicitação dos serviços, normalmente chamado Ordem de Serviço, que é indispensável à mensuração do serviço por resultado. Contudo, esse

instrumento é comumente mal utilizado, conforme se observa nos seguintes relatos das equipes de auditoria:

- Ministério da Educação (fl. 32-v do anexo 1):

“Grande parte dos serviços contratados poderiam ser medidos por resultados, como desenvolvimento de sistemas e suporte aos usuários, entretanto, com exceção de pequena parte do contrato (fábrica de software), todos os demais serviços são prestados por meio de alocação de postos de trabalho, com mensuração e pagamento pela simples disponibilidade dos profissionais e não pelo serviço efetivamente prestado.”

“Ocorre que as OS emitidas são genéricas, não contendo a definição precisa dos produtos que devem ser gerados.”

“Como as ordens de serviço emitidas são genéricas, ocorre que na prática o serviço está sendo prestado por meio de alocação de postos de trabalho.”

- Ministério dos Transportes (fl. 13-v do anexo 1):

“Ocorre que as OS emitidas são genéricas, não contendo a definição precisa dos produtos que devem ser gerados. Cite-se como exemplo a OS 02/2007 do contrato nº 19/2007 (anexo 2, volume 11, fls. 1389/1390), cujos serviços a serem prestados “são aqueles constantes dos Termos do Edital em seu item 18”, onde não há qualquer especificação de acordos de nível de serviço que permitam aferir a qualidade do serviço.”

l) essa análise foi confirmada pelos seguintes dados constantes do TC nº 008.380/2007-1: 74% dos jurisdicionados declararam não realizar gestão de níveis de serviço acordados para os serviços de TI contratados (pergunta 22). Ademais, 7 das 11 equipes registraram falhas na concepção do modelo de prestação dos serviços a serem contratados;

Projeto básico/de que forma escolher o fornecedor? (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
17- O modelo de seleção de fornecedor para prestação de serviços de TI atende aos requisitos legais?	Modelo de seleção do fornecedor - contratação direta indevida							x (7)				
	Modelo de seleção do fornecedor - falhas na contratação direta			x								
	Modelo de seleção do fornecedor - opção indevida por tipo técnica e preço, em detrimento do pregão	x							x	x		
	Modelo de seleção do fornecedor - opção indevida por tipo menor preço											

(7) Consta do Relatório do TC nº 026.154/2007-9, sob o título “Modelo de seleção do fornecedor - falhas na contratação direta”

m) a forma de escolha do fornecedor pode ser por contratação direta (dispensa ou inexigibilidade), licitação na modalidade pregão ou licitação pelos tipos “técnica e preço” ou “melhor técnica”. Nesta FOC, registrou-se apenas uma única irregularidade decorrente de contratação direta. Com relação à escolha da modalidade e tipo de licitação, observaram-se três opções indevidas por licitações do tipo técnica e preço em detrimento do pregão (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Banco do Estado de Santa Catarina e Centrais Elétricas do São Francisco). Houve ainda três casos (Ministérios da Educação, da Justiça e das Relações Exteriores), nos quais os serviços de TI foram contratados com licitações do tipo técnica e preço e poderiam ter sido realizadas por Pregão, contudo, trata-se de contratações antigas, celebradas quando havia dúvida sobre a aplicabilidade do pregão às contratações de TI. Registre-se que, nos três Ministérios citados por último, os gestores pretendiam realizar novas licitações também por técnica e preço para contratar serviços de TI comuns (suporte ao usuário, suporte à infra-estrutura e desenvolvimento/manutenção de sistemas) visando substituir os atuais contratos. Com vistas a dirimir de uma vez por todas a dúvida sobre a aplicabilidade ou não do pregão às contratações de serviços de TI, a Sefti elaborou

uma Nota Técnica discorrendo sobre o assunto (fls. 204 a 211-v do anexo 1), cujo teor será analisado a seguir;

n) não se verificou, nos entes auditados, a opção indevida por pregão em detrimento da licitação tipo técnica e preço;

o) no que concerne aos critérios utilizados para selecionar os fornecedores nas licitações, foram avaliados os seguintes critérios:

- habilitação: Lei nº 8.666/1993, arts. 30; 3º, § 1º, e 44, § 1º;
- técnicos obrigatórios: Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e inciso I, e 44, § 1º;
- técnicos pontuáveis: Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e inciso I, e 44, § 1º;
- aceitabilidade de preços unitários e globais: Lei nº 8.666/1993, art. 40, X;
- julgamento: Lei nº 8.666/1993, art. 45;

Projeto básico/com quais critérios selecionar o fornecedor? (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
18- Os critérios de seleção do fornecedor atendem aos requisitos legais e às boas práticas?	Critérios de seleção do fornecedor – critérios de habilitação – impertinência/falhas		x		x	x	x					
	Critérios de seleção do fornecedor – atributos técnicos obrigatórios – impertinência/falhas		x (2)									
	Critérios de seleção do fornecedor – atributos técnicos pontuáveis – impertinência/falhas		x	x	x	x		x	x	x		
	Critérios de seleção do fornecedor – critérios de aceitabilidade de preços ausência/falhas		x	x		x	x	x	x	x		
	Critérios de seleção do fornecedor – critério de julgamento – falhas/ausência de previsão legal				x		x	x				

(2) Consta do relatório do TC nº 019.111/2007-1 sob o título “Requisitos do objeto – impertinência” e “Requisitos do objeto – insuficiência”

p) consoante demonstrado no quadro acima, em 8 dos 11 entes auditados ocorreu alguma impropriedade. A seguir, apresenta-se uma relação das principais ocorrências:

- exigência de registro do licitante no Conselho Regional de Administração – CRA;
- exigência do registro, na entidade profissional competente, do atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica;
- exigência de número mínimo ou certo de atestados (dois) de capacidade técnica para efeito de habilitação;
 - comprovação de prestação simultânea de serviços sem permissão de soma de atestados;
 - pontuação para atestado de prestação de serviços em quantidade muito superior (8.000 pontos de função) ao que seria contratado (800 pontos de função);
 - pontuação diferenciada para licitante que comprovasse possuir fábrica de software em Brasília (40 pontos), enquanto a pontuação para licitante com fábrica de software em outro Estado seria de 20 pontos;
 - pontuação de acordo com o percentual do faturamento destinado a treinamento dos profissionais alocados à prestação dos serviços;
 - tempo de experiência da empresa licitante no mercado de informática, comprovado por meio do contrato social;
 - critérios pontuáveis de qualificação profissional não correspondentes necessariamente às qualificações exigidas dos profissionais que iriam atuar no contrato;
 - pontuação pela existência de profissionais pertencentes ao quadro de pessoal da empresa;

- pontuação pela existência de estrutura de suporte à distância;
- pontuação técnica para prazo de início da prestação dos serviços;
- atribuição de pontuação crescente em função da quantidade de profissionais certificados (PMP), sendo que apenas um profissional seria alocado no contrato;
- pontuação atribuída à certificação profissional (JCP - *Java Certified Programmer*) para serviços realizados em fábrica de software, onde não há como garantir que os profissionais envolvidos no desenvolvimento dos aplicativos sejam certificados;
- atribuição de pontuação por certificação CMM da empresa para contratar fábrica de software, sem vincular qual unidade da empresa executaria o serviço, de forma que não há como garantir que o serviço seria prestado pela unidade certificada;
- ausência de critérios de aceitabilidade de preços;
- existência somente de critério de aceitabilidade de preços globais, não havendo critérios de aceitabilidade de preços unitários;
- pesquisa de preço realizada para um período de 8 meses, estimativa apresentada no pregão para um período de 7 meses e celebração do contrato por um período de 6 meses, mas comportando valor referente à manutenção e custo para 7 meses;
- estipulação de valor mínimo para o salário base por hora a ser praticado pelos licitantes para seus profissionais que vierem a prestar serviços;
- ponderação entre os índices técnico e de preço com base em pesos fixados sem justificativa;
- julgamento da habilitação anterior aos lances em licitação na modalidade pregão;
- q) consideram-se os seguintes elementos necessários a uma boa gestão contratual:
 - definição de quais setores do ente participarão da fiscalização do contrato e definição da responsabilidade de cada um deles (Lei nº 8.666/1993, art. 67);
 - estabelecimento de um protocolo de interação entre contratante e contratada com relação aos eventos possíveis de ocorrer no contrato (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, “e”);
 - definição de procedimentos para mensurar, faturar e pagar os serviços prestados (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, letra “e”);
 - definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, letra “e”; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.2);
 - definição do método de avaliação da adequação às especificações e da qualidade dos serviços com vistas à aceitação e pagamento, cujos critérios devem abranger métricas, indicadores e valores aceitáveis (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, letra “e”, e Acórdão nº 786/06-TCU-Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.3);
 - definição do modelo do instrumento que será utilizado no controle dos serviços solicitados e recebidos (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, “e”; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e Acórdão nº 786/2006 -Plenário, item 9.4.3.4);
 - estabelecimento de uma lista de verificação que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, letra “e”, e Cobit 4.1, item ME 2.4 - Controle de auto-avaliação);
 - definição das regras para aplicar penalidades (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VII, VIII e IX, e Princípio da Prudência);
 - estabelecimento das garantias contratuais necessárias (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VI);

Projeto básico/como garantir a gestão do contrato? (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
19- O modelo de gestão do contrato atende aos requisitos legais e contribui	Modelo de gestão do contrato - ausência da área de negócio na gestão do contrato					x	x				x	

para a boa gestão contratual?													
Modelo de gestão do contrato - ausência da área de TI na gestão do contrato			x	x									
Modelo de gestão do contrato - ausência da área administrativa na gestão do contrato					x		x						
Modelo de gestão do contrato - pagamento não vinculado a resultados		x	x	x	x	x		x	x	x			
Modelo de gestão do contrato - falhas no método para mensuração de serviços		x	x		x			x					
Modelo de gestão do contrato - elementos essenciais - ausência/falhas		x		x	x	x	x		x	x			
Modelo de gestão do contrato - ausência/falhas de cláusulas de garantia contratuais								x					
Modelo de gestão do contrato - cláusulas de penalidades - ausência /falhas		x	x	x	x	x	x	x	x	x			

r) consoante demonstrado no quadro acima, em 9 dos 11 auditados ocorreu alguma impropriedade. A seguir, são relacionadas as falhas mais relevantes:

- nem todas as partes que deveriam participar da fiscalização estão envolvidas (setor de TI, área de negócio e setor administrativo);
- pagamentos são realizados em decorrência da mera disponibilidade da mão-de-obra (uma vez que não há métodos para mensurar quantitativa e qualitativa os serviços);
- não foi celebrado protocolo de interação entre contratado e contratante;
- há cláusulas de penalidades genéricas, o que acarreta, na prática, impossibilidade de aplicação;

s) transcreve-se, a seguir, casos significativos narrados nos relatórios das equipes:

- Ministério da Justiça (fl. 146 do anexo 1):

“A medição e a remuneração do Contrato nº 2/2003 são feitas com base na disponibilidade dos profissionais, não havendo vinculação aos resultados efetivamente prestados.

O Projeto Básico da Concorrência nº 4/2002, no item 3.4 - Volume de Serviços prevê, para cada mês, a solicitação expressa dos volumes de horas a serem consumidos como requisito para a prestação dos serviços. Tais documentos não foram localizados na documentação referente à gestão do contrato em questão.”

- Ministério dos Transportes (13-v do anexo 1):

“Nos contratos de prestação de serviços nº 19/2005 e 20/2005, constatou-se que o pagamento é feito pela simples disponibilidade de empregados da contratada. Não há níveis de serviço a serem mantidos pela contratada, mecanismo útil para os serviços de suporte à infra-estrutura. Além disso, os serviços de manutenção e desenvolvimento de sistemas não são mensurados e remunerados por resultados. Em ambos os contratos, não existem critérios formais para aceitabilidade da qualidade dos serviços prestados.”

- Chesf (fl. 117 do anexo 1):

“Contrato - CT-E-92.2005.7180-00 - pagamento com base na disponibilidade de empregados da contratada e no cronograma de desembolso do contrato, sem especificação de níveis de serviço e critérios formais para aceitabilidade da qualidade dos serviços prestados pela contratada, que são mecanismos essenciais na gestão de contratos de serviços de suporte.”

- Tribunal Regional Federal da 4ª Região (fl. 95 do anexo 1):

“Nos contratos de prestação de serviços analisados, 004/2006 e 015/2005, constatou-se que o pagamento é feito pelo quantitativo de horas trabalhadas, sem informação precisa acerca da relação entre o pedido e o resultado alcançado, uma vez que as planilhas são elaboradas pela própria contratada. Em ambos os contratos, não existem critérios formais para aceitabilidade da qualidade dos serviços prestados.”

t) em relação aos contratos em vigor, este é o grupo de irregularidades mais grave. Sem os mecanismos de gestão contratual, que permitem ao gestor cobrar da contratada o adimplemento do que foi contratado, a efetiva execução do contrato passa a depender da boa vontade da contratada. Por exemplo, em um contrato para alocação de postos de trabalho, se o gestor desejar substituir um funcionário da contratada porque acha que ele não tem um bom desempenho e a contratada se negar, o gestor nada poderá fazer porque não há parâmetros para determinar o que é um bom desempenho. Também na hipótese de emissão de uma ordem de serviço para construir um módulo de software, se não há critérios objetivos para determinar o número de horas necessário para sua construção, não há como mensurar a remuneração a ser paga. Por fim, não há como aplicar penalidades se as sanções previstas são genéricas. Assim, por exemplo, se houver uma cláusula prevendo a aplicação de uma multa de 10% (dez por cento) sobre o valor global do contrato por falta grave, não há como aplicá-la sem definir o que é uma falta grave. Destarte, os mecanismos de gestão do contrato são fundamentais para garantir o benefício que se pretende com a contratação. Sem eles, pode-se contratar o fornecedor mais competente e não atingir os resultados almejados;

Projeto básico/qual o preço estimado? (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	ME C	MF	MJ	MR E	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4º	TRT 13º
20- O levantamento e análise de preços de mercado para a contratação de serviços de TI foram adequados?	Estimativa de preço - ausência/falhas	x		x	x	x	x	x	x			x
	Estimativa de preços - DFP do orçamento-base - ausência/falhas	x		x	x	x		x	x	x	x	x

u) 10 dos 11 auditados apresentaram alguma impropriedade no que concerne à estimativa de preços, conforme consta do quadro acima. Foram detectadas duas falhas mais comuns: a utilização de somente três cotações de fornecedores e o não detalhamento da estimativa. O não detalhamento da estimativa de preço, além de impedir uma estimativa mais precisa por não identificar se todos os componentes da solução de TI contratada foram cotados adequadamente, pode facilitar a realização de um jogo de preços durante a vigência do futuro contrato;

v) com relação à utilização de uma única fonte para a estimativa, normalmente cotações de fornecedores, traz-se à baila trecho do voto do Relator do Acórdão nº 2.170/2007 - Plenário, *in verbis*:

“32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como “cesta de preços aceitáveis” pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusos aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de

compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

(...)

36. Além disso, qualquer comparação deve ser feita em épocas próximas e, especialmente com relação a serviços, levando-se em conta as condições de contratação específicas de cada caso analisado (fatores a serem considerados: quantidade contratada, necessidade de parcelamento na entrega do produto, local de entrega do produto ou da prestação do serviço, impostos incidentes nesse local, exigências de qualificação da equipe técnica, condições e local para prestação de assistência técnica pelo contratado, entre tantos outros)."

x) a título de exemplo, relaciona-se a seguir algumas fontes utilizadas na formação de preços, as quais foram obtidas junto a gestores de entes públicos, durante o levantamento de auditoria realizado no âmbito do TC nº 007.972/2007-8: cotação específica com fornecedores; avaliação de contratos recentes ou vigentes; pesquisa em bases de sistemas de compras; consulta a outros entes da Administração Pública Federal; ofertas de Registros de Preço; cotação de preços para compor dispensa; analogia com compras privadas; composição de bases de preço próprias e pesquisa em catálogos de fornecedores;

z) do acima exposto, conclui-se que:

- em geral, não há estratégia para contratar serviços de TI. Uma estratégia de contratação busca responder a perguntas tais como: por que terceirizar, quais são os riscos da terceirização, quais são os benefícios verdadeiramente passíveis de serem auferidos por meio da terceirização, que competências os servidores do quadro permanente devem ter para suportar uma terceirização, quais processos de trabalho devem existir para suportar uma terceirização segura, como tratar a questão da segurança da informação, como tratar a questão da dependência dos terceiros e como tratar a questão dos riscos legais inerentes à terceirização (trabalhistas, previdenciários, tributários, contratuais, incompatibilidade com plano de cargos, etc.);

- comumente, os contratos para prestação de serviços de TI abarcam serviços que poderiam ser licitados separadamente, o que permitiria maior competitividade e especialização dos fornecedores e diminuiria o risco de dependência de um único fornecedor;

- normalmente, não se define o SLA pretendido e, por via de consequência, quase sempre se contrata a remuneração por esforço, não por resultado, o que favorece o paradigma lucro-incompetência exposto no Acórdão nº 786/2006 – Plenário;

- quase nunca se usa a modalidade pregão para contratar serviços de TI. Porém, a utilização do pregão deveria ser a regra, pois, em geral, os serviços de TI podem ser definidos segundo padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/1002;

- em geral, os critérios utilizados para selecionar os fornecedores são desnecessários ou por demais restritivos;

- quase sempre, os mecanismos de gestão contratual são pouco efetivos ou há falhas nas estimativas de preço das contratações;

- em geral, os projetos básicos ou termos de referência apresentam muitas desconformidades, o que causa o não atingimento do objetivo das licitações e impossibilita uma gestão contratual que garanta o recebimento dos benefícios que se pretende com a contratação;

- há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles dos procedimentos executados para elaborar projetos básicos ou termos de referência, com objetivo de garantir que esses últimos contemplem todos os elementos necessários com detalhamento suficiente, monitorando-os (Cobit, ME2.4 - Controle de auto-avaliação);

- *Procedimentos de seleção e contratação executados fora do setor de TI*

a) foi constatada a execução das seguintes atividades fora do setor de TI:

- emitir parecer jurídico sobre a contratação (Lei nº 8.666/1993, art. 38, parágrafo único);
- realizar a alocação orçamentária (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, III);
- verificar se os licitantes que ofertaram os menores lances nas licitações na modalidade pregão e não cumpriam as exigências editalícias foram apenados conforme manda a legislação (Lei nº 10.520/2002, art. 7º);

- verificar a regularidade do Demonstrativo de Formação de Preços (DFP) da licitante vencedora (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, *caput* e legislação tributária, previdenciária e trabalhista); e
- verificar se o julgamento foi vinculado ao instrumento convocatório (Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, *caput*; 43, V, e 45, *caput*);

b) com relação às falhas detectadas nos pareceres jurídicos, transcreve-se a seguir os casos mais relevantes narrados nos relatórios das equipes:

- Ministério da Fazenda (fl. 67-v do anexo 1):

“No que se refere ao contrato nº 29/2006, entende-se que a PGFN deveria ter verificado as inconsistências identificadas por esta equipe de auditoria, tais como: ausência de ampla pesquisa de preços no mercado e na administração pública, que demonstrassem a razoabilidade dos valores; ausência do Demonstrativo de Formação de Preços dos serviços contratados; ausência de penalidades específicas ao objeto contratual; etc.”

- Ministério dos Transportes (fl. 17 do anexo 1):

“Mais ainda, louvável a posição da Consultoria por defender a utilização do pregão para aquisição de serviços de Tecnologia da Informação considerados comuns já em 2004. Entretanto, verifica-se que diversas irregularidades constantes do edital do Pregão nº 27/2004 poderiam e deveriam ter sido detectadas pela Consultoria Jurídica quando da emissão do seu parecer, como por exemplo:

(...)

A provável causa é a delimitação sobre quais assuntos são relativos a Consultoria Jurídica e quais não são. No caso concreto, o assunto tratado com maior relevância foi (e deveria ser) a utilização do pregão, visto que se tratava da primeira tentativa de o órgão contratar serviços de TI por esta modalidade, o que provavelmente fez com que o consultor se ativesse menos a outros aspectos. Entendemos que a situação poderia ser evitada pela utilização de uma lista de verificação a ser utilizada na emissão dos pareceres jurídicos, como sugerimos no encaminhamento do achado 2.28.”

- Banco do Estado de Santa Catarina (fl. 86 do anexo 1):

“O parecer jurídico não remete a toda a legislação aplicável à contratação, deixando o administrador sem uma base legal adequada à tomada de decisão.”

Procedimentos de seleção e contratação executados fora do setor de TI (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
21- Os procedimentos para seleção e contratação do fornecedor foram executados em conformidade com o previsto na legislação e no edital?	Seleção e contratação do fornecedor – ausência/falha em parecer jurídico			x			x	x	x		x	
	Seleção e contratação do fornecedor – irregularidade na alocação orçamentária				x		x					
	Seleção e contratação do fornecedor - não aplicação de penalidade por desistência injustificada do contrato											
	Seleção e contratação do fornecedor – irregularidades no DFP da licitante	x	x		(6)	x						

Seleção e contratação do fornecedor – julgamento não vinculado ao instrumento convocatório			x			x				
--	--	--	---	--	--	---	--	--	--	--

(6) Não foi registrado no Relatório de auditoria (TC nº 026.165/2007-2), mas consta da representação (TC nº 003.739/2008-2).

c) as duas irregularidades encontradas relativas à alocação orçamentária referem-se a contratações conjuntas de bens e serviços utilizando dotações unicamente do elemento de despesa 39 (serviços de terceiros - pessoa jurídica). Como as contratações são predominantemente de bens, dever-se-ia utilizar somente o elemento de despesa 52 (Equipamentos e material permanente) ou os elementos 39 (montante relativo a serviços) e 52 (montante relativo a bens);

d) as irregularidades na verificação dos Demonstrativos de Formação de Preços ocorreram em quatro órgãos e consistem basicamente na existência de parcelas sem suporte legal ou em valores superiores ao previsto na legislação. Cabe ressaltar os seguintes casos:

- FGTS e Indenização (rescisões sem justa causa) sendo faturados em 8,5% e 4,25% respectivamente, enquanto desde 1º/01/2007 os percentuais do FGTS e da Indenização voltaram a ser de 8% e 4%, respectivamente;

- seguro por acidente de trabalho faturado a 3%, enquanto a legislação prevê, de acordo com o risco do trabalho que era executado, cobrança de 2%;

- faturamento de adicional noturno sendo que os trabalhos eram realizados das 7h30min às 19h30min;

- pagamentos de percentuais indevidos de 10,83% a título de provisão de Décimo Terceiro, sendo que a provisão mensal correspondente representa 1/12 da folha de pagamento ou 8,33%;

- definição limitada dos componentes do Demonstrativo de Formação de Preços apresentado pela licitante, que não esclarece pormenorizadamente os componentes e os tributos aplicáveis à formação do preço, limitando-se a citar os grupamentos de informações;

e) todos esses casos foram objeto de Representação, visto que acarretaram pagamentos indevidos a maior, o que caracteriza dano ao erário. Diante da constância da não revisão dos preços contratados apesar da redução do percentual do FGTS, ocorrida em 1º/01/2007, a coordenação da FOC ofereceu uma Representação (TC nº 031.531/2007-7), com vistas a corrigir o problema em toda a Administração Pública Federal. Por meio do Acórdão nº 353/2008 – Plenário), essa Representação foi julgada. Espera-se que ela gere benefícios da ordem de R\$ 360 milhões, conforme consta do 1º Relatório Trimestral de Atividades de 2008 do TCU;

f) as duas falhas no julgamento das propostas que foram relatadas dizem respeito à aceitação de produtos ou serviços que não atendiam às especificações do edital e à não inversão das fases de habilitação e classificação (lances) prevista para a licitação na modalidade pregão;

g) conclui-se que há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles do processo de:

- condução das licitações, com o objetivo de verificar se todos os procedimentos previstos na legislação foram seguidos e monitorados (Cobit, ME2.4 - Controle de auto-avaliação);

- avaliação da legalidade das contratações do setor público, com o objetivo de garantir que a avaliação contemple todos os pontos imprescindíveis, os quais devem ser monitorados (Cobit, ME2.4 - Controle de auto-avaliação);

- Gestão contratual

a) foram avaliados os seguintes aspectos: definição das partes envolvidas na gestão contratual; fiscalização técnica e administrativa do contrato; verificações realizadas na etapa de pagamento e conformidade das prorrogações e repactuações contratuais;

Partes envolvidas na gestão contratual (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	ME	MF	M	MR	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF	TRT
			C		J	E				4ª	13ª	
19- O modelo de gestão do contrato atende aos requisitos legais e contribui para a boa gestão contratual?	Modelo de gestão do contrato – ausência de designação formal de fiscal							X	x			
	Modelo de gestão do contrato – ausência de designação formal de preposto pela contratada	x	x	x	x	x	X		X	x	x	

b) no quadro acima, verifica-se que o fiscal do contrato não foi designado formalmente em dois dos entes auditados (Lei nº 8.666/1993, art. 67), o que remete a responsabilidade da fiscalização desses contratos aos gestores que assinaram em nome do ente público e deveriam ter designado os respectivos fiscais (Lei nº 8.666/1993, art. 67). Observa-se, ainda, que geralmente os gestores não exigem das empresas contratadas a designação formal de seus prepostos (Lei nº 8.666/1993, art. 67). Isso gera, pelo menos, duas conseqüências indesejáveis:

- há possibilidade de a Justiça do Trabalho considerar irregular essa contratação, em função da relação de subordinação direta existente entre a Administração e os empregados da contratada;
- a empresa contratada pode questionar aspectos da execução contratual, alegando desconhecimento, uma vez que, sem um preposto formalmente designado, o relacionamento da Administração é com o responsável pela assinatura do contrato, não um com funcionário da contratada que, sem a devida formalização, não tem poderes para decidir nada em nome da empresa.

Fiscalização técnica (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	M	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
						RE						
22- A monitoração técnica do contrato de prestação de serviços de TI é executada de forma satisfatória?	Monitoração técnica – impossibilidade de rastrear serviços executados		x	x	x	x	x		x			
	Monitoração técnica – execução de serviços não previstos no contrato		x				x					
	Monitoração técnica - desconformidade na aplicação dos critérios de medição		(3)	(3)	(4)		(3)					
	Monitoração técnica - qualidade dos serviços incompatível											

(3) Consta dos relatórios dos TC nº 019.111/2007-1, nº 026.200/2007-3 e nº 021.988/2007-8, sob o título “Monitoração administrativa – superfaturamento em contrato de locação de mão-de-obra”.

(4) Consta do relatório do TC nº 026.165/2007-2, como “Monitoração administrativa – superfaturamento em contrato de prestação de serviços”.

c) em conformidade com o quadro acima, em 6 dos 11 entes auditados, as equipes registraram alguma impropriedade na monitoração técnica, que é aquela relativa aos aspectos técnicos da execução do contrato, como as medições e a avaliação da qualidade dos serviços prestados. A impossibilidade de rastrear os serviços executados, registrada por 6 das 11 equipes de auditoria, é conseqüência da inexistência de um modelo de gestão contratual adequado;

d) a seguir, são transcritos alguns fatos relatados pelas equipes:

- Ministério da Educação (fl. 35-v do anexo 1):

“Não há procedimentos para rastrear os serviços executados. Como as Ordens de Serviço são genéricas, o controle da sua execução também o é, dependendo fundamentalmente dos controles dos gerentes de projeto da própria contratada.”

- Ministério da Fazenda (fl. 67-v do anexo 1):

“De um modo geral, a RFB não tem controle sobre produtos e serviços entregues. Especificamente, não há nenhum tipo de registro ou controle relativo aos serviços supostamente prestados em decorrência dos aditivos de nºs 3, 5 e 7 ao contrato nº 19/2002. O mesmo aconteceu com relação ao contrato nº 29/2006 e, de modo geral, com todos os contratos examinados.”

- Ministério das Relações Exteriores (fl. 46-v do anexo 1):

“Não foram localizados relatórios dos serviços prestados sob o Contrato nº 01/2002, referente à Concorrência 06/2002, elaborados pelo MRE. Todos os relatórios de atividades existentes referentes a esse contrato são elaborados pelos funcionários da empresa Politec e de forma genérica.”

- Ministério do Trabalho (fl. 18 do anexo 1):

“Não existem relatórios dos serviços prestados sob o contrato nº 19/2005 elaborados pelo MT. Registre-se que todos os relatórios de atividades existentes referentes a esse contrato são elaborados pelos funcionários da empresa Montana a posteriori da execução dos serviços, sem controle e acompanhamento de servidores do Ministério.”

- Banco do Estado de Santa Catarina (fl. 85-v do anexo 1):

“As atividades desenvolvidas são pagas por hora trabalhada, e não por tarefa, o que impede a monitoração dos resultados.”

e) em dois Ministérios, foram identificados funcionários das empresas contratadas executando atividades estranhas ao objeto do contrato. Essa constatação se torna ainda mais grave devido ao fato de tais atividades serem de gestão e, por via de consequência, deverem estar cometidas a servidores públicos:

- Ministério dos Transportes (fl. 18-v do anexo 1):

*“Além disso, foi constatado que **um dos funcionários da empresa Poliedro atua como assessor do Coordenador-Geral de Modernização e Informática**, serviço também não abrangido pelo Contrato nº 20/2005, fato este evidenciado por observação durante os trabalhos de campo (o Sr. Celso assessorou o Coordenador-Geral de modernização e informática no trato com a equipe de auditoria durante todo o trabalho de campo).”*

- Ministério da Educação (fl. 35 do anexo 1):

“Há indícios de que o profissional Radson de Souza Santos, alocado no contrato como administrador de banco de dados (fl. 335, Anexo I, v.2), vem exercendo atividades gerenciais diversamente do previsto em contrato.

Questionado a respeito de suas atividades na Secretaria de Educação à Distância - SEED, informou que seria o responsável pelos dados de recursos humanos da Secretaria. Como tal, conheceria as atividades desempenhadas pelos profissionais alocados no contrato com a Poliedro, que estivessem trabalhando na SEED.

Além disso, atuou com o representante da SEED na negociação para celebração de aditivo contratual, como demonstra o e-mail em que apresenta pleito de horas e “assina” como “Coordenação-Geral de Gestão em EAD”.

f) os critérios de medição previstos nos contratos foram aplicados de forma inadequada em 4 Ministérios, o que é grave e pode gerar dano ao erário. Esse fato originou 5 representações: TC nº 030.877/2007-8 (Ministério da Justiça), TC nº 027.973/2007-2 (Ministério dos Transportes), TC nº 027.946/2007-5 (Ministério dos Transportes) e TC nº 024.801/2007-4 (Ministério dos Transportes). A Representação relativa à irregularidade detectada no MF ainda está em elaboração;

g) não foram identificadas desconformidades com relação à avaliação da qualidade dos serviços prestados porque os projetos básicos não previam critérios de qualidade a serem seguidos, de forma que não havia parâmetros de avaliação;

Monitoração administrativa (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF	TRT
----------	---------	------	-----	----	----	-----	----	-----	------	-------	-----	-----

											4ª	13ª
23- A monitoração administrativa do contrato de prestação de serviços de TI é executada de forma satisfatória?	Monitoração administrativa – ausência de registro do contrato no SIASG								x	x		
	Monitoração administrativa – não manutenção de condições contratuais		x	x		x					(8)	
	Monitoração administrativa - não aplicação de penalidades	x		x								
	Monitoração administrativa – ausência de garantia contratual					x	x			x		

(8) Registrado no TC nº 025.978/2007-0, sob o título “Critérios de seleção do fornecedor - atributos técnicos pontuáveis - impertinência/falhas.”

h) o quadro acima sintetiza as desconformidades detectadas na fiscalização administrativa do contrato, que se relaciona a aspectos administrativos, como a verificação das regularidades fiscal e previdenciária e da manutenção das condições contratuais. Em 8 dos 11 entes auditados foi detectada alguma desconformidade nesse sentido;

i) a Lei nº 11.439/2006 (LDO 2006/2007) dispõe que:

“Art. 21. Os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG informações referentes aos contratos e aos convênios firmados, com a identificação das respectivas categorias de programação.

(...)

§ 4º As entidades constantes do Orçamento de Investimento deverão providenciar a transferência eletrônica de dados relativa aos contratos firmados para o SIASG, de acordo com normas estabelecidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.”

j) os bancos não estavam encaminhando as informações sobre seus contratos para o Siasg. Questionados a respeito pelas equipes de auditoria, informaram que teria ficado acertado com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que somente encaminhariam os dados dos contratos executados com recursos do orçamento de investimento. Informada sobre essa alegação, a coordenação desta FOC diligenciou o MPOG e questionou, por meio do Ofício nº 437/2007 - TCU/Sefti (fl. 66), qual teria sido a norma expedida em atenção ao art. 21, § 4º, da LDO. Após solicitar prorrogação de prazo, o Secretário-Executivo do MPOG encaminhou, por meio do Ofício nº 695/2007/SE-MP (fl. 72), a Instrução Normativa nº 2, de 11.12.2007 (fl. 73), onde a SLTI disciplinou o procedimento de envio ao Siasg dos dados das entidades integrantes do orçamento de investimento;

k) doze meses após a publicação da LDO de 2007 e após ser questionado pelo TCU, o MPOG disciplinou o procedimento de envio de dados ao Siasg. Esse procedimento fortalece a transparência e permite aos órgãos de controle acompanhar as ações dos entes integrantes do Orçamento de Investimento. Ainda com relação ao art. 21, § 4º, da LDO, cabe destacar que, acolhendo proposta formulada pela Secex/SC no âmbito do TC nº 026.196/2007-9, o Tribunal proferiu a seguinte determinação ao MPOG (Acórdão nº 172/2008 - 2ª Câmara, Relação nº 4/2008 - Gab. do Min. Benjamin Zymler):

“2.19. [Determinar] ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que observe o disposto no art. 21, § 4º, da Lei nº 11.493/2006, no que tange à transferência eletrônica de dados relativa aos contratos firmados para o SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais.”

l) considerando que o Acórdão em tela data de 20/2/2008, quando o MP já havia saneado a questão, e a orientação da Adfis para que, nas Fiscalizações de Orientação Centralizada, as determinações e recomendações aos órgãos centrais partam da fiscalização consolidadora,

propomos tornar insubsistente o citado item 2.19 do Acórdão nº 172/2008 - 2ª Câmara. Essa proposta se alinha ao Objetivo Estratégico nº 13 do TCU (*"Aperfeiçoar instrumentos de controle e processos de trabalho"*);

m) em 4 entes auditados, as condições ofertadas nas propostas vencedoras dos certames licitatórios não foram mantidas durante a execução dos contratos. Essas condições são as seguintes:

- exigência ou pontuação por certificação de profissionais: durante a execução do contrato, a quantidade de profissionais certificados alocados na prestação dos serviços não é a mesma constante das propostas;

- idem para profissionais treinados pelo fabricante na solução proposta;

- exigência de certificação CMMI ou CMM-SW para desenvolvimento de sistemas em fábrica de software: o desenvolvimento ocorria em unidade da contratada distinta da que detinha a certificação (a certificação é da unidade, não da empresa);

n) em 2 casos, ocorreram infrações contratuais e não foram propostas penalidades aos contratados. Em 3 casos, não havia a garantia contratual vigente;

Etapa de pagamento (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
24- Na etapa de pagamento dos contratos de prestação de serviços de TI são feitas as verificações necessárias?	Pagamento – descumprimento das regras previstas no contrato			x			x					
	Pagamento – liquidação da despesa em conta contábil indevida				x		x					
	Pagamento - retenção de tributos em valor indevido											

o) o quadro acima apresenta o resumo das desconformidades identificadas na etapa de pagamento dos contratos. Foram identificados dois casos em que as regras previstas no contrato não foram seguidas. Cabe destacar o seguinte relato da equipe da 2ª Secex (fl. 68-v do anexo 1):

"Entrevistado, o fiscal do contrato confirmou que nunca verificou pessoalmente a prestação de serviços nem se valeu de qualquer método de verificação. Apenas assinava as notas. Não pode garantir a entrega de nenhum bem nem a quantidade ou qualidade de qualquer serviço."

p) durante os trabalhos de campo, as equipes identificaram dois contratos com despesas liquidadas em contas contábeis indevidas. No Ministério da Justiça, um contrato de prestação de serviços cujas despesas deveriam ser liquidadas na conta contábil 333903957 - Serviços de processamento de dados estavam sendo liquidadas na conta contábil 333903979 - Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional. Já no Ministério do Trabalho, um contrato para prestação de serviços de apoio administrativo, técnico e operacional, cujas despesas deveriam ser liquidadas na conta contábil 333903979 - Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional, estava sendo liquidado na conta contábil 3.3.3.90.39.08 - Manutenção de software.

Além da desconformidade contábil, a falta de transparência prejudica a ação dos órgãos de controle, que não conseguem identificar a despesa que pretendem fiscalizar;

Ajustes contratuais (achados)

QUESTÕES	ACHADOS	Mapa	MEC	MF	MJ	MRE	MT	BEP	Besc	Chesf	TRF 4ª	TRT 13ª
25- O processo de avaliação de problemas e ajustes dos contratos de prestação de serviços de TI é executado de forma satisfatória?	Ajustes contratuais - falhas na prorrogação					x	x					
	Ajustes contratuais	x				x	x	x	x		x	

- são comuns falhas nos ajustes contratuais;
- há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles sobre o processo de gestão contratual, com o objetivo de garantir que todas as obrigações do contratado sejam cumpridas antes dos pagamentos, os quais devem ser monitorados (Cobit, ME2.4 - Controle de auto-avaliação);

- Confronto com os dados do TC nº 008.380/2007-1

a) a Sefti promoveu, em 2007, levantamento de auditoria para avaliar a situação de governança de TI em 350 entes da Administração Pública Federal (TC nº 008.380/2007-1). O trabalho se desenvolveu em três etapas:

- envio de questionário para os 350 principais órgãos/entidades da Administração Pública Federal;

- obtenção, por meio de ferramenta automatizada, das respostas, que são declarativas, com solicitação da anexação de evidências;

- tabulação dos resultados e análise da situação geral, em cada área da Governança de TI e em cada segmento da Administração Pública Federal;

b) as respostas apresentadas, quando confrontadas com o que foi verificado em campo, apresentam discrepâncias que podem ser oriundas da má interpretação das perguntas do questionário ou caracterizarem uma tentativa de não apresentar a real situação do órgão/entidade. Cumpre citar três exemplos:

- 6 entes declararam ter Planejamento Estratégico de TI em vigor (pergunta 2 do Apêndice XI), mas apenas 2 (Mapa e Chesf) de fato o têm (Quadro 1 – Função de planejamento estratégico (achados));

- 4 entes declararam ter Plano de Continuidade de Negócios (pergunta 10 no Apêndice XI), mas nenhum deles tinha (Segurança da informação e gestão de riscos (achados));

- 5 entes declararam ter processo formal de gestão de mudanças (pergunta 17), mas apenas um (Chesf) tem (Outros processos de trabalho (achados));

c) assim sendo, é provável que o cenário traçado no TC nº 008.380/2007-1, que não é bom, na verdade seja ainda pior;

d) deixa-se de propor determinação à Sefti no sentido de que oriente as unidades técnicas da Segecex a, quando forem executar ações de controle cujo objeto seja governança de TI, levarem em consideração os dados armazenados naquela especializada, para análise em conjunto e em confronto com os apresentados pelos gestores, uma vez que determinação análoga foi proposta no TC nº 008.380/2007-1;

e) essa proposta se alinha aos Objetivos Estratégicos nº 3 (“Estimular a transparência da gestão pública”), quando for identificada má interpretação das perguntas feitas, e nº 5 (“Punir responsáveis com efetividade e tempestividade”), quando se tratar de fornecimento de informação errada, com dolo, a fim de evitar as ações de controle;

- Atuação do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - Sisp

a) nos termos do art. 29 do Decreto nº 6.081/2007 e do Decreto nº 6.139/2007, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) é o órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg) e do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), disciplinados pelos Decretos nº 1.094/1994 e nº 1.048/1994, respectivamente;

b) o Decreto nº 1.048/1994 organizou o Sisp com a seguinte finalidade:

“Art. 2º O Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática tem por finalidade:

I - assegurar ao Governo Federal suporte de informação adequado, dinâmico, confiável e eficaz;

II - facilitar aos interessados a obtenção das informações disponíveis, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas ou previstas em dispositivos legais;

III - promover a integração entre programas de governo, projetos e atividades, visando à definição de políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema;

IV - estimular o uso racional dos recursos de informação e informática, no âmbito da Administração Pública Federal, visando à melhoria da qualidade e da produtividade do ciclo da informação;

V - estimular o desenvolvimento, a padronização, a integração, a normalização dos serviços de produção e disseminação de informações, de forma desconcentrada e descentralizada;

VI - propor adaptações institucionais necessárias ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão dos recursos de informação e informática;

VII - estimular e promover a formação, o desenvolvimento e o treinamento dos servidores que atuam na área de informação e informática.”

c) as competências da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, enquanto órgão central do Sisp, foram estabelecidas no art. 4º do Decreto nº 1.094/1994;

d) por meio do Ofício nº 247/2007 - TCU/Sefti (fls. 30 e 31), foram solicitadas informações sobre a atuação da SLTI enquanto órgão central do Sisp, bem como sobre suas competências específicas como órgão central do Sisg. Também foram solicitados os “*relatórios das auditorias realizadas com objetivo de verificar o controle, a fiscalização e a orientação específica das atividades do Sisg, conforme preconizado pelo art. 5º, § 1º, do Decreto nº 1.094/1994*”. O Secretário da SLTI encaminhou, por meio do Ofício nº 1.367/2007/GAB/SLTI-MP (fl. 41), as informações solicitadas (fls. 42 a 61 e mídia à fl. 62);

e) o gestor argumentou que, à época da edição do Decreto nº 1.094/1994, as funções de órgão central do Sisg eram cometidas à hoje extinta Secretaria de Administração Federal da Presidência da República (SAF/PR). Com a transformação da SAF/PR em Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e, posteriormente, a extinção do MARE, em 1999, a SLTI assumiu as funções de órgão central do Sisg. Contudo, o Decreto nº 1.094/1994 não foi atualizado;

f) os artigos 29 e 30 do Decreto nº 6.139/2007, que trata da estrutura do MPOG, estabelecem as atribuições e a estrutura da SLTI. Nesse normativo, não há previsão de realização de auditorias e fiscalizações pelo órgão central do Sisp. Compete aos órgãos e unidades do sistema de controle interno, nos termos do art. 24 da Lei nº 10.180/2001, realizar fiscalizações e auditorias. Dessa forma, não há como apresentar os relatórios solicitados;

g) em que pese a estrutura regimental do MPOG não conter unidade com competência específica para realizar fiscalizações, isso não exclui a competência prevista no art. 5º, § 1º, do Decreto nº 1.094/1994. Ademais, a prerrogativa de o sistema de controle interno realizar auditorias nos diversos sistemas, aí incluídos o Sisg, não afasta a competência da SLTI para tanto. Conclui-se que o órgão central do Sisg nunca exerceu a competência para fiscalizar que lhe foi atribuída pelo art. 5º, § 1º, do Decreto nº 1.094/1994;

h) foi solicitado o “*documento que formaliza a constituição da Comissão de Coordenação prevista no art. 3º, II, do Decreto nº 1.048/1994*”. O gestor informou que a comissão de coordenação foi formalizada por meio da Portaria nº 1.807/1994 e é composta pelos titulares das unidades de modernização e informática. Atualmente, ela hoje é chamada “*Fórum dos CGMIs*” (fl. 43 e 44);

i) os seguintes pontos da Portaria apresentada (fls. 162 e 162-v do anexo 1) merecem destaque:

- as competências de deliberação da comissão (Art. 5º);
- a Comissão deveria se reunir, de forma ordinária, bimestralmente (Art. 8º);
- as deliberações dessa Comissão adotariam o formato de Resoluções Sisp (Art. 12);

j) conclui-se que a Comissão de Coordenação foi formalmente constituída pela Portaria nº 1.807/1994;

k) foram solicitadas as *“atas das reuniões da Comissão de Coordenação, mencionada no item “b” supra, que foram realizadas nos últimos dois anos”*. O gestor informou que a documentação do Fórum dos CGMI está publicada, principalmente no Portal Governo, e encaminhou, em anexo, os registros das reuniões realizadas nos últimos dois anos (fl. 44);

l) analisados os documentos encaminhados (fls. 163 a 176 do anexo 1), verificou-se que:

- foram realizadas 7 reuniões nos últimos dois anos. No entanto, há a previsão de reuniões bimestrais;

- o assunto predominante foi a implantação de uma sistemática para obter um inventário do parque computacional do governo, por meio da utilização de um software livre chamado Cacic;

- somente foram encaminhadas 4 atas, onde se percebe o caráter informativo do Fórum;

- nas atas encaminhadas, não consta nenhuma deliberação sobre formulação de políticas, diretrizes e normas para o Sisp, as quais poderiam vir a se tornar Resoluções Sisp nos termos do art. 12 da Portaria nº 1.807/1994;

- a necessidade de adotar medidas estruturantes nos setores de TI dos entes integrantes do Sisp, como, por exemplo, alocar pessoal em quantidade suficiente, qualificar o pessoal existente e instituir processos de trabalho, não foi objeto de nenhuma das pautas e atas apresentadas;

- o tema “governança de TI” não foi mencionado em nenhuma das reuniões;

m) conclui-se que as reuniões da Comissão de Coordenação do Sisp são informativas e que essa Comissão não cumpre sua finalidade, qual seja, propor a formulação de políticas, diretrizes e normas relativas ao planejamento e à gestão dos recursos do Sisp (Art. 1º da Portaria nº 1.807/1994 - fl. 162 do anexo 1);

n) foram solicitadas informações sobre as ações realizadas nos últimos dois anos e sobre os resultados alcançados, no que concerne à orientação e à administração do processo de planejamento estratégico, da coordenação geral e da normatização relativa aos recursos de informação e informática da Administração Pública Federal. Solicitou-se, ainda, o encaminhamento de documentos que comprovem essas informações. O gestor informou que, em evento ocorrido no segundo semestre de 2004, os representantes dos órgãos setoriais elegeram áreas problemas, a saber: recursos humanos, compartilhamento e disponibilização de soluções de TI, política de segurança, integração com sistemas estruturadores, inventário de Tecnologia da Informação e Comunicação, infra-estrutura, aquisição de equipamentos e consolidação das decisões do TCU. Foram citadas as seguintes ações, consideradas mais relevantes (fls. 44 e 45):

- concepção de um modelo de gestão para software público;

- revisão da IN MARE nº 18;

- evolução do e-Ping;

- levantamento do inventário de Tecnologia da Informação e Comunicação da Administração Pública Federal;

- implantação do “Portal de Tecnologia da Informação e Comunicação”, com coletânea normativa e de acórdãos;

- racionalização de custos, com a implantação da Infovia;

- análise da estrutura dos setores de TI, em conjunto com a Secretaria de Gestão (Seges) do MPOG;

o) o gestor encaminhou também um quadro (fls. 45 a 47) contendo os resultados que supostamente foram alcançados a partir da implementação das ações de planejamento, coordenação e normatização relativas aos recursos de informação e informática da Administração Pública Federal;

- *Análise das informações encaminhadas sobre a atuação do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - Sisp*

a) nada foi informado com relação à orientação e administração do processo de planejamento estratégico para o Sisp. Um planejamento estratégico deve conter os objetivos a serem atingidos no longo prazo e as estratégias que serão utilizadas para alcançá-los. Posteriormente, essas estratégias devem ser desdobradas em ações de curto e médio prazo que operacionalizam o atingimento desses objetivos. Também devem ser atribuídas responsabilidades pela execução dessas ações;

b) o elenco de ações apresentadas pela SLTI mostra que os esforços estão sendo direcionados para solucionar problemas dispersos. Não é perceptível como essas ações se agregam para produzir um resultado que atenda à finalidade de criação do sistema, a qual consta do Decreto nº 1.048/1994, *in verbis*:

“Art. 2º O Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática tem por finalidade:

I - assegurar ao Governo Federal suporte de informação adequado, dinâmico, confiável e eficaz;

II - facilitar aos interessados a obtenção das informações disponíveis, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas ou previstas em dispositivos legais;

III - promover a integração entre programas de governo, projetos e atividades, visando à definição de políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema;

IV - estimular o uso racional dos recursos de informação e informática, no âmbito da Administração Pública Federal, visando à melhoria da qualidade e da produtividade do ciclo da informação;

V - estimular o desenvolvimento, a padronização, a integração, a normalização dos serviços de produção e disseminação de informações, de forma desconcentrada e descentralizada;

VI - propor adaptações institucionais necessárias ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão dos recursos de informação e informática;

VII - estimular e promover a formação, o desenvolvimento e o treinamento dos servidores que atuam na área de informação e informática.”

c) com relação à coordenação geral dos recursos, o passo inicial é conhecer o inventário de TI da Administração Pública Federal. As primeiras iniciativas nesse sentido, que remontam a 2004 (fl. 170-v do anexo 1), não obtiveram o resultado esperado até o momento. Afinal, não se tem conhecimento de um inventário de TI da Administração Pública Federal;

d) o quadro trazido aos autos elenca diversas ações executadas, mas não mensura os resultados que foram alcançados. Entende-se por mensuração de resultados, por exemplo, a estimativa da economia realizada pela Administração Pública Federal em função do aumento da adesão à modalidade pregão;

e) diante da ausência de objetivos estratégicos, indicadores e metas que ele pretendia alcançar, com vistas ao atingimento das finalidades do Sistema, não há como avaliar os resultados alcançados pelo órgão central do Sisp;

- Atuação do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - Sisp

a) foi solicitado ao gestor o envio de:

- documentos que formalizem as políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sisp (competência prevista no inciso II do art. 4º do Decreto nº 1.048/1994);

- evidências da divulgação e implementação das políticas, diretrizes e normas mencionadas na resposta ao item “e” supra (competência prevista no inciso II do art. 4º do Decreto nº 1.048/1994);

b) o gestor encaminhou uma tabela com os nomes de 18 documentos e as respectivas URL (fls. 48 e 49 do anexo 1). Foi ainda informado que a divulgação dos documentos é realizada, dentre outros, pelos seguintes meios (fl. 50 e 51 do anexo 1): portal do governo eletrônico; sistema de consultas públicas; portal Tecnologia da Informação e Comunicação; Portal Governo e portais do software público e software livre;

c) verifica-se que diversos documentos encaminhados não correspondem a políticas, diretrizes e normas, como, por exemplo, os normativos que criam ou alteram comitês. Outros tratam de assuntos relacionados ao escopo do programa “governo eletrônico”, que objetiva, em linhas gerais, ampliar a oferta e melhorar a qualidade da prestação de serviços e informações públicas por meios eletrônicos, não sendo o que foi solicitado. A confusão entre ações do escopo do programa governo eletrônico e ações adotadas na condição de órgão central do Sisp, já foi objeto de trabalho desta Corte, que se encontra em vias de monitoramento (TC nº 015.001/2005-5 - Acórdão nº 1.386/2006 - Plenário);

d) especificamente em relação às atribuições do Sisp, foram apresentados sete documentos:

- Recomendações nº 1/1999 e nº 1/2002: sobre utilização de correio eletrônico;
- Portarias Normativas nº 2/2002 (sobre integração de correio eletrônico), nº 5/2002 (sobre padrões de interoperabilidade - e-Ping) e nº 3/2007 (sobre padrões de acessibilidade - e-Mag);
- Resolução nº 1/2001: trata da padronização pelo MPOG de diversos tipos de sistemas a serem usados na Administração Pública Federal;
- Resolução nº 3/2001: visava otimizar a aplicação dos recursos públicos na contratação de serviços de comunicação de dados;

e) o tipo de ação que se espera do órgão central do Sisp pode ser exemplificado na Resolução nº 1/2001, cujo objetivo foi otimizar a aplicação dos recursos públicos para contratar serviços de modelagem, desenvolvimento ou aquisição de sistemas ou partes de sistemas, buscando implantar sistemas que atendam a todo o Poder Executivo Federal. Naquela Resolução foram citados os seguintes tipos de sistemas:

“Art. 1º A Administração Pública Federal, por intermédio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, promoverá a implantação ou aperfeiçoamento de sistemas de gestão destinados ao uso compartilhado por todos os órgãos e entidades, nas seguintes áreas:

I - administração de recursos humanos, inclusive capacitação de servidores e medicina ocupacional;

II - gestão e acompanhamento de obras;

III - controle e acompanhamento de processos administrativos (protocolo) e documentos não processuais, inclusive gestão eletrônica de documentos; e

IV - sistemas para controle do inventário de equipamentos e software.”

f) não se tem conhecimento do resultado dessa ação;

g) conclui-se que a SLTI exerce pouco sua competência normativa no âmbito do Sisp e nem sempre atinge os objetivos propostos;

h) também foi solicitado ao gestor que encaminhasse documentos que formalizem processo de normatização das compras do Governo na área de informática (competência prevista no inciso II do art. 4º do Decreto nº 1.048/1994);

i) em resposta, o gestor encaminhou diversos documentos (fls. 51 a 53 do anexo 1), dentre os quais merecem destaque os seguintes:

- Instrução Normativa nº 18, que versa sobre contratações de serviços continuados e estava em revisão;

- especificações de referência para aquisição de estações de trabalho e *notebooks*;

j) em observância à recomendação do TCU, exarada por meio do Acórdão nº 786/2006 - Plenário, a SLTI vinha trabalhando na elaboração de um modelo de contratação de serviços de TI para a Administração Pública Federal. O novo modelo foi publicado no último dia 20 de maio, por meio da Instrução Normativa nº 4/2008;

k) o estabelecimento de padrões para as especificações de microcomputadores e *notebooks* constitui um esforço louvável da SLTI, que encontra amparo no inciso I do art. 15 da Lei nº 8.666/1993;

l) a nova Instrução Normativa, elaborada com base nos Acórdãos desta Corte, deve suprir uma lacuna na legislação. Assim sendo, cabe à SLTI avançar na elaboração de modelos padrões para facilitar e padronizar cada vez mais as contratações de produtos e serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal;

m) também foram solicitadas informações sobre as ações realizadas nos últimos dois anos com o fito de promover a elaboração de planos de formação, desenvolvimento e treinamento do pessoal envolvido na área de abrangência do Sisp, acompanhadas dos documentos que as evidenciem (competência prevista no inciso III do art. 4º do Decreto nº 1.048/1994);

n) as seguintes ações de capacitação foram informadas (fl. 53):

- treinamento de cerca de 7 mil servidores na utilização do pregão eletrônico em 2005, inclusive com a utilização de recursos de videoconferência;

- programação de ações de desenvolvimento de recursos humanos para 2008, no contexto da ação 8516 – Gestão do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática – Sisp, recém criada no Programa Governo Eletrônico para o PPA 2008-2011;

- *Análise das informações encaminhadas sobre a atuação do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - Sisp*

a) a capacitação de pregoeiros não se enquadra nas ações de capacitação do Sisp, mas sim nas do Sisg;

b) a SLTI não promoveu, nos últimos anos, ações de capacitação dos recursos humanos do Sisp, o que pode ser considerado uma das causas da situação delicada dos quadros de TI;

c) apesar de ainda não constar do PPA (fl. 194 do anexo 1), foi identificada na LOA a ação mencionada pelo gestor (8516) com dotação de R\$ 1 milhão para 2008 (fl. 195 do anexo 1);

d) a capacitação necessária aos gestores de TI envolve conhecimento multidisciplinar (TI, Administração Pública, Direito, Orçamento, Gestão etc). Ademais, como esses gestores devem exercer funções de liderança, deve-se dar atenção especial ao previsto no inciso III do art. 3º do Decreto nº 5.707/2006, **in verbis**:

“Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

(...)

III - promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;”

e) conclui-se haver necessidade de adotar ações de capacitação de recursos humanos para os setores de TI dos entes da Administração Pública Federal, em consonância com o disposto no Decreto nº 5.707/2006, em especial no seu art. 3º, III;

- *Atuação do órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - Sisp*

a) foram solicitadas informações sobre as ações realizadas nos últimos dois anos visando incentivar as prospecções e acompanhar as inovações técnicas da área de informática, acompanhadas dos documentos que as evidenciem (competência prevista no inciso IV do art. 4º do Decreto nº 1.048/1994);

b) quanto às inovações tecnológicas, o gestor informou que a SLTI conduz a ação “2C57 – Adoção de Novas Tecnologias Computacionais” com “a finalidade de estabelecer parâmetros para a implantação de infra-estrutura computacional alternativa, objetivando a redução de custos e a otimização dos processos computacionais” (fls. 53 e 54 do anexo 1). Foram citadas as seguintes iniciativas (fls. 54 e 55 do anexo 1):

- software público brasileiro que visa ao compartilhamento de soluções de TI entre entes governamentais;

- LabCluster - Laboratório de Inovações Tecnológicas em Cluster e Grid, que estuda as alternativas economicamente viáveis e sustentáveis ao uso de computadores de grande porte;

- redes sem fio seguras;
- voz sobre IP (VoIP);
- gestão da qualidade dos dados, com execução de projetos nas bases da previdência social e do SIAPE, com vistas à melhoria da qualidade dos dados;
- projeto Tamanduá: plataforma de mineração de dados para apoio à gestão e decisão governamentais, no qual participa como interveniente técnico;

c) cabe louvar as iniciativas da SLTI, contudo foram identificados dois problemas. Novamente, não foram apresentados os resultados alcançados, que só podem ser aferidos comparativamente aos objetivos que se pretendia alcançar e às metas programadas. O segundo é que o papel da SLTI, enquanto órgão central do Sisp, é incentivar as prospecções e coordenar a aplicação de seus resultados em toda a Administração Pública Federal, não realizar as prospecções. Quando a SLTI assume o papel de executora desse tipo de atividade, consome recursos (principalmente humanos) que deveriam ser direcionados à orientação da Administração Pública Federal como um todo;

d) também foram solicitadas informações sobre as ações executadas nos últimos dois anos para promover a disseminação das informações disponíveis, de interesse comum, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, acompanhadas dos documentos que as evidenciem (competência prevista no inciso V do art. 4º do Decreto nº 1.048/1994);

e) o gestor informou que a disseminação das informações se dá pelos seguintes meios: portal do governo eletrônico; sistema de consultas públicas; portal Tecnologia da Informação e Comunicação; Portal Governo e portais do software público e software livre (fl. 56);

f) não se buscou avaliar o conteúdo de todos os meios de divulgação informados, visto que esse trabalho é afeto ao monitoramento que será realizado no âmbito do TC nº 015.001/2005-5 (Acórdão nº 1.386/2006 - Plenário). Entretanto, ainda que em análise perfunctória, percebe-se que as informações não estão organizadas de forma a que se tenha fácil acesso. Exemplo é que não se conseguiu acessar os documentos listados às fls. 49 e 50 a partir de algum link no site <http://www.governoeletronico.gov.br>, mas apenas digitando a URL no navegador. Por outro lado, identificou-se que o Portal de TIC, que deveria reunir informações de interesse dos responsáveis pelos setores de TI do governo, é muito pobre, o que restou evidenciado pela quantidade de documentos normativos (2 leis, 3 decretos) e Jurisprudência do TCU (5 Acórdãos, sendo o mais recente de 2006);

g) conclui-se haver necessidade de que o órgão central do Sisp reúna, sistematize e divulgue as informações de interesse comum aos integrantes desse Sistema;

- *Outras considerações trazidas aos autos pelo gestor*

a) além das respostas solicitadas, o gestor teceu algumas considerações, resumidas a seguir:

- comentários à nova norma de contratações de serviços de TI, que estava sendo elaborada por força de demanda do TCU (Acórdão nº 786/2006 - Plenário fls. 56 a 58);

- aumento na utilização do pregão eletrônico, com economia nas compras governamentais (fl. 58);

- reformulação do programa “8002 - Governo Eletrônico” na proposta do PPA 2008-2011, o que estaria fortalecendo sua atuação enquanto órgão central do Sisp (fls. 58 a 61);

b) o aumento verificado na utilização do pregão eletrônico tem propiciado uma maior economia aos cofres públicos. Contudo, tendo em vista as falhas detectadas nas estimativas de preços, avalia-se que os valores contratados poderiam ser ainda menores. Já no que concerne aos demais benefícios decorrentes da utilização do pregão, como maior transparência e aumento da competitividade, que favorece o acatamento ao Princípio da Isonomia, concorda-se inteiramente com os argumentos apresentados pelo gestor;

c) eventuais alterações no Programa Governo Eletrônico serão monitoradas no âmbito do TC nº 015.001/2005-5. Porém, adianta-se que esse programa abarca ações de naturezas distintas (fl. 195

do anexo 1), quais sejam aquelas voltadas para o cumprimento da missão do órgão central do Sisp (competências estipuladas pelo Decreto nº 1.048/1994) e aquelas vocacionadas à ampliação da oferta e à melhoria da qualidade da prestação de serviços e informações públicas por meios eletrônicos (Decreto Presidencial de 18.10.2000, que criou o Comitê Executivo do Governo Eletrônico – CEGE, do qual a SLTI exerce a função de Secretaria-Executiva). Mesmo que essas atribuições se complementem (setores de TI dos entes públicos melhor estruturados podem prestar melhores serviços por meio eletrônico à sociedade), esse acúmulo de atribuições, aliado à falta de uma estratégia claramente definida de como integrar as ações, faz com que não se possa mensurar a atuação da SLTI de forma objetiva;

d) ainda em relação ao acúmulo de atribuições, cabe ressaltar que o fato de a SLTI ser o órgão central do Sisp gera mais um conjunto de ações, agrupadas em outro programa, o “0798 – Compras governamentais”, que utiliza pesadamente Tecnologia da Informação, mas não guarda nexos com as atividades do Sisp e do Programa Governo Eletrônico;

- Conclusão geral

a) o órgão central do Sisp não exerce adequadamente as competências previstas no art. 4º do Decreto nº 1.048/1994, pois:

- não orienta nem administra o processo de planejamento estratégico, falha na coordenação geral e executa a normatização de forma deficiente no que diz respeito aos assuntos relativos aos recursos de informação e informática da Administração Pública Federal (art. 4º, I, do Decreto nº 1.048/1994);

- não promove a elaboração de planos de formação, desenvolvimento e treinamento do pessoal envolvido na área de abrangência do Sisp (art. 4º, III, do Decreto nº 1.048/1994);

- executa ações prospectivas, visando acompanhar as inovações técnicas da área de informática, de forma a atender às necessidades de modernização dos serviços da Administração Pública Federal - APF, quando deveria incentivá-las e coordenar a aplicação de seus resultados em toda essa Administração, consumindo para tanto recursos que deveriam estar empregados na orientação da APF como um todo (art. 4º, IV, do Decreto nº 1.048/1994);

b) a comissão de coordenação prevista no art. 3º do Decreto nº 1.048/1994 deve atuar de forma mais incisiva e exercer suas prerrogativas de deliberação, com vistas a propor e implantar as políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sisp (art. 4º, II, do Decreto nº 1.048/1994);

c) há necessidade de criar uma agenda de trabalho no âmbito do Sisp, coordenada por seu órgão central, para tratar de medidas estruturantes nos setores de TI, em especial nos Ministérios, onde a situação é mais problemática, conforme se demonstrou neste trabalho;

d) não há como avaliar os resultados alcançados pelo órgão central do Sisp, diante da ausência de objetivos estratégicos, indicadores e metas que pretendia alcançar, com vistas ao atingimento das finalidades do Sistema;

e) em virtude do acúmulo das funções de órgão central de dois sistemas muito abrangentes (Sisp e Sisp), além da função de Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e das evidências de que não atua adequadamente como órgão central do Sisp, há necessidade de verificar se a estrutura da SLTI é capaz de atender adequadamente a esse conjunto de atribuições;

- Principais causas para os problemas registrados

a) as falhas e impropriedades nas contratações de serviços de TI estão presentes sistematicamente em todas as fases do processo, quais sejam, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão contratual. Foi evidenciada também a falta de controles que permitam uma boa governança de TI, nos moldes preconizados pelas boas práticas internacionais (Cobit 4.1). Referidos controles contribuiriam para mitigar os riscos inerentes ao processo de contratação de serviços - como contratar significa transferir alguma atividade para terceiros, há riscos inerentes;

b) cumpre apontar alguns dos fatores que contribuem para o cenário descrito na avaliação empreendida:

- falta de orientação adequada do órgão central do Sisp;
- ausência de cultura de gestão: há poucas práticas para identificar processos de trabalho, avaliar os riscos desses processos, implantar controles para mitigar esses riscos dentro dos setores de TI e fora deles e monitorá-los;
- ausência de estratégia para contratar serviços de TI, a qual deveria buscar responder a perguntas, tais como: por que contratar, quais serviços contratar e quais realizar internamente, quais os riscos da contratação, como controlar os resultados da contratação, que competências os servidores do quadro permanente devem ter para suportar uma terceirização e quais processos de trabalho devem ser contratados. Segundo as boas práticas internacionais, a estratégia de contratação deve integrar o planejamento estratégico de TI (Cobit 4.1, PO1.4). Como praticamente não há cultura de longo prazo, não há estratégia de contratação;
- estrutura do setor de TI deficiente, em especial no que concerne ao pessoal. Não há como fazer gestão de TI sem contar com um quadro de pessoal adequado do ponto-de-vista quantitativo e com qualificação adequada. Afinal, processos precisam de pessoas para conduzi-los;
- confusão causada pela legislação. Uma base de requisitos regulatórios (Cobit 4.1, ME3.1) é o passo inicial para adequar os processos de trabalho de uma organização, de forma a atender à legislação vigente. A legislação brasileira pertinente é complexa e assim permanecerá até a consolidação prevista no art. 13 da Lei Complementar nº 95/1998, com redação dada pela Lei Complementar nº 107/2001. Segundo notícia veiculada pela Câmara dos Deputados, há mais de 177 mil normativos em vigor. Nesse mesmo sentido, trabalho realizado no contexto do TC nº 012.525/2007-7 evidenciou a quantidade de normativos afetos à contratação de serviços de TI pelos entes públicos, a qual está associada à grande quantidade de interpretações contidas nas Decisões do TCU, STF e TST, entre outros;

- Atuação do TCU e medidas estruturantes

a) a figura a seguir mostra a crescente atuação do Tribunal no que concerne às contratações desses serviços. Em sua quase totalidade, trata-se de representações feitas por licitantes, com legitimidade prevista no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993. Ocorre que essas atuações são pontuais e, normalmente, visam corrigir os problemas apontados no edital objeto da representação. Por vezes, foram necessárias várias atuações do TCU para que o ente público conseguisse realizar a contratação atendendo aos requisitos legais. O caso mais emblemático nesse sentido foi a série de Acórdãos proferidos sobre contratações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC): Acórdãos nº 1.558/2003, 1.094/2004, 449/2005, 667/2005, 1.806/2005, 2.103/2005, 2.171/2005, 2.172/2005, 786/2006, 2.028/2006 e 2.144/2006, todos do Plenário;

b) é sabido que a eficácia desse tipo de ação de controle não atinge toda a Administração Pública Federal - APF, como seria desejável. Assim, cabe a trabalhos como este, no escopo de um TMS, identificar problemas sistêmicos e propor medidas estruturantes que atinjam toda a APF. Esse objetivo será buscado neste trabalho, por meio de orientações aos jurisdicionados que, por suas competências legais, têm efeito multiplicador das orientações desta Corte de Contas para toda a Administração Pública Federal;

c) a governança de TI deve ser responsabilidade da alta administração. Logo, a criação do arcabouço de governança de TI a ser utilizado nos entes da Administração Pública Federal também deve ser responsabilidade da alta administração, motivo pelo qual serão propostas medidas para serem adotadas não pela SLTI, mas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

d) a falta de processos de trabalho definidos, de identificação de riscos, de implantação de controles e de seu monitoramento contribuem para o aumento da incidência de irregularidades. No caso dos processos de contratações, há necessidade de definir as etapas, os insumos (o que entra em

cada etapa), os artefatos (o que é produzido em cada etapa) e os atores responsáveis (quem faz o quê). Por meio do item 9.4 do Acórdão nº 786/2006 - Plenário, foi recomendado à SLTI que elaborasse e implantasse por meio de orientação normativa um modelo de contratações de serviços de TI para a APF. O TCU vem acompanhando as ações da SLTI no TC nº 006.030/2007-4. No dia 20/4/2008, a SLTI publicou a Instrução Normativa nº 4/2008, que contém o modelo demandado, a qual deverá ser analisada no contexto daquele processo;

e) por meio de uma análise superficial da nova IN, não foram identificados controles implementados com vistas a mitigar os riscos legais inerentes a um processo de contratação. A ausência desses controles nos processos de contratação e gestão contratual gera, como consequência, o aumento da probabilidade de ocorrência de desconformidades;

f) devem ser implementados quatro pontos de controle, nos quais há riscos que devem ser mitigados:

- após a conclusão do projeto básico ou termo de referência, com o objetivo de garantir que ele contemple todos os elementos necessários e com detalhamento suficiente;

- após as intervenções da consultoria jurídica, visando garantir que a avaliação da legalidade contemple todos os pontos imprescindíveis;

- após a condução das licitações, com o fito de garantir que todos os procedimentos previstos na legislação sejam seguidos;

- durante a fiscalização da execução dos contratos de TI, com objetivo de garantir que todas as obrigações do contratado sejam cumpridas antes da realização do pagamento (por exemplo, produtos foram entregues, obrigações previdenciárias e trabalhistas foram cumpridas e foram mantidas as condições de habilitação e pontuação);

g) para fins de controle das intervenções da consultoria jurídica, propõe-se que essa consultoria avalie a legalidade dos processos de contratação de modo padronizado, verificando o mesmo conjunto de itens contidos em listas de verificação. Recomenda-se a utilização dessas listas em cada momento de atuação das consultorias jurídicas (antes da abertura do certame, após o julgamento pelo pregoeiro ou pela CPL, antes da autorização para celebração de aditivos). Faz-se necessário, portanto, identificar preliminarmente esses momentos de atuação, para depois elaborar as listas de verificação para cada momento;

h) no que concerne ao controle de legalidade dos procedimentos licitatórios, a Lei nº 10.683/2003 dispõe o seguinte:

“Art. 12. Ao Advogado-Geral da União, o mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Poder Executivo, incumbe assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica, elaborando pareceres e estudos ou propondo normas, medidas, diretrizes, assistir-lhe no controle interno da legalidade dos atos da Administração Pública Federal, sugerir-lhe medidas de caráter jurídico reclamadas pelo interesse público e apresentar-lhe as informações a ser prestadas ao Poder Judiciário quando impugnado ato ou omissão presidencial, dentre outras atribuições fixadas na Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993.”

i) assim, a Advocacia-Geral da União é o órgão com competência para criar e implantar, por meio de orientação normativa, esse controle padronizado;

j) em relação ao controle que visa garantir que todos os procedimentos previstos na legislação sejam seguidos, entende-se que a utilização de uma lista de verificação dos procedimentos que os pregoeiros ou as Comissões de Licitação devem realizar seja adequada à mitigação dos riscos de não cumprimento da legislação. A competência legal para implantar esse controle é do MPOG, conforme dispositivo da Lei nº 10.683/2003 transcrito a seguir:

“Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

(...)

XVII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

(...)

g) coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais;"

k) o controle da execução contratual também deve utilizar listas de verificação a serem criadas na etapa de planejamento da contratação, como parte do projeto básico ou termo de referência;

l) cabe destacar, ainda, os processos relativos à área de segurança da informação. Foi identificada uma situação bastante preocupante, que exige medidas de orientação à Administração Pública Federal. Para assuntos relativos à Segurança da Informação, o art. 6º da Lei nº 10.683/2003 dispõe o seguinte:

"Art. 6º Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares e de segurança, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança da informação, zelar, assegurado o exercício do poder de polícia, pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem como pela segurança dos palácios presidenciais e das residências do Presidente e Vice-Presidente da República, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, 1 (uma) Subchefia e até 2 (duas) Secretarias." (Redação dada pela Lei nº 10.869, de 2004)"

m) já o art. 8º do Decreto nº 5.772/2006, que dispõe sobre a estrutura do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República - GSI, prevê que:

"Art. 8º Ao Departamento de Segurança da Informação e Comunicações compete:

...

II - planejar e coordenar a execução das atividades de segurança da informação e comunicações na administração pública federal;

III - definir requisitos metodológicos para implementação da segurança da informação e comunicações pelos órgãos e entidades da administração pública federal;

...

V - estudar legislações correlatas e implementar as propostas sobre matérias relacionadas à segurança da informação e comunicações;"

n) nos trabalhos realizados pela Sefti no âmbito do TC nº 007.973/2007-5, cujo objetivo foi obter e sistematizar informações sobre legislação, jurisprudência, acórdãos, normas, padrões, estudos e pesquisas na área de TI, não foi identificado nenhum normativo expedido pelo GSI versando sobre Segurança da Informação. No dia 13/06/2008, o GSI emitiu a IN nº 1/2008, que "Disciplina a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações na Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências". Referida IN apenas atribui diversas competências, de forma que sua edição em nada altera nossa análise. Cabe ao GSI, no papel de coordenador das atividades de segurança da informação, incentivar estudos e identificar boas práticas e difundi-las, até mesmo instituindo, mediante orientação normativa, procedimentos que devem ser adotados pelos entes da Administração Pública Federal;

o) foram identificadas iniciativas de normatização de procedimentos relativos à segurança da informação no Comando do Exército. Naquele órgão, foram publicadas nos Boletins do Exército nº 9 e nº 10, ambos de 2007, as seguintes normas:

- Instruções Reguladoras Sobre Análise de Riscos para Ambientes de Tecnologia da Informação do Exército Brasileiro - IRRISC (IR 13 -10) (fls. 177 a 185 do anexo 1);

- Instruções Reguladoras Sobre Auditoria de Segurança de Sistemas de Informação do Exército Brasileiro - IRASEG (IR 13-09) (fls. 185 a 191 do anexo 1);

- Instruções Reguladoras Sobre Segurança da Informação nas Redes de Comunicação e de Computadores do Exército Brasileiro - IRESER (IR 13-15) (extrato às fls. 192 e 193 do anexo 1);

p) observa-se que a norma que versa sobre “Análise de Riscos para Ambientes de Tecnologia da Informação” traz um roteiro para que as unidades do Exército possam realizar uma análise de risco de seus ambientes de TI, inclusive com modelos dos artefatos a serem produzidos. Este tipo de norma, que detalha como fazer segurança da informação no contexto de um ente público, deve ser capitaneada pelo GSI, criticada, aperfeiçoada e difundida para a Administração Pública Federal. Registra-se que não foi realizada avaliação do conteúdo das normas citadas, as quais foram citadas como iniciativas que devem ser coordenadas pelo GSI;

r) diante do acima exposto, propõe-se:

r.1) recomendar à Advocacia-Geral da União que:

- identifique todos os momentos do processo licitatório e da gestão dos contratos em que as consultorias jurídicas devem atuar para garantir a legalidade dos atos praticados;

- para cada momento de atuação identificado, elabore listas de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados pelas consultorias jurídicas durante sua atuação;

- promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas criadas, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

r.2) recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

- elabore listas de verificação contendo os procedimentos previstos na legislação, para serem executados durante a fase de julgamento das licitações;

- promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização dessas listas, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

r.3) recomendar ao Gabinete de Segurança Institucional que:

- crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio e promova sua implementação nos entes sob sua jurisdição por meio de orientação normativa;

- identifique boas práticas relacionadas à segurança da informação e as difunda na Administração Pública Federal;

- **Definição do projeto básico ou termo de referência mínimo**

a) a maioria dos entes auditados faz controle “ad hoc” ou não tem nenhum tipo de controle para verificar, após a conclusão do projeto básico ou termo de referência, se esse projeto ou esse termo contém todos os elementos necessários e com detalhamento suficiente. Essa falha facilita a ocorrência de irregularidades. Diante disso, propõe-se enumerar os elementos mínimos que devem constar do projeto básico ou termo de referência para contratação de serviços de TI, os quais devem ser definidos a partir das irregularidades detectadas nesta fiscalização, que são as irregularidades mais comuns nos processos em que a Sefti atuou desde sua criação, em agosto de 2006;

b) considerando a função normativa do TCU, é possível a esta Corte, interpretando e sistematizando a legislação vigente, firmar entendimento sobre o conteúdo mínimo de um projeto básico ou termo de referência para contratação de serviços de TI;

c) a Resolução TCU nº 199/2006, ao dispor sobre as atribuições da Sefti, o fez da seguinte forma:

"Art. 41. Compete às secretarias de fiscalização:

(...)

II – planejar, coordenar e controlar as fiscalizações relativas à sua área de especialização, inclusive orientando e supervisionando as demais equipes envolvidas;

(...)

IV – realizar pesquisas e desenvolver métodos, técnicas e padrões para trabalhos de fiscalização e de avaliação de programas de governo, juntamente com a Secretaria-Adjunta de Fiscalização;

(...)

Art. 46. A Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação tem como área específica de atuação a fiscalização da gestão e do uso de recursos de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal."

d) é competência da Sefti, portanto, realizar estudos sobre a constituição deste conteúdo mínimo a ser proposto para entendimento do TCU e orientar as demais unidades do Tribunal sobre como fiscalizar essas contratações. Devem, ainda, ser tomadas medidas para divulgar o entendimento firmado, de forma a atingir, o mais rapidamente possível, todos os entes da Administração Pública Federal;

e) com espeque nessas considerações, propõe-se:

- no que concerne ao conteúdo dos projetos básicos ou termos de referência, elaborados para a contratação de serviços de Tecnologia da Informação, pelos entes da Administração Pública Federal, que o TCU firme entendimento de que devem conter, no mínimo, os tópicos a seguir:

I. Declaração do objeto, que:

a. deve ser exclusivamente considerado prestação de serviços (Decreto nº 2.271/97, art. 3º);

b. não pode ser caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra (Decreto nº 2.271/97, art. 4º, inciso II).

II. Fundamentação da necessidade da contratação, contendo no mínimo:

a. justificativa da necessidade do serviço (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso I);

b. relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso II);

c. demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso III);

d. indicação precisa de com quais elementos (e.g., objetivos, iniciativas, ações) das estratégias institucionais e de Tecnologia da Informação a contratação pretendida está alinhada (Decreto-Lei nº 200/67, art. 6º, inciso I c/c itens 9.1.1 do Acórdão nº 1.558/03, 9.3.11 do Acórdão nº 2.094/04 e 9.1.9 do Acórdão nº 2.023/05, todos do Plenário do TCU).

III. Requisitos da contratação, limitando-se àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra "d" c/c art. 3º, § 1, inciso I).

IV. Modelo para prestação dos serviços, contendo no mínimo:

a. estudos preliminares com a apresentação das soluções existentes no mercado para atendimento à demanda, e a justificativa pela escolha daquela que será contratada (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX);

b. 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 nº 8.666/93, art. 8º);

c. 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 nº 247; Lei nº 8.666/93, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º);

d. 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 nº 8.666/93, art. 72) ou a permissão para formação de consórcios (Lei nº 8.666/93, art. 33).

e. definição da forma de execução dos serviços, sendo preferencial a execução indireta com medição por resultados, ou justificado nos autos a impossibilidade de sua adoção (Decreto nº 2.271, art. 3º, § 1º).

V. Mecanismos de gestão do contrato, contendo no mínimo:

a. definição de quais setores do ente participarão na execução da fiscalização do contrato, e a responsabilidade de cada um deles (Lei nº 8.666/93, art. 67);

b. protocolo de interação entre contratante e contratada, com relação aos eventos possíveis de ocorrer no contrato (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra "e");

c. procedimentos para mensuração, faturamento e pagamento dos serviços prestados (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra "e");

d. definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra "e" c/c Decreto nº 2.271/97, art. 3º, § 1º c/c Acórdão nº 786/06-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 pagamento, cujos critérios devem abranger métricas, indicadores e valores aceitáveis (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra "e" c/c Acórdão nº 786/06-TCU-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 nº 8.666/93, art. 6º, IX, "e" c/c Decreto nº 2.271/97, art. 3º, § 1º c/c Acórdão nº 786/06-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 nº 8.666/93, art. 6º, IX, letra "e" c/c Cobit 4.1, item ME 2.4 - Controle de auto-avaliação);

h. regras para aplicação das penalidades, observando os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da prudência (Lei 8.666/93, art. 55, VII, VIII e IX);

i. garantias contratuais necessárias (Lei nº 8.666/93, art. 55, VI).

VI. Estimativa do preço, que deve ser:

a. 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 nº 8.666/93, art. 6º, IX, "f" c/c itens 32 a 36 do voto do Acórdão nº 2.170/07-TCU-Plenário);

b. detalhada em seus custos unitários (Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso II)

c. detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º);

VII. Forma de seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

a. caracterização do serviço como comum ou não (Lei nº 10.520/02, art. 1º, parágrafo único);

b. justificativa para o tipo e a modalidade de licitação a serem utilizados;

c. definição pela aplicação ou não do direito de preferência, previsto no art. 44, da Lei Complementar nº 123/06 e no art. 3º, da Lei nº 8.248/91;

d. no caso de contratações diretas, as justificativas previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/93.

VIII. Critérios que serão utilizados na seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

a. critérios de habilitação, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/93, art. 30 c/c art. 3º, § 1º c/c art. 44, § 1º);

b. critérios técnicos obrigatórios, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/93, art. 3º, § 1º e inciso I c/c art. 44, § 1º);

c. no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, os critérios técnicos pontuáveis, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/93, art. 3º, § 1º e inciso I c/c art. 44, §

1º);

d. 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 nº 1.910/07 – TCU – Plenário, itens 9.2.3 e 9.2.4);

e. critério de aceitabilidade de preços unitários e globais (Lei nº 8.666/93, art. 40, X);

f. critério de julgamento que será utilizado (Lei nº 8.666/93, art. 45);

IX. Adequação orçamentária (Lei nº 8.666/93, art. 7º, § 2º, inciso III).

- determinar à Sefti que:

a) publique na Internet o entendimento firmado pelo TCU acerca do conteúdo mínimo dos projetos básicos ou termos de referência para contratação de serviços de Tecnologia da Informação pelos entes da Administração Pública Federal;

b) promova a divulgação, interna e externamente ao TCU, das informações publicadas em atenção ao item anterior;

c) oriente as unidades técnicas da Segecex a utilizar o entendimento firmado por esta Corte como parâmetro para as ações de controle sobre os editais de licitação lançados pela Administração Pública Federal para contratação de serviços de Tecnologia da Informação.

- recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

a) dê conhecimento, aos integrantes do Sisp, do entendimento firmado pelo TCU acerca do conteúdo mínimo dos projetos básicos ou termos de referência para contratação de serviços de Tecnologia da Informação;

b) oriente os integrantes do Sisp a avaliar os contratos em vigor e verificar se essas avenças estão em conformidade com os entendimentos firmados pelo TCU. Caso não estejam, deve ser elaborado um plano de ação para realizar contratações aderentes ao preconizado pela Corte de Contas. Ademais, sempre que possível, não devem ser prorrogados contratos que não estejam conformes com essas orientações emanadas pelo TCU;

- recomendar à Controladoria-Geral da União que utilize o entendimento firmado por esta Corte, acerca do conteúdo mínimo dos projetos básicos ou termos de referências para contratação de serviços de tecnologia da informação, como parâmetro para as ações de controle sobre as contratações realizadas pela Administração Pública Federal;

- *Modelo de governança de TI para o setor público*

a) o nível de maturidade dos entes auditados não é adequado. Segundo o Cobit 4.1, a governança de TI tem foco em cinco áreas, quais sejam:

- alinhamento estratégico: visa garantir que as ações do setor de TI estejam alinhadas às do negócio;

- entrega de valor: a TI deve entregar os benefícios propostos ao negócio;

- gerência de recursos: busca otimizar a utilização de recursos (aplicações, informações, infraestrutura e pessoal);

- gerência de riscos: visa identificar riscos e a forma de lidar com eles, de modo a minimizar as consequências de um eventual evento negativo;

- gerência de desempenho: objetiva monitorar as ações empreendidas na TI;

b) o modelo preconizado pelo Cobit é um conjunto de práticas internacionais que deve ser adaptado à realidade de cada organização. Cabe, então, incluir na agenda do governo a busca por uma solução para a melhoria da governança de TI nos entes públicos, sob pena de, não o fazendo, perder o controle dos sistemas informatizados que dão suporte a praticamente toda a atividade governamental. Assim, há necessidade de criar um modelo de governança de TI para a Administração Pública, de acordo com sua realidade, o que deve ser feito pelo órgão central do Sisp;

c) assim sendo, propõe-se recomendar ao MPOG que elabore um modelo de governança de TI para os entes integrantes do Sisp, a partir das boas práticas existentes sobre o tema (e.g., Cobit, Itil,

NBR ISO/IEC 27002) e promova sua implementação nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação, mediante orientação normativa, que deve conter, no mínimo:

- o conjunto de processos que devem ser considerados de alta importância;
- processo de trabalho para identificar quais processos de TI devem ter sua implementação priorizada;
- guia para implantar processos de TI;
- especificação dos níveis de maturidade mínima para os processos implementados;
- *Pessoal de TI*

a) no âmbito do TC nº 011.525/2000-5, por meio do Acórdão nº 140/2005 – Plenário, foram noticiados problemas de carência de pessoal nos setores de TI da Administração Pública Federal, conforme se verifica no seguinte excerto do Voto do Relator:

“89. Nos itens precedentes, ficou demonstrado que, ao longo dos anos, a unidade de informática do Ministério da Agricultura foi submetida a um verdadeiro desmantelamento a ponto de ter suas atividades praticamente paralisadas no final do ano de 1998. Não tenho dúvidas de que essa desestruturação da área de informática foi a causa primeira das dificuldades enfrentadas pelo Ministério da Agricultura para dar solução ao problema do bug do milênio. E também não tenho dúvidas de que, caso não houvessem sido adotadas medidas em caráter de urgência, os problemas decorrentes da passagem para o ano 2000 teriam inviabilizado a atuação do setor de informática do ministério. Nesse caso, é de se prever que as áreas finalísticas da pasta ficariam desprovidas de apoio operacional, causando sérios prejuízos ao desenvolvimento de suas atividades e ao país, já que tais unidades têm como missão atender ao agronegócio, um dos setores da economia que mais gera divisas.

90. A meu ver, a carência de recursos humanos é o fator mais crítico na desestruturação da área de informática, como ficou demonstrado no caso do Ministério da Agricultura, que chegou ao ano de 1998 com apenas dois técnicos em sua lotação (item 10 retro). É a falta de pessoal que desencadeia a paralisia do setor, levando a uma série de outros problemas como a existência de sistemas sem manutenção, a demora em substituir equipamentos obsoletos, etc.

91. É certo que há amparo em lei para que se busque atenuar as deficiências de pessoal por meio da terceirização de diversas atividades, como o desenvolvimento de sistemas e o suporte ao usuário, entre outras. Lembre-se, contudo, que, antes de se desenvolver os sistemas, é necessário especificá-los; antes de se licitar a prestação de serviços de informática, é necessário elaborar um projeto básico que atenda aos interesses da Administração; antes de se dar por executado um contrato, é necessário que se tenha realizado seu acompanhamento e fiscalização; e, antes que todas essas tarefas se iniciem, é necessário formular um planejamento estratégico, que oriente as ações do setor.

92. Existe, pois, um núcleo de atividades de informática que são estratégicas: ou porque lidam com informações privilegiadas, ou porque tratam da fiscalização dos contratos, ou porque delas depende o funcionamento do próprio setor e das demais unidades que utilizam seus serviços, ou porque envolvem a tomada de decisão sobre a realização de despesas de vulto na aquisição de bens e contratação de serviços. Quando essas atividades não são regularmente executadas, as chances de serem causados prejuízos à Administração aumentam consideravelmente. Portanto, não é razoável que esses encargos sejam exercidos por servidores sem qualificação ou, dado o conflito de interesses, sejam “delegados” a pessoal terceirizado em razão das deficiências no quadro do órgão público.

93. Não me parece que a situação constatada no Ministério da Agricultura seja um caso isolado, visto que a carência de recursos humanos na Administração Pública Federal é fato notório.”

b) ainda em 2005, esta Corte de Contas apontou ao MPOG, por meio do Acórdão nº 2.023/2005-- Plenário, a problemática da falta de pessoal de TI, *in verbis*:

“9.6. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avaliem a situação de terceirização de pessoal na área de Tecnologia da Informação do MTE e envidem esforços no sentido de diminuir o nível de terceirização, principalmente para ocupar cargos estratégicos com pessoal de carreira dentro da Administração Pública (item 2.6);”

c) em outro momento, o TCU alertou o MPOG sobre a situação de pessoal dos setores de TI da Administração de maneira geral, por meio do Acórdão nº 786/2006 - Plenário, nos seguintes termos:

“9.8. alertar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a necessidade de prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com estrutura organizacional e quadro permanente suficientes para realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática, com a finalidade de garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o funcionamento daqueles setores;”

d) por meio do Ofício nº 457/2007 - TCU/Sefti (fl. 82), foram solicitadas ao MPOG informações acerca das ações eventualmente realizadas em atenção ao alerta supra. Por meio do Ofício nº 78/2008/SE-MP (fl. 85), foi encaminhada a Nota Técnica nº 61/2008/SEGES (fls. 86 a 88), na qual se identificou apenas uma ação: *“diagnóstico do ambiente de gestão de Tecnologia da Informação”*, da qual teria sido concluída a primeira etapa, que consistiria no levantamento de informações sobre estrutura organizacional, alocação de pessoal e processos de contratação de serviços (fl. 87). Como não foram encaminhadas as outras informações solicitadas, inclusive documentos que evidenciassem as informações, no caso em tela, o resultado do levantamento, a solicitação foi reiterada por meio do Ofício nº 8/2008 - TCU/Sefti (fl. 89). Por meio do Ofício nº 122/2008/SE/MP (fl. 129), foi encaminhada a Nota Técnica nº 127/SLTI/SEGES-MP (fls. 130 e 131), na qual foi informado que:

“A impossibilidade de apresentar a lista de ações na forma requerida pelo tribunal se deve ao fato de que não tínhamos naquele momento, e não temos ainda hoje, condições de relacionar o rol de ações sustentável e capaz de produzir resultados que equacionem a integralidade das melhorias indicadas no referido alerta, tanto no que tange a estrutura organizacional quanto a quadro permanente para os setores de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC”.

e) o alerta do TCU foi recebido no Ministério em 06/06/2006 (Ofício nº 283/2006/SE/MP - TC 020.513/2005-4 - fl. 79 e Nota Técnica de 06/03/2008 - fl. 130). Logo, exatos 21 meses após o alerta do TCU sobre o problema de pessoal, o MPOG não executou qualquer ação para resolver a carência de pessoal nos setores de TI dos entes da APF. Os gestores públicos são o recurso fundamental para a estruturação dos setores de TI da Administração Pública Federal. Sem eles, não adiantam processos, controles ou contratos. Há necessidade urgente de implantar uma política de pessoal de TI na Administração Pública Federal, em especial na Administração Direta, para prover os setores de TI, nos termos do multimencionado Acórdão nº 140/2005 - Plenário, com pessoal em quantidade e qualificação *“suficientes ao desempenho das atribuições da área e ao atendimento das necessidades das demais unidades integrantes do órgão, sobretudo às atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor”*. Deve-se ressaltar que a capacitação necessária aos gestores de TI envolve conhecimento multidisciplinar (TI, Administração Pública, Direito, Orçamento, Gestão, etc.), além de competências de gestão, como liderança.

A baixa remuneração dos servidores do Plano de Cargos e Salários (PCS) é um desestímulo ao recrutamento e manutenção de servidores com a qualificação necessária às lideranças dos setores de TI. A criação de carreiras específicas, com remunerações mais atrativas, já foi a solução em outros segmentos do governo, como ocorreu, por exemplo, com a de Especialista em Meio Ambiente (Lei nº 10.410/2002) e a de Analista de Infra-Estrutura (Medida Provisória nº 389/2007);

f) com relação à capacitação, o Decreto nº 5.707/2006, que Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal Direta, dispõe que:

“Art. 6º Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão incluir em seus planos de capacitação ações voltadas à habilitação de seus servidores para o exercício de cargos de direção e assessoramento superiores, as quais terão, na forma do art. 9º da Lei no 7.834, de 6 de outubro de 1989, prioridade nos programas de desenvolvimento de recursos humanos.

Parágrafo único. Caberá à ENAP promover, elaborar e executar ações de capacitação para os fins do disposto no caput, bem assim a coordenação e supervisão dos programas de capacitação gerencial de pessoal civil executados pelas demais escolas de governo da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.”

g) assim, cabe à Escola Nacional de Administração Pública (Enap) adotar as ações de capacitação necessárias aos gestores de TI. Cabe ressaltar que não se fala de capacitação técnica em Tecnologia da Informação (analistas de sistemas, administradores de banco de dados, etc.), mas de capacitação em gestão de TI que envolve formação multidisciplinar;

h) diante do exposto, propõe-se:

- recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que adote as medidas necessárias para prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal de estrutura organizacional e quadro permanente suficientes para realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática, com a finalidade de garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o funcionamento daqueles setores. Deve ser avaliada a conveniência e oportunidade da criação de carreira específica, semelhante ao ocorrido com as carreiras de Especialista em Meio Ambiente e a de Analista de Infra-Estrutura;

- recomendar à Escola Nacional de Administração Pública que implemente ações de capacitação voltadas para os gestores de Tecnologia da Informação da Administração Pública Federal e inclua nessas ações o conteúdo multidisciplinar necessário ao exercício das atribuições inerentes a essas funções, o qual vai além de conhecimentos em Tecnologia da Informação;

- Base referencial normativa

a) identificou-se, como uma das causas para o grande número de impropriedades nas contratações de serviços de TI, a confusão causada pela dispersão dos normativos sobre o assunto. A título de exemplos, cumpre citar a dúvida existente sobre a possibilidade de utilizar a modalidade pregão para aquisição de serviços de TI ou de utilizar o pregão combinado com o direito de preferência, na forma prevista na Lei nº 8.248/1991;

b) essa última dúvida foi objeto de consulta formulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados (TC nº 012.986/2004-0). Naquela ocasião, foi proferido o Acórdão nº 1.707/2005 – Plenário, do qual destaca-se o seguinte item:

“9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que harmonize o texto do § 3º do art. 3º do Decreto 3.555/2000, introduzido pelo Decreto 3.693/2000, com o texto do § 3º do art. 3º e seus parágrafos da Lei 8.248/1991, na redação dada pelas Leis 10.176/2001 e 11.077/2004;”

c) as informações constantes daquele processo, acerca do atendimento à recomendação supra, estão acostadas a estes autos (fls. 155 a 167). Dentre essas informações, cabe ressaltar que:

- o MDIC entende que os normativos devem ser aperfeiçoados;

- a SLTI entende que não há necessidade de adequação legislativa;

- foi constituído grupo de trabalho interministerial para rever toda a legislação que trata de bens e serviços de automação;

d) essas informações datam de 31/05/2006 (fl. 157) e não se tem notícia do resultado a que o grupo de trabalho chegou;

e) o Cobit 4.1 prevê, em seu processo ME3 – Garantir a conformidade com requisitos externos, o controle ME3.1 – Identificação de requisitos de conformidade legais, regulatórios e contratuais externos, com o seguinte propósito:

“Identificar continuamente leis locais e internacionais, regulamentos, e outros requisitos externos que devem ser seguidos nas políticas, padrões, procedimentos e metodologias da organização.”

f) nesse contexto, as interpretações dos Tribunais, em especial dos Tribunais Superiores e do TCU, constituem requisitos externos. Assim sendo, há necessidade de a Administração Pública ter um repositório estruturado das normas e da jurisprudência que afetam o setor de TI. Trabalho inicial nesse sentido foi realizado pelo TCU no contexto do Levantamento de Auditoria constante do TC nº 007.973/2007-5. Diante dessa necessidade, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que construa, mantenha e divulgue para a Administração Pública Federal uma base estruturada das normas e da jurisprudência relativas à aquisição de bens e serviços de Tecnologia da Informação, à semelhança do previsto no Cobit 4.1, item ME3.1;

- Orientação sobre a utilização do pregão nas contratações de TI

a) a legislação sobre contratações de bens e serviços de TI é complexa e confusa, pois está dispersa em diversos normativos. Registra-se como dúvida mais comum nos diversos congressos e seminários de que os integrantes da Sefti têm participado a possibilidade de utilizar a modalidade pregão para contratar bens e serviços de TI. As dúvidas nesse sentido adentram na esfera do Poder Judiciário, onde não se tem entendimento pacificado, o que gera a concessão de liminar em diversos mandados de segurança, a suspensão de pregões e a posterior cassação das liminares. Isso causa transtornos e atrasos nas contratações públicas em TI;

b) a dúvida em tela decorre, basicamente, do disposto nos arts. 45, § 4º, da Lei nº 8.666/1993 e 1º da Lei nº 10.520/2002 e da existência de bens e serviços de TI que são considerados comuns, o que aparentemente viola esses dispositivos. A esse respeito, a Sefti elaborou a Nota Técnica nº 2/2008 - Sefti/TCU (fls. 203 a 211-v do anexo 1), cujos principais entendimentos, se firmados por esta Corte, serviriam para pacificar o assunto, visto a competência normativa com que conta esta Casa;

c) assim sendo, propõe-se que, no que concerne à possibilidade de utilizar a modalidade pregão para adquirir bens e serviços de Tecnologia da Informação, o TCU firme os seguintes entendimentos:

- a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns (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, devendo ser justificada quando essa forma não for possível (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º; Acórdão nº 1.547/2004 – TCU -Primeira Câmara);

- 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, devendo ser considerados, portanto, comuns para fins de utilização da modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º);

- 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. Portanto, não se justifica o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Acórdão nº 1.114/2006 – TCU - Plenário);

- nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas técnicas pelos eventuais interessados, buscando definir o prazo mais

adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, nunca inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por colaborarem na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados e de modo a ampliar a possibilidade de competição. (Lei 8.666/1993, art. 3º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V; Acórdão nº 2.658/2007 – TCU - Plenário);

- a decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Nesse caso, sua licitação não poderá se dar pelo tipo “menor preço”, visto que as licitações do tipo “menor preço” devem ser realizadas na modalidade Pregão. (Lei nº 8.666/1993, art. 15, III; Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º; Acórdão nº 1.547/2004 – TCU - Primeira Câmara);

d) propõe-se, ainda, determinar à Sefti que:

- publique na Internet os entendimentos firmados pelo TCU acerca da possibilidade de utilizar o pregão para contratar bens e serviços de informática;

- promova a divulgação, interna e externamente ao TCU, dos entendimentos firmados pelo Tribunal;

e) propõe-se recomendar ao MPOG que dê conhecimento aos integrantes do Sisp do entendimento firmado pelo TCU acerca da possibilidade de utilização do pregão para contratar bens e serviços de informática;

f) propõe-se recomendar à Controladoria-Geral da União que os entendimentos firmados por esta Corte acerca da possibilidade de utilizar o pregão para contratar bens e serviços de informática sejam utilizados como parâmetros para a fiscalização de editais de licitação de serviços de informática lançados pela Administração Pública Federal;

- Identificação do orçamento de TI

a) o processo orçamentário nos setores de TI geralmente apresenta falha. No âmbito do TC nº 007.972/2007-8, foram relatadas limitações na identificação dos gastos em TI, como a inviabilidade de identificação precisa da dotação e do montante da despesa executada. Considerando que, por meio do Acórdão nº 371/2008 - Plenário, já foram feitas propostas de aperfeiçoamento na sistemática orçamentária para os dispêndios em Tecnologia da Informação, não há proposições neste sentido a serem feitas neste trabalho, sem prejuízo do monitoramento a ser realizado naquele processo;

- Reformulações no órgão central do Sisp

a) o órgão central do Sisp não vem atuando de forma a cumprir a finalidade do sistema, prevista art. 2º do Decreto nº 1.048/1994. Pode-se resumir as conclusões finais da seguinte forma:

- o órgão central do Sisp não exerce adequadamente as competências previstas no art. 4º do Decreto nº 1.048/1994;

- não há como avaliar os resultados alcançados pelo órgão central do Sisp, diante da ausência de objetivos estratégicos, indicadores e metas que se pretendia alcançar, com vistas ao atingimento das finalidades do Sistema;

- diante do acúmulo de funções do órgão central referentes a dois sistemas muito abrangentes (Sisg e Sisp), além da função de Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e das evidências de que não atua adequadamente como órgão central do Sisp, há necessidade de perquirir se a estrutura da SLTI é capaz de atender adequadamente a esse conjunto de atribuições. Registre-se, por oportuno, que há evidência no TC nº 008.380/2007-1 de que o Ministério do Planejamento não executa a função de planejamento de longo prazo (foi informada a inexistência de planejamento estratégico institucional no questionário respondido no âmbito daquele TC). Causa espécie o Ministério promover o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), com vistas a implantar um modelo de excelência na Administração Pública, pregar

como critério de avaliação a implementação de práticas de planejamento de curto e longo prazos e não implantar tais práticas internamente. Conclui-se que há necessidade de o Ministério do Planejamento reavaliar sua forma de atuação enquanto responsável pelo Sisp e pelo Sisg;

b) propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

- em atenção ao princípio constitucional da eficiência e às disposições contidas no art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/1967, implante no Ministério um processo de planejamento institucional que organize as estratégias, as ações, os prazos, os recursos financeiros, humanos e materiais e os resultados a alcançar, a fim de minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais do Ministério, em especial às funções decorrentes de ser o órgão central do Sisg e do Sisp, observando as práticas contidas no critério 2 - Estratégias e Planos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública);

- reavalie sua estrutura atual, verificando se a estrutura e os recursos alocados à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação são suficientes à consecução das atribuições de órgão central do Sisp e do Sisg e avaliando a possibilidade de separar essas duas funções, visto que as funções relacionadas ao Sisp, que incluem promover a boa governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, são, além de inovadoras, complexas;

- *Extensão das recomendações aos demais entes da APF*

a) em decorrência do Princípio da Separação de Poderes, as recomendações feitas nos itens anteriores destinaram-se apenas à Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo. Cabe estendê-las aos demais entes da Administração Pública Federal, por meios dos órgãos competentes. Assim, o aperfeiçoamento proposto alcançará as empresas integrantes do Orçamento de Investimento, por meio do Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (Dest), por conta da previsão contida nos arts. 27 da Lei nº 10.683/2003 e 6º do Decreto nº 6.081/2007, *in verbis*:

“Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

(...)

XVII - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

(...)

h) formulação de diretrizes e controle da gestão das empresas estatais;”

“Art. 6º Ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais compete:

(...)

IX - contribuir para o aumento da eficiência e transparência das empresas estatais, o aperfeiçoamento e integração dos sistemas de monitoramento econômico-financeiro, bem como para o aperfeiçoamento da gestão dessas empresas.”

b) o Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, com base na seguinte previsão contida na Constituição Federal:

“Art. 103-B.

(...)

§ 4º Compete ao Conselho [Nacional de Justiça] o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.”

c) o Ministério Público, por meio do Conselho Nacional do Ministério Público, por conta da seguinte previsão contida na Constituição Federal:

“Art. 130-A, § 2º) Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe: ...”

d) o Poder Legislativo, por meio da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de

Contas da União;

e) propõe-se estender as recomendações feitas ao longo deste relatório, sempre que cabíveis, ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal.

7. Com fulcro nessas considerações, o analista instrutor concluiu, em síntese, que:

a) em 2007, o Tribunal de Contas da União escolheu como um dos Temas de Maior Significância para orientar sua atuação a "Terceirização no Setor Público". Dentro desse tema, foi considerado o subtema "Terceirização em TI". A relevância da gestão e do uso de TI materializa-se tanto pelo total de gastos da Administração Pública Federal com bens e serviços de TI, estimado em mais de R\$ 6 bilhões no ano de 2006 (dados extraídos do TC nº 007.972/2007-8, conexo a este), como pela indiscutível importância que a Tecnologia da Informação tem para a prestação de melhores serviços públicos à sociedade e a busca do Estado Brasileiro pela eficiência;

b) nesse contexto, foi realizada a presente fiscalização, sob a sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados. Com o objetivo de avaliar a terceirização no setor de TI dos entes da Administração Pública Federal selecionados, em especial a adequação da estrutura da unidade e de seus processos de aquisição e gestão de serviços terceirizados, foram auditados, no segundo semestre de 2007, doze órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Além dos resultados dessas doze fiscalizações, entendeu-se oportuno trazer para este relatório outras informações que contribuíssem para uma visão sistematizada da situação da terceirização em TI. Nesse sentido, foram agregadas a este relatório as seguintes informações:

- atuação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no papel de órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp);

- intervenções já realizadas pelo TCU sobre o tema em tela;

c) com base na avaliação de governança de TI empreendida, concluiu-se que:

- a cultura de planejamento de longo prazo é quase inexistente;

- ainda que haja comitês de TI instituídos em alguns entes, normalmente esses comitês não são atuantes;

- em geral, os setores de TI estão posicionados de forma inadequada na estrutura organizacional;

- nos setores de TI, em geral, não há estrutura definida, há algum papel sensível sem responsabilidade definida ou sem responsável ou o papel sensível está ocupado por não integrante do serviço público;

- em alguns entes, o quadro de pessoal de TI não é suficiente para desempenhar as atribuições da área ou atender às necessidades das demais unidades integrantes desses entes. Há situações em que as atividades ligadas à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não são executadas com eficiência e eficácia e as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não estão acometidas a servidores do jurisdicionado;

- não há carreiras específicas para pessoal de TI na Administração Pública Federal Direta;

- normalmente, não há políticas para garantir a segurança da informação (PSI, PCA, Política de Cópias de Segurança). Quando há, a maioria não é efetiva;

- praticamente, não há cultura de gestão de riscos e, por consequência, não há Planos de Continuidade do Negócio. Da mesma forma, não há cultura de implantação de controles e sua monitoração nos processos de contratação e gestão de serviços de TI;

- há desconformidades no planejamento e acompanhamento orçamentário de mais da metade dos entes auditados;
- praticamente não há cultura da importância da gestão de mudanças e da gestão por projetos. Também não há Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas que contribua para a gestão da qualidade dos sistemas desenvolvidos ou contratados;
- d) com relação às contratações de serviços de TI, as principais conclusões foram:
 - em geral, não há estratégia para contratar serviços de TI;
 - normalmente, os contratos para prestação de serviços de TI abarcam serviços que poderiam ser licitados separadamente, o que permitiria maior competitividade e maior especialização dos fornecedores e diminuiria o risco de dependência de um único fornecedor;
 - normalmente, não se define o SLA pretendido e, por via de consequência, quase sempre se contrata remunerando por esforço, não por resultados entregues, o que favorece o paradigma lucro-incompetência;
 - quase nunca se usa a modalidade pregão para contratar serviços de TI, o que deveria ser a regra, pois, em geral, os serviços de TI podem ser definidos segundo padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002;
 - em geral, há critérios para selecionar os fornecedores desnecessários ou por demais restritivos;
 - quase sempre, os mecanismos de gestão contratual são pouco efetivos e há falhas nas estimativas de preço das contratações;
 - em geral, os projetos básicos ou termos de referência apresentam muitas desconformidades, o que é causa para o não atingimento do objetivo das licitações, qual seja, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, além de impossibilitar uma gestão contratual que garanta o recebimento dos benefícios que se pretende com a contratação;
 - há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles dos procedimentos executados para elaborar os projetos básicos ou termos de referência, com objetivo de garantir que eles contemplem todos os elementos necessários e com detalhamento suficiente. Adicionalmente, esses processos devem ser monitorados;
 - há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles do processo de condução das licitações, visando garantir que todos os procedimentos previstos na legislação sejam seguidos. Adicionalmente, esses processos devem ser monitorados;
 - há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles sobre o processo de avaliação da legalidade das contratações do setor público, com objetivo de garantir que essa avaliação contemple todos os pontos imprescindíveis. Esse processo deve ser monitorado;
 - geralmente, os gestores não exigem a indicação formal dos prepostos das empresas contratadas;
 - como normalmente o projeto básico ou termo de referência não contempla um modelo de gestão contratual adequado, há dificuldade para rastrear os serviços executados;
 - muitas vezes, não são mantidas as condições da proposta vencedora da licitação;
 - algumas vezes, os critérios para medição dos objetos contratados, que já são deficientes, não são observados;
 - a qualidade dos serviços prestados não foi avaliada devido à ausência de parâmetros, os quais deveriam constar do projeto básico ou termo de referência, mas não constavam;
 - há pouca cultura de aplicação de penalidades e de exigência e manutenção das garantias previstas em contrato;
 - são comuns falhas nos ajustes contratuais;

- há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles sobre o processo de gestão contratual, com o objetivo de garantir que todas as obrigações do contratado sejam cumpridas antes dos pagamentos (por exemplo, se produtos foram entregues, se as obrigações previdenciárias e trabalhistas cumpridas, se as condições de habilitação e pontuação foram mantidas);

e) a análise empreendida demonstrou que a atuação do órgão central do SISP, encarregado de orientar e coordenar as ações dos setores de informática da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, não é efetiva;

f) o volume de recursos fiscalizados foi de cerca R\$ 1,5 bilhão. Os benefícios financeiros, até o fechamento deste relatório, eram de cerca de R\$ 81 milhões. Estima-se uma economia potencial de cerca de R\$ 691 milhões nos próximos cinco anos, decorrente da divulgação do entendimento proposto de que a aquisição de bens e serviços comuns em Tecnologia da Informação deve ser precedida de licitação na modalidade pregão, preferencialmente na modalidade eletrônica. Dessa forma, os benefícios financeiros potenciais desta ação de controle totalizam R\$ 772 milhões, considerado o horizonte de cinco anos;

g) em relação à Administração Pública Federal, como um todo, os benefícios pretendidos são:

- melhoria na organização administrativa, nos controles internos, na forma de atuação e nos resultados apresentados;

- eliminação de desperdícios ou redução de custos administrativos;

- correção de vícios ou defeitos nos objetos contratados.

h) esses benefícios serão buscados por meio das recomendações, contidas na proposta de encaminhamento, endereçadas aos entes públicos com competência normativa nas suas esferas de atuação (SLTI/MPOG, AGU, GSI, Enap, CNJ), o que atinge potencialmente toda a Administração Pública Federal.

Considerando a relevância do tema tratado nestes autos, propõe-se, ainda, mais dois encaminhamentos, conforme descrito a seguir;

i) propõe-se encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Subcomissão Permanente de Serviços de Informática (CCTSINF) da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República e aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para que adotem as medidas que entenderem pertinentes;

j) propõe-se, ainda, determinar à Sefti que, a partir da publicação do acórdão que vier a ser proferido, divulgue as informações consolidadas constantes deste levantamento em sumários executivos e informativos.

8. Diante do exposto, o analista instrutor propôs:

a) que o TCU firme entendimento no sentido de que os projetos básicos ou termos de referência, utilizados pelos entes da Administração Pública Federal para contratar serviços de Tecnologia da Informação, devem conter, no mínimo, os tópicos a seguir:

I. Declaração do objeto, que:

- deve ser exclusivamente considerado prestação de serviços (Decreto nº 2.271/97, art. 3º);

- não pode ser caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra (Decreto nº 2.271/97, art. 4º, inciso II).

II. Fundamentação da necessidade da contratação, a qual deverá explicitar, no mínimo:

- a justificativa da necessidade do serviço (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso I);

- a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso II);
 - o demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso III);
 - a indicação precisa de com quais elementos (objetivos, iniciativas e ações) das estratégias institucionais e de Tecnologia da Informação a contratação pretendida está alinhada (Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I c/c itens 9.1.1 do Acórdão nº 1.558/2003, 9.3.11 do Acórdão nº 2.094/2004 e 9.1.9 do Acórdão nº 2.023/2005, todos do Plenário);
- III. Requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra “d” c/c art. 3º, § 1, inciso I).
- IV. Modelo para prestação dos serviços, contendo no mínimo:
- estudos preliminares com a apresentação das soluções existentes no mercado para atender à demanda e a justificativa pela escolha daquela que será contratada (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);
 - 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 nº 8.666/93, art. 8º);
 - 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 nº 247; Lei nº 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º);
 - 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 nº 8.666/1993, art. 72) ou a permissão para formação de consórcios (Lei nº 8.666/1993, art. 33).
 - 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 (Decreto nº 2.271, art. 3º, § 1º);
- V. Mecanismos de gestão do contrato, contendo no mínimo:
- a definição de quais setores do ente participarão na execução da fiscalização do contrato e a responsabilidade de cada um deles (Lei nº 8.666/1993, art. 67);
 - protocolo de interação entre contratante e contratada, com relação aos eventos possíveis de ocorrer no contrato (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra “e”);
 - procedimentos para mensuração, faturamento e pagamento dos serviços prestados (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra “e”);
 - definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra “e”; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.2);
 - 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 nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra “e” e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.3);
 - modelo do instrumento que será utilizado no controle dos serviços solicitados e recebidos (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, “e”; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, item 9.4.3.4);

- lista de verificação que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, letra “e”, e Cobit 4.1, item ME 2.4 - Controle de auto-avaliação);

- regras para aplicar penalidades, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Prudência (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VII, VIII e IX);

- garantias contratuais necessárias (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VI).

VI. Estimativa do preço, que deve ser:

- 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 nº 8.666/1993, art. 6º, IX, “f”, e itens 32 a 36 do Voto do Acórdão nº 2.170/2007 - Plenário);

- detalhada em seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II)

- detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, §2º);

VII. Forma de seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

- a caracterização do serviço como comum ou não (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único);

- a justificativa para o tipo e a modalidade de licitação a serem utilizados;

- a definição pela aplicação ou não do direito de preferência, previsto nos arts. 44 da Lei Complementar nº 123/2006 e 3º da Lei nº 8.248/1991;

- no caso de contratações diretas, as justificativas previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/1993;

VIII. Critérios que serão utilizados na seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

- os critérios de habilitação, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 30; 3º, § 1º, e 44, § 1º);

- critérios técnicos obrigatórios, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e I, e 44, § 1º);

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

- 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 nº 1.910/2007 – Plenário, itens 9.2.3 e 9.2.4);

- o critério de aceitabilidade de preços unitários e globais (Lei nº 8.666/1993, art. 40, X);

- o critério de julgamento que será utilizado (Lei nº 8.666/1993, art. 45);

IX. Adequação orçamentária (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III).

b) que o TCU firme os seguintes entendimentos no que concerne à possibilidade de a Administração Pública Federal utilizar o pregão para adquirir bens e serviços de Tecnologia da Informação:

I. a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns (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. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

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, devendo ser considerados, portanto, comuns para fins de utilização da modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º);

III. 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. Não se justifica, portanto, o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, e Acórdão nº 1.114/2006 - Plenário);

IV. nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas técnicas pelos eventuais interessados e buscar definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, a qual nunca poderá ser inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados. Desse modo, procurar-se-á ampliar a possibilidade de competição. (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V, e Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário);

V. 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. (Lei nº 8.666/1993, art. 15, III; Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

c) recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

- elabore listas de verificação contendo os procedimentos previstos na legislação para serem executados durante a fase de julgamento das licitações;

- promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização dessas listas, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

- dê conhecimento aos integrantes do Sisp do entendimento firmado pelo TCU acerca do conteúdo mínimo dos projetos básicos ou termos de referência para contratar serviços de Tecnologia da Informação;

- oriente os integrantes do Sisp a avaliar os contratos em vigor, visando verificar se esses contratos estão em conformidade com os entendimentos firmados pelo TCU. Caso não estejam, deve ser elaborado um plano de ação para realizar contratações que observem o que foi preconizado pela Corte de Contas. Ademais, os integrantes do Sisp devem abster-se, sempre que possível, de prorrogar contratos que não atendam ao disposto nos entendimentos do TCU;

- elabore um modelo de governança de TI para os entes integrantes do Sisp a partir das boas práticas existentes sobre o tema (Cobit, Itil, NBR ISO/IEC 27002) e promova sua implementação nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação, mediante orientação normativa. Referida orientação deve conter, no mínimo:

- I. o conjunto de processos que devem ser considerados de alta importância;

- II. o processo de trabalho utilizado para identificar quais processos de TI devem ter sua implementação priorizada;

- III. um guia para implantação dos processos de TI;

- IV. os níveis de maturidade mínima para os processos implementados;

- adote as medidas necessárias para prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal da estrutura organizacional e de quadro permanente de pessoal que sejam suficientes para realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática, com a finalidade de garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o funcionamento

daqueles setores. Deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade da criação de carreira específica, semelhante ao ocorrido com as carreiras de Especialista em Meio Ambiente e a de Analista de Infra-Estrutura;

- construa, mantenha e divulgue para a Administração Pública Federal uma base estruturada contendo as normas e a jurisprudência relativas à aquisição de bens e serviços de Tecnologia da Informação, à semelhança daquela prevista no Cobit 4.1, item ME3.1;

- dê conhecimento aos integrantes do Sisp do entendimento firmado pelo TCU acerca da possibilidade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços de informática;

- em atenção ao Princípio constitucional da Eficiência e às disposições contidas no Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, I, implante no Ministério um processo de planejamento institucional que organize as estratégias, as ações, os prazos e os recursos financeiros, humanos e materiais, além de definir os resultados a alcançar, a fim de minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais do Ministério, em especial às funções decorrentes de ser o órgão central do Sisg e do Sisp. Devem ser observadas as práticas contidas no critério 2 - Estratégias e Planos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública);

- reavalie sua estrutura atual e verifique se a estrutura e os recursos alocados à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação são suficientes à consecução das atribuições de órgão central do Sisp e do Sisg. Adicionalmente, avalie a possibilidade de separar essas duas funções, visto que as atribuições relacionadas ao Sisp, que incluem promover a boa governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, são, além de inovadoras, complexas;

d) determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no prazo de 30 dias, encaminhe a esta Corte plano de ação para cumprimento das recomendações contidas no item anterior, discriminando as ações a serem realizadas para cada recomendação, os agentes públicos responsáveis (nome, cargo, CPF) e o prazo para sua conclusão;

e) recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 6º da Lei nº 10.683/2003, à Subchefia-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que:

- crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio. Referidas políticas, planos e análises deverão ser implementadas nos entes sob sua jurisdição por meio de orientação normativa;

- identifique boas práticas relacionadas à segurança da informação, difundindo-as na Administração Pública Federal;

f) determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Subchefia-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que, no prazo de 30 dias, encaminhe a esta Corte plano de ação para cumprimento das recomendações contidas no item anterior, discriminando as ações a serem realizadas para cada recomendação, os agentes públicos responsáveis (nome, cargo, CPF) e prazo para sua conclusão;

g) recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 12 da Lei nº 10.683/2003, à Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União que:

- identifique todos os momentos do processo licitatório e da gestão dos contratos em que as consultorias jurídicas devem atuar para garantir a legalidade dos atos praticados;

- para cada momento de atuação identificado no item anterior, elabore listas de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados pelas consultorias jurídicas durante sua atuação;

- promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas criadas em atenção ao item anterior, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

h) determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Advocacia-Geral da União que, no prazo de 30 dias, encaminhe a esta Corte plano de ação para cumprimento das recomendações contidas no item anterior, discriminando as ações a serem realizadas para cada recomendação, os agentes públicos responsáveis (nome, cargo, CPF) e prazo para sua conclusão;

i) recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 5.707/2006, à Escola Nacional de Administração Pública que crie ações de capacitação voltadas para os gestores de Tecnologia da Informação da Administração Pública Federal, incluindo nessas ações o conteúdo multidisciplinar necessário ao exercício das atribuições inerentes a essas funções, que vão além de conhecimentos de Tecnologia da Informação;

j) determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Escola Nacional de Administração Pública que, no prazo de 30 dias, encaminhe a esta Corte plano de ação para cumprimento da recomendação contida no item anterior, discriminando as ações a serem realizadas, os agentes públicos responsáveis (nome, cargo, CPF) e prazo para sua conclusão;

k) recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 6º da Lei nº 10.683/2003, à Controladoria-Geral da União que:

- utilize o entendimento firmado por esta Corte acerca do conteúdo mínimo dos projetos básicos ou termos de referências para contratação de serviços de tecnologia da informação como parâmetro para as ações de controle sobre as contratações realizadas pela Administração Pública Federal;

- os entendimentos firmados por esta Corte acerca da possibilidade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços de informática sejam utilizados como parâmetros para a fiscalização de editais de licitação de serviços de informática lançados pela Administração Pública Federal;

l) recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no inciso IX do art. 6º do Decreto 6.081/2007, ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais que adote as providências contidas nos itens “c”, “e”, “g” e “i” acima no âmbito das empresas estatais;

m) recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92 e no § 4º do art. 103-B da Constituição Federal, ao Conselho Nacional de Justiça que adote as providências contidas nos itens “c”, “e”, “g” e “i” acima no âmbito do Poder Judiciário;

n) recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no § 2º do art. 130-A da Constituição Federal, ao Conselho Nacional do Ministério Público que adote as providências contidas nos itens “c”, “e”, “g” e “i” acima no âmbito do Ministério Público;

o) recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União, que adote as providências contidas nos itens “c”, “e”, “g” e “i” acima no âmbito do TCU;

p) recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, que adote as providências contidas nos itens “c”, “e”, “g” e “i” acima no âmbito da Câmara dos Deputados;

q) recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Diretoria-Geral do Senado Federal, que adote as providências contidas nos itens “c”, “e”, “g” e “i” acima no âmbito do Senado Federal;

r) determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação que:

- dê publicidade, por meio do sítio do TCU na Internet, às informações acerca de governança de Tecnologia da Informação que foram solicitadas aos gestores nesta fiscalização;

- publique na Internet o entendimento firmado pelo TCU acerca do conteúdo mínimo dos projetos básicos ou termos de referência para contratação de serviços de Tecnologia da Informação pelos entes da Administração Pública Federal;

- publique na Internet os entendimentos firmados pelo TCU acerca da possibilidade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços de informática;
- promova a divulgação, interna e externamente ao TCU, dos entendimentos firmados pelo Tribunal;

t) a partir da data do Acórdão que vier a ser proferido, divulgue as informações consolidadas constantes deste levantamento em sumários executivos e informativos;

u) tornar insubsistente o item 2.19 do Acórdão nº 172/2008 - 2ª Câmara, Relação 4/2008 - Gabinete do Min. Benjamin Zymler - 2ª Câmara;

v) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Subcomissão Permanente de Serviços de Informática (CCTSINF) da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para que adotem as medidas que entenderem pertinentes; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; à Advocacia-Geral da União; à Escola Nacional de Administração Pública; à Controladoria-Geral da União; à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União; à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal;

x) arquivar os presentes autos na Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação.

9. O titular da Sefti manifestou-se favoravelmente ao acolhimento dessa proposta (fl. 255 do vol. 1).

É o relatório.

VOTO

I – Considerações iniciais

Trata-se de fiscalização de orientação centralizada, cujo procedimento inclui preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados de um conjunto de auditorias, realizadas no âmbito do Tema de Maior Significância “Terceirização na Administração Pública Federal”, subtema “Terceirização em Tecnologia da Informação”.

2. Esta fiscalização foi coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti. Já a execução descentralizada das auditorias ficou a cargo da Sefti e das 2ª, 5ª e 6ª Secretarias de Controle Externo e das Secretarias de Controle Externo nos Estados de Santa Catarina, Piauí, Pernambuco, Rondônia, Paraíba e Rio Grande do Sul.

3. Cada unidade técnica executora autuou processo de fiscalização independente, em cujos relatórios foram encaminhadas as propostas de determinações ou recomendações. Adicionalmente, quando foram detectados eventuais indícios de irregularidades, foram autuadas representações específicas voltadas para a apuração desses indícios e a adoção das medidas consideradas cabíveis.

4. Aprecia-se agora o relatório de consolidação das informações obtidas nessas auditorias, que foi elaborado pela Sefti e contém propostas voltadas para o aperfeiçoamento da sistemática de terceirização no setor de Tecnologia da Informação.

5. Por meio do Acórdão nº 2.094/2004, este Plenário indicou a necessidade de avaliar a legalidade e a oportunidade das aquisições dos bens e serviços de informática, haja vista terem sido detectados graves problemas. Em seguida, por intermédio do Acórdão nº 140/2005 - Plenário, o TCU sinalizou que haveria falhas na estrutura de recursos humanos dos setores de informática dos órgãos

da Administração Direta do Poder Executivo, o que impediria esses setores de executarem com eficiência as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática e à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações de TI.

6. Tendo em vista a importância estratégica da área de TI em qualquer organização, o volume de recursos despendidos nessa área pelo Governo Federal (cerca de R\$ 6 bilhões em 2006), a indiscutível importância que a Tecnologia da Informação tem para a prestação de melhores serviços públicos à sociedade, a busca do Estado Brasileiro pela eficiência e o crescente número de acordos editados sobre esse tema, o TCU incluiu a "Terceirização em TI" como subtema do Tema de Maior Significância "Terceirização na Administração Pública Federal" para o exercício de 2007.

7. Nesse contexto, a presente auditoria visou avaliar a terceirização no setor de TI praticada por entes da Administração Pública Federal selecionados pelo TCU. Em especial, foi analisada a adequação da estrutura das unidades e seus processos de aquisição e gestão de serviços terceirizados, visando obter uma visão sistematizada dos problemas, explicitar a necessidade de os entes públicos criarem processos voltados para a contratação de bens e serviços de TI, identificar riscos e implementar controles, além de sinalizar a possibilidade de esses entes adotarem medidas estruturantes com o fito de reduzir de forma significativa, ou até mesmo eliminar, os problemas detectados.

- Análise do mérito deste processo

8. *Preliminarmente, cabe ressaltar a qualidade do trabalho desenvolvido pelas diversas unidades do TCU, sob a coordenação da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti. Aduzo que o volume de recursos fiscalizados foi expressivo, tendo atingido cerca de R\$ 1,5 bilhão. Já os benefícios financeiros, verificados até o fechamento do Relatório que antecedeu a este Voto alcançou aproximadamente R\$ 81 milhões. Finalmente, a Sefti estimou uma economia potencial de cerca de R\$ 691 milhões nos próximos cinco anos.*

9. *Por concordar no essencial com a Sefti, não repetirei neste momento as análises empreendidas pela unidade técnica, as quais incorporo às minhas razões de decidir. Contudo, entendo ser necessário avaliar em detalhe algumas questões consideradas mais relevantes, o que farei a seguir.*

10. Após analisar os resultados da avaliação da governança de TI empreendida por esta Corte, verifiquei a existência das seguintes falhas graves:

- a cultura de planejamento de longo prazo é quase inexistente;
- ainda que haja comitês de TI instituídos em alguns entes, normalmente esses comitês não são atuantes;
- em geral, os setores de TI estão posicionados de forma inadequada na estrutura organizacional;
- nos setores de TI, em geral, não há estrutura definida, há algum papel sensível sem responsabilidade definida ou sem responsável ou o papel sensível está ocupado por alguém que não é servidor ou empregado público;
- em alguns entes, o quadro de pessoal de TI não é suficiente para desempenhar as atribuições da área ou atender às necessidades das demais unidades integrantes desses entes. Há situações em que as atividades ligadas à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não são executadas com eficiência e eficácia e as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor não estão acometidas a servidores do ente jurisdicionado;
- não há carreiras específicas para pessoal de TI na Administração Pública Federal Direta, o que contribui de forma significativa para a evasão do pessoal mais qualificado;
- normalmente, não há políticas para garantir a segurança da informação ou essas políticas não são efetivas;

- praticamente, não há cultura de gestão de riscos e, por conseqüência, não há Planos de Continuidade do Negócio. Da mesma forma, não há cultura de implantação de controles e de monitoramento dos processos de contratação e gestão de serviços de TI;

- foram detectadas divergências entre o planejamento e o acompanhamento orçamentário em mais de 50% dos entes auditados;

- praticamente, não há consciência da importância da gestão de mudanças e da gestão por projetos. Também não há Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas que contribua para a gestão da qualidade dos sistemas desenvolvidos ou contratados.

11. Nesse contexto, considero oportunas e convenientes as recomendações propostas pela Sefti, as quais podem contribuir para reduzir de forma significativa as falhas acima relacionadas e para aperfeiçoar a gestão pública.

12. Também no que concerne às contratações de serviços de TI, foram detectadas falhas, dentre as quais destaco as seguintes:

- falta de estratégia para contratar serviços de TI;

- normalmente, os contratos para prestação de serviços de TI abarcam serviços que poderiam ser licitados separadamente, o que permitiria maior competitividade e maior especialização dos fornecedores e diminuiria o risco de dependência de um único fornecedor;

- quase sempre se contrata remunerando por esforço, não por resultados entregues, o que favorece o desperdício de recursos;

- quase nunca se usa a modalidade pregão para contratar serviços de TI. Contudo, com freqüência, esses serviços podem ser definidos segundo padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002;

- com razoável freqüência, são utilizados critérios desnecessários ou excessivamente restritivos para selecionar os fornecedores;

- em muitos processos analisados, os mecanismos de gestão contratual foram pouco efetivos e houve falhas nas estimativas de preço das contratações;

- vários projetos básicos ou termos de referência não contemplam todos os elementos necessários e com detalhamento suficiente;

- em várias situações, verificou-se que nem todos os procedimentos previstos na legislação foram observados;

- geralmente, os gestores não exigem a indicação formal dos prepostos das empresas contratadas;

- muitas vezes, não são mantidas as condições da proposta vencedora da licitação;

- algumas vezes, os critérios para medição dos objetos contratados, que já são deficientes, não são observados;

- a qualidade dos serviços prestados não foi avaliada devido à ausência de parâmetros, os quais deveriam constar do projeto básico ou termo de referência, mas não constavam;

- há pouca cultura de aplicação de penalidades e de exigência e manutenção das garantias previstas em contrato;

- são comuns falhas nos ajustes contratuais;

- há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles sobre o processo de gestão contratual, com o objetivo de garantir que todas as obrigações do contratado sejam cumpridas antes dos pagamentos.

13. Novamente, entendo serem pertinentes e oportunas as recomendações sugeridas pela unidade técnica visando reduzir ao mínimo a incidência dessas falhas.

- *A utilização do pregão com vistas à contratação de serviços de TI*

14. *Uma das questões levantadas pela unidade técnica demanda uma análise mais detida. Refiro-me à possibilidade e aos limites da utilização do pregão para contratar serviços de Tecnologia da Informação. Essa questão tem despertado debates tanto na jurisprudência quanto na doutrina. De forma sintética, pode-se dizer, em conformidade com o disposto no art. 1º da Lei nº 10.520/2002, que a utilização do pregão será cabível quando o objeto licitado for um serviço comum. Assim sendo, o fulcro da questão ora posta reside na possibilidade de se caracterizar um serviço de TI como comum.*

15. No âmbito desta Corte de Contas, cabe destacar o entendimento exarado no Acórdão nº 2.658/2007 – Plenário, segundo o qual, um objeto complexo pode, em determinadas circunstâncias, ser considerado um serviço comum. Por via de conseqüência, a caracterização de um serviço complexo de TI como comum não estaria, em princípio, vedada.

16. Por outro lado, entendo que serviços de natureza predominantemente intelectual devem ser licitados com a adoção dos tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Logo, quando se tratar de serviços de informática com essa característica, deve ser utilizada uma licitação do tipo técnica e preço. Tal conclusão decorre dos preceitos contidos nos arts. 45, § 4º, e 46 da Lei nº 8.666/1993, a seguir transcritos:

“Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

(...)

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a Administração Pública observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta, com a adoção da licitação de técnica e preço, os fatores especificados em seu § 2º.”

(...)

Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§ 3º Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.”

17. Depreende-se que a característica decisiva para inviabilizar a adoção do pregão é a eventual conceituação de um serviço de TI como sendo de natureza predominantemente intelectual. Aduzo que tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humana são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos.

18. *Com fulcro nessas considerações, concluo que a adoção do pregão visando à contratação de serviços de TI será legítima quando esses serviços não tiverem natureza predominantemente intelectual.*

- Considerações finais

19. A unidade técnica propôs que o TCU, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, determinasse a diversos entes da Administração Pública que, no prazo de 30 dias, encaminhassem a esta Corte planos de ação visando ao cumprimento das recomendações exaradas no Acórdão que vier a ser prolatado. Referidos planos deveriam discriminar as ações a serem realizadas, os agentes públicos responsáveis e os respectivos prazos para conclusão.

20. Solicito as vênias de estilo para discordar dessa proposta. Afinal, entendo que não deve ser cobrada de forma taxativa a implementação das recomendações exaradas por esta Corte de Contas, dentro de um prazo determinado, sob pena de transformá-las em determinações. Por outro lado, sopesada a sólida fundamentação das recomendações em tela, avalio que deve ser determinado aos gestores públicos que avaliem e se manifestem expressamente sobre elas. Caso esses agentes públicos entendam que a implementação dessas recomendações não é oportuna ou conveniente, eles deverão encaminhar ao Tribunal de Contas da União, para análise, as razões desse entendimento. Agindo dessa forma, o TCU garantirá que os gestores públicos levem em considerações suas recomendações, sem desnaturá-las.

21. Finalmente, cabe ressaltar que a Sefti propôs que esta Corte de Contas firmasse entendimentos sobre o conteúdo mínimo dos projetos básicos e dos termos de referência considerado adequado pelo TCU e sobre a utilização do pregão para contratar bens e serviços de informática considerados comuns. Essa proposta encontra fulcro no fato de que este Plenário, em determinadas ocasiões, firmou entendimentos com eficácia normativa em processos que não se referiam a consultas, por exemplo, quando prolatou os Acórdãos nº 2.094/2004, nº 2.248/2005, nº 826/2006, nº 949/2007 e nº 1.276/2008.

22. Contudo, entendo que este não é o melhor caminho a ser trilhado nestes autos. Em linha de concordância com o pensamento exposto pelo ilustre Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, no Voto condutor do Acórdão nº 1.480/2007 – Plenário, as matérias ora sob comento devem ser contempladas em norma específica, distinta das normas que regulam a contratação de outros bens e serviços, de forma a melhor orientar o modelo de contratação aplicável aos bens e serviços de TI. Ademais, julgo conveniente inserir em normas editadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, a exemplo da Instrução Normativa nº 4/2008, editada por sua Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, as definições gerais ou específicas, orientações, parâmetros, especificações e diretrizes, de forma a propiciar aos gestores públicos efetiva orientação a respeito das licitações e contratações na área de TI.

23. Aduzo que as Instruções Normativas nº 2/2008 e nº 4/2008, ambas editadas em observância a recomendações exaradas pelo TCU, devem produzir efeitos positivos a curto e médio prazos, o que consagra o êxito da estratégia de recomendar a edição de normas específicas pelos órgãos competentes do Poder Executivo.

Com espeque no acima exposto, em linha de concordância no essencial com a manifestação da unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de novembro de 2008.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2471/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.230/2007 (com 1 anexo e 1 volume).
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC

3. Interessada: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SEFTI/TCU.

4. Órgãos/Entidades : Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Banco do Estado de Santa Catarina - BESC, Banco do Estado do Piauí - BEP, Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região e Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: Sec. de Fisc. de Tec. da Informação (SEFTI).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos que tratam de fiscalizações de orientação centralizada, realizadas no âmbito do Tema de Maior Significância “Terceirização na Administração Pública Federal”, subtema “Terceirização em Tecnologia da Informação”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que preveja, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinto da norma que se refere genericamente à contratação de outros serviços, que os projetos básicos ou termos de referência, utilizados pelos entes da Administração Pública Federal para contratar serviços de Tecnologia da Informação, contenham, no mínimo, os tópicos a seguir:

9.1.1. Declaração do objeto, que:

- deve ser exclusivamente considerado prestação de serviços (Decreto nº 2.271/97, art. 3º);
- não pode ser caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra (Decreto nº 2.271/97, art. 4º, inciso II).

9.1.2. Fundamentação da necessidade da contratação, a qual deverá explicitar, no mínimo:

- a justificativa da necessidade do serviço (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso I);
- a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso II);

- o demonstrativo dos resultados a serem alcançados em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (Decreto nº 2.271/97, art. 2º, inciso III);

- a indicação precisa de com quais elementos (objetivos, iniciativas e ações) das estratégias institucionais e de Tecnologia da Informação a contratação pretendida está alinhada (Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, inciso I c/c itens 9.1.1 do Acórdão nº 1.558/2003, 9.3.11 do Acórdão nº 2.094/2004 e 9.1.9 do Acórdão nº 2.023/2005, todos do Plenário);

9.1.3. Requisitos da contratação, limitados àqueles indispensáveis à execução do objeto pretendido (Lei nº 8.666/93, art. 6º, inciso IX, letra “d” c/c art. 3º, § 1, inciso I).

9.1.4. Modelo para prestação dos serviços, contendo no mínimo:

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

- 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 nº 8.666/93, art. 8º);

- 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 nº 247; Lei nº 8.666/1993, art. 8º c/c art. 23, §§ 1º e 2º);

- 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 nº 8.666/1993, art. 72) ou a permissão para formação de consórcios (Lei nº 8.666/1993, art. 33).

- 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 (Decreto nº 2.271, art. 3º, § 1º);

9.1.5. Mecanismos de gestão do contrato, contendo no mínimo:

- a definição de quais setores do ente participarão na execução da fiscalização do contrato e a responsabilidade de cada um deles (Lei nº 8.666/1993, art. 67);

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

- procedimentos para mensuração, faturamento e pagamento dos serviços prestados (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e");

- definição do método para quantificar o volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e"; Decreto nº 2.271/1997, art. 3º, § 1º e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.2);

- 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 nº 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, letra "e" e Acórdão nº 786/2006 - Plenário, itens 9.4.3.1 e 9.4.3.3);

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

- lista de verificação que permita identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço (Lei nº 8.666/1993, art. 6º, IX, letra "e", e Cobit 4.1, item ME 2.4 - Controle de auto-avaliação);

- regras para aplicar penalidades, observando os Princípios da Proporcionalidade, Razoabilidade e Prudência (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VII, VIII e IX);

- garantias contratuais necessárias (Lei nº 8.666/1993, art. 55, VI).

9.1.6. Estimativa do preço, que deve ser:

- 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 nº 8.666/1993, art. 6º, IX, "f", e itens 32 a 36 do Voto do Acórdão nº 2.170/2007 - Plenário);

- detalhada em seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II)

- detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, §2º);

9.1.7. Forma de seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

- a caracterização do serviço como comum ou não (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único);

- a justificativa para o tipo e a modalidade de licitação a serem utilizados;

- a definição pela aplicação ou não do direito de preferência, previsto nos arts. 44 da Lei Complementar nº 123/2006 e 3º da Lei nº 8.248/1991;

- no caso de contratações diretas, as justificativas previstas no art. 26 da Lei nº 8.666/1993;

9.1.8. Critérios que serão utilizados na seleção do fornecedor, contendo no mínimo:

- os critérios de habilitação, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 30; 3º, § 1º, e 44, § 1º);
- critérios técnicos obrigatórios, com respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e I, e 44, § 1º);
- no caso de licitações tipo técnica e preço ou melhor técnica, os critérios técnicos pontuáveis, com as respectivas justificativas para cada um deles (Lei nº 8.666/1993, arts. 3º, § 1º e inciso I, e 44, § 1º);
- 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 nº 1.910/2007 – Plenário, itens 9.2.3 e 9.2.4);
- o critério de aceitabilidade de preços unitários e globais (Lei nº 8.666/1993, art. 40, X);
- o critério de julgamento que será utilizado (Lei nº 8.666/1993, art. 45);

9.1.9. Adequação orçamentária (Lei nº 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III).

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG que preveja, em documento normativo que trate exclusivamente de licitação e contratação de serviços de Tecnologia da Informação, distinto da norma que se refere genericamente à contratação de outros serviços, que os órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional devem utilizar o pregão para contratar bens e serviços de informática considerados comuns, observado o disposto abaixo:

9.2.1. 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 (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

9.2.2. 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 (Lei nº 10.520/2002, art. 1º);

9.2.3. Bens e serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos;

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 justificam o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 1º, e Acórdão nº 1.114/2006 - Plenário);

9.2.5. Nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas pelos eventuais interessados e buscar definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, a qual nunca poderá ser inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por terem colaborado na fase de planejamento pelo

fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados. Desse modo, procurar-se-á ampliar a possibilidade de competição (Lei nº 8.666/1993, art. 3º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V, e Acórdão nº 2.658/2007 - Plenário);

9.2.6. 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. (Lei nº 8.666/1993, art. 15, III; Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

9.3. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que analise as recomendações contidas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.4. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.4.1. elabore listas de verificação contendo os procedimentos previstos na legislação para serem executados durante a fase de julgamento das licitações;

9.4.2. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização dessas listas, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

9.4.3. oriente os integrantes do Sisp a elaborar um plano de ação para realizar contratações que observem o que foi preconizado nas normas mencionadas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão. Ademais, os integrantes do Sisp devem abster-se, sempre que possível, de prorrogar contratos que não atendam ao disposto nas mencionadas normas;

9.4.4. elabore um modelo de governança de TI para os entes integrantes do Sisp a partir das boas práticas existentes sobre o tema (Cobit, Itil, NBR ISO/IEC 27002) e promova sua implementação nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação, mediante orientação normativa. Referida orientação deve conter, no mínimo: o conjunto de processos que devem ser considerados de alta importância; o processo de trabalho utilizado para identificar quais processos de TI devem ter sua implementação priorizada; um guia para implantação dos processos de TI e os níveis de maturidade mínima para os processos implementados;

9.4.5. adote as medidas necessárias para prover os setores de informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal da estrutura organizacional e de quadro permanente de pessoal que sejam suficientes para realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática, com a finalidade de garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o funcionamento daqueles setores. Deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade da criação de carreira específica, semelhante ao ocorrido com as carreiras de Especialista em Meio Ambiente e a de Analista de Infra-Estrutura;

9.4.6. construa, mantenha e divulgue para a Administração Pública Federal uma base estruturada contendo as normas e a jurisprudência relativas à aquisição de bens e serviços de Tecnologia da Informação, à semelhança daquela prevista no Cobit 4.1, item ME3.1;

9.4.7. em atenção ao Princípio constitucional da Eficiência e às disposições contidas no Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, I, implante no Ministério um processo de planejamento institucional que organize as estratégias, as ações, os prazos e os recursos financeiros, humanos e materiais, além de definir os resultados a alcançar, a fim de minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais do Ministério, em especial às funções decorrentes de ser o órgão central do Sisg e do Sisp. Devem ser observadas as práticas contidas no critério 2 - Estratégias e Planos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública);

9.4.8. reavalie sua estrutura atual e verifique se a estrutura e os recursos alocados à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação são suficientes à consecução das atribuições de órgão central do Sisp e do Sigs. Adicionalmente, avalie a possibilidade de separar essas duas funções, visto que as atribuições relacionadas ao Sisp, que incluem promover a boa governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal, são, além de inovadoras, complexas;

9.5. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que analise as recomendações contidas no item 9.4 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.6. recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 6º da Lei nº 10.683/2003, à Subchefia-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que:

9.6.1. crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio. Referidas políticas, planos e análises deverão ser implementadas nos entes sob sua jurisdição por meio de orientação normativa;

9.6.2. identifique boas práticas relacionadas à segurança da informação, difundindo-as na Administração Pública Federal;

9.7. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Subchefia-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que analise as recomendações contidas no item 9.7 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.8. recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 12 da Lei nº 10.683/2003, à Consultoria-Geral da União da Advocacia-Geral da União que:

9.8.1. identifique todos os momentos do processo licitatório e da gestão dos contratos em que as consultorias jurídicas devem atuar para garantir a legalidade dos atos praticados;

9.8.2. para cada momento de atuação identificado no item anterior, elabore listas de verificação contendo os aspectos mínimos que devem ser avaliados pelas consultorias jurídicas durante sua atuação;

9.8.3. promova, mediante orientação normativa, a obrigatoriedade da utilização das listas criadas em atenção ao item anterior, as quais devem ser acostadas aos autos dos processos licitatórios;

9.9. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Advocacia-Geral da União que analise as recomendações contidas no item 9.8 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.10. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 5.707/2006, à Escola Nacional de Administração Pública que crie ações de capacitação voltadas para os gestores de Tecnologia da Informação da Administração Pública Federal, incluindo nessas ações o conteúdo multidisciplinar necessário ao exercício das atribuições inerentes a essas funções, que vão além de conhecimentos de Tecnologia da Informação;

9.11. determinar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Escola Nacional de Administração Pública que analise as recomendações contidas no item 9.10 deste Acórdão, manifeste-se sobre a conveniência e a oportunidade de sua implementação e encaminhe essa manifestação ao TCU em, no máximo, 60 (sessenta) dias;

9.12. recomendar, com fulcro nos arts. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 6º da Lei nº 10.683/2003, à Controladoria-Geral da União que utilize o conteúdo das normas mencionadas nos itens 9.1 e 9.2 deste Acórdão como parâmetro para as ações de controle sobre as contratações realizadas pela Administração Pública Federal;

9.13. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no inciso IX do art. 6º do Decreto 6.081/2007, ao Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais que adote as providências contidas nos itens “9.4.”, “9.6”, “9.8” e “9.10” acima no âmbito das empresas estatais;

9.14. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92 e no § 4º do art. 103-B da Constituição Federal, ao Conselho Nacional de Justiça que adote as providências contidas nos itens “9.4.”, “9.6”, “9.8” e “9.10” acima no âmbito do Poder Judiciário;

9.15. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e no § 2º do art. 130-A da Constituição Federal, ao Conselho Nacional do Ministério Público que adote as providências contidas nos itens “9.4.”, “9.6”, “9.8” e “9.10” acima no âmbito do Ministério Público;

9.16. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União, que adote as providências contidas nos itens “9.4.”, “9.6”, “9.8” e “9.10” acima no âmbito do TCU;

9.17. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, que adote as providências contidas nos itens “9.4.”, “9.6”, “9.8” e “9.10” acima no âmbito da Câmara dos Deputados;

9.18. recomendar, com fulcro no art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992, à Diretoria-Geral do Senado Federal, que adote as providências contidas nos itens “9.4.”, “9.6”, “9.8” e “9.10” acima no âmbito do Senado Federal;

9.19. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação que:

9.19.1. dê publicidade, por meio do sítio do TCU na Internet, às informações acerca de governança de Tecnologia da Informação que foram solicitadas aos gestores nesta fiscalização;

9.19.2. divulgue na Internet o conteúdo mínimo dos projetos básicos ou termos de referência para contratação de serviços de Tecnologia da Informação pelos entes da Administração Pública Federal, explicitado no item 9.1 deste Acórdão;

9.19.3. divulgue na Internet a possibilidade de utilização do pregão para contratações de bens e serviços de informática, na forma prevista no item 9.2 deste Acórdão;

9.19.4. a partir da data deste Acórdão, divulgue as informações consolidadas constantes deste levantamento em sumários executivos e informativos;

9.19.5. acompanhe o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.5, 9.7, 9.9 e 9.11 deste Acórdão;

9.20. tornar insubsistente o item 2.19 do Acórdão nº 172/2008 - 2ª Câmara, Relação 4/2008 - Gabinete do Min. Benjamin Zymler - 2ª Câmara;

9.21. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram, à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados; à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Subcomissão Permanente de Serviços de Informática (CCTSINF) da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal; à Casa Civil da Presidência da República; aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, para que adotem as medidas que entenderem pertinentes; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; à Advocacia-Geral da União; à Escola Nacional de Administração Pública; à Controladoria-Geral da União; à Secretaria-Geral da Presidência do Tribunal de Contas da União; à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados e à Diretoria-Geral do Senado Federal.

10. Ata nº 46/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/11/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2471-46/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral