



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO - PE
SECRETARIA DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO DE AUDITORIA		RA – SACI - SCLC – 005/2017
Referência/Assunto:	Auditoria das contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação.	
Processo:	Protocolo nº 51615/2017	
Unidades Auditadas:	Secretaria de Tecnologia da Informação e Secretaria Administrativa	
Equipe de Auditoria:	Paulo Eduardo Silva de Abreu (líder)	
	Patrícia Inês Bacelar Gonçalves de Melo	

Introdução

Trata-se de relatório final de auditoria (art. 38, da Resolução CNJ nº. 171/2013) prevista no Plano Anual de Auditoria do TRT6 - PAA de 2017 (Prot. TRT6 nº 5.960/2016), aprovado pela Presidência deste Tribunal, oriundo das análises realizadas nos processos de contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação.

Em 2013, realizou-se, neste Regional, Ação Coordenada de Auditoria na área de Tecnologia da Informação aprovada pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na Sessão de 17/12/2013, conforme Processo de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão nº 000.7535-53.2013.2.00.000.

Neste exercício, o objetivo da auditoria foi avaliar o planejamento das contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC) e respectivos procedimentos prévios à licitação ou contratação direta, observando-se como escopo a verificação do cumprimento das diretrizes estabelecidas na Resolução CNJ nº 182/2013, mediante exame de conformidade.

O inciso XXVI do art. 2º da Resolução CNJ nº 182/2013 define Solução de Tecnologia da Informação como um conjunto de bens e/ou serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, de modo a atender à necessidade que a desencadeou.

O processo de contratação é composto por três fases, quais sejam, planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gerenciamento do contrato. Inicia-se a partir de uma necessidade do negócio, decorrente da identificação por uma determinada área do Tribunal.

A fase de planejamento possui alta relevância no processo de contratação, uma vez que, bem executada, aumenta a probabilidade de se alcançar os objetivos da contratação, propiciando a entrega de bens/prestação de serviços aderentes às necessidades do órgão, bem como fornece elementos para a eficácia na gestão contratual. Neste sentido, destaca-se ainda a

importância da fase de planejamento das contratações de STIC no que concerne ao objetivo institucional do TRT6 de "Aprimorar a infraestrutura física, material, de tecnologia da informação e de segurança patrimonial".

Segundo o Modelo de Contratação de Solução de TI do TRT6, uma vez identificada a necessidade do negócio, inicia-se o fluxo de planejamento, onde são realizados todos os estudos necessários para definir a solução de TI, que é composta por subprocessos, quais sejam, Análise de Viabilidade, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação, Análise de Riscos. Ao final desta fase, tem-se elaborado o Termo de Referência ou Projeto Básico, que irá compor o processo licitatório ou contratação direta.

Os trabalhos de auditoria ocorreram no período de 19/06/2017 a 15/09/2017 e basearam-se nas seguintes questões de auditoria:

1ª - O Plano de Contratações de STIC do TRT6 está em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) e com Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC) ou com Planejamento Estratégico Institucional (PEI)?

2ª - Foi elaborado Documento de Oficialização da Demanda para cada contratação?

3ª - A equipe de Planejamento da Contratação elaborou os Estudos Preliminares em ca contratação, bem como o Projeto Básico ou Termo de Referência?

4ª - Foi elaborado o documento de Análise de Viabilidade da Contratação?

5ª - Foi elaborado o documento de Sustentação do Contrato?

6ª - Foi elaborado o documento de Estratégia para Contratação?

7ª - Foi elaborado o documento de Análise de Riscos?

8ª - O Projeto Básico ou Termo de Referência foi elaborado, no mínimo, com observância das exigências do parágrafo 3.º do art. 18 da Res. CNJ nº 182/2013.

Para início dos trabalhos, expediu-se o Comunicado de Auditoria CA-SACI-SCLC nº 004/2016 (Protocolo TRT6 nº 51615/2017), dando ciência à Secretaria de Tecnologia da Informação e à Secretaria Administrativa, em cumprimento à Resolução CNJ nº 171/2013.

Na composição da amostra avaliada, quando da triagem dos processos, observaram-se aspectos relacionados à materialidade e ao tipo de contratação. Desta forma, foi constituída pelos processos a seguir discriminados, solicitados por meio da Requisição de Documento e Informação (RDI-SACI-SCLC nº 010/2017):

- 052/2017 (Órgão participante);
- 067/2017 (Órgão participante);
- 153/2016 (Inexigibilidade);
- 109/2016 (Registro de preço);
- 171/2016 (Registro de preço);
- 164/2016 (Ata de registro de preços);
- 196/2016 (Ata de registro de preços);
- 197/2016 (Ata de registro de preços).

Utilizaram-se como técnicas de auditoria a indagação escrita e o exame documental, que é a verificação de processos e documentos que conduzem à formação de indícios e evidências, conforme preceitua o art. 32, II, da Resolução CNJ nº 171/2013. Os critérios adotados consistiram: Resolução CNJ nº 182/2013 e Lei 8.666/93.

TRT-6 REGIONAL
Fls. 452
muls

Objetivando verificar se as contratações de STIC estão em harmonia com o PDTIC e o PETIC, examinaram-se documentos e solicitaram-se, eletronicamente, informações adicionais à Secretaria de Informática, no que concerne ao *Plano de Contratações de STIC*.

Com a finalidade de averiguar a obrigação prevista no § 3º do artigo 7º da Resolução CNJ nº 182/2013, encaminhou-se Requisição de Documento e Informação (RDI SACI - SCLC nº 016/2017) à Secretaria Administrativa, solicitando informação acerca de forma que é realizado o acompanhamento e controle da execução do Plano de Contratações.

A Secretaria Administrativa solicitou prorrogação do prazo de atendimento da RDI para o dia 18/08/2017, tendo em vista as demandas da unidade.

Quando de sua resposta, o Diretor da Secretaria Administrativa se pronunciou da seguinte forma:

"Em atenção às informações solicitadas por meio da RDI- SACI-SCLC - 016/2017, levamos ao conhecimento de V. Sa. o inteiro teor das informações prestadas pela Secretaria de Tecnologia da Informação/STI no que se refere à forma que é realizado o acompanhamento e controle da execução do Plano de Contratações de STIC.

Por oportuno, corroboramos com a informação da STI que a situação das contratações é apresentada ao Comitê de Governança de TIC, sendo a área administrativa do TRT6 representada no comitê pelo Diretor-Geral e, a depender da oportunidade e conveniência, as questões relacionadas com as contratações de soluções de TI que constam no plano são tratadas diretamente com o Diretor-Geral e o Diretor da Secretaria Administrativa.

Cumpramos esclarecer que, no exercício de 2016, este Regional promoveu ações no sentido de ampliar o acompanhamento das aquisições de bens e contratações de serviços, a fim de adotar rotinas e consolidar novas práticas.

- Instituição do Comitê Gestor de Contratações - Ato TRT-GP nº 105/2016;
- Criação do Núcleo de Governança de Contratações (NUGOVC) - Ato TRT-GP nº 504/2016;
- Regulamento do processo de aquisição de bens e contratação de serviços - Ato TRT-GP nº 532/2016.

Para este exercício, o Núcleo de Governança de Contratações em consonância com as determinações oriundas da Secretaria Administrativa, vem monitorando e verificando a execução orçamentária deste Regional, bem como acompanhando os valores (inscritos e reinscritos) em restos a pagar por meio das planilhas encaminhadas pela Secretaria de Orçamento e Finanças/SOF semanalmente.

Em que pese algumas unidades do Tribunal possuírem planejamento de contratações próprio a exemplo: CPLAN, STI, EJ-6, ficou sob a responsabilidade do NUGOVC a elaboração do Plano Anual de Compras 2018, em harmonia com a Proposta Anual de Orçamento deste Órgão e os planos e objetivos institucionais.

As unidades requisitantes já foram instadas a trabalharem os seus planejamentos tomando como base a Proposta Orçamentária 2018 disponibilizada no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária e Financeira da Justiça do Trabalho - SIGEO-JT a fim de atender aos prazos estabelecidos no Capítulo I do Ato TRT-GP nº 532/2016."

Da verificação dos processos selecionados para amostra, constatou-se que no Tribunal, a partir da identificação da necessidade, tem-se observado o fluxo do planejamento das contratações de STIC, onde são realizados todos os estudos necessários para definir a solução de TI e os termos do contrato, excetuando-se o processo de nº 171/20016, que trata do fornecimento e instalação de software.

Achados de Auditoria

Concluída a análise preliminar, o mapa de achado de auditoria foi encaminhado à Secretaria de Informática por meio da RDI-SACI- SCLC nº 018/2017 (Protocolo nº )

51.921/2017), para ciência e manifestação, que, por sua vez, remeteu os esclarecimentos adicionais em 07/03/2017, conforme sugerido.

Apresentam-se, a seguir, a consolidação do achado de auditoria, os esclarecimentos prestados pela unidade auditada e as considerações da equipe de auditoria:

Achado 1.

Estudos Preliminares de STIC incompletos.

Situação encontrada

- Não consta dos autos do processo a Análise de Riscos nos estudos técnicos preliminares.

Critérios de Auditoria

- Art 6º, inc IX, da Lei 8.666/93;
- Art. 12, § 1º, Inc. IV da Res. CNJ nº 182/2013.

Evidências

- Autos do processo administrativo nº 171/2016 – Fornecimento e Instalação de Software.

Causa Provável

- Falha nos controles internos;
- Não utilização de Lista de Verificação.

Efeito

- Prejuízo no processo decisório sobre a viabilidade ou não da contratação e de identificação dos principais fatores que possam comprometer o seu sucesso

Esclarecimento dos responsáveis

Secretaria de Tecnologia da Informação:

1. Em atenção ao solicitado por meio da Requisição de Documentos e Informações RDI-SACI-SCLC Nº 018/2017, informo que a análise de riscos foi realizada por membros da equipe de planejamento da contratação, não tendo sido juntada aos autos na época oportuna por erro material.
2. Informo que enviei para o e-mail sclc@trt6.jus.br o arquivo "Análise de Riscos.docx", que contém a análise de riscos da contratação em comento, o qual foi criado em 21 de novembro, conforme evidência anexa.
3. Não obstante o ocorrido, cabe destacar que não houve falha na elaboração dos estudos técnicos preliminares, visto que a equipe de planejamento levantou e observou os riscos da contratação, tendo a licitação sido realizada e homologada sem nenhum contratempo.

Secretaria Administrativa:

De acordo com as informações prestadas pela STI.

Avaliação da manifestação



Quando do exame realizado no processo administrativo nº 171/2016, que se refere ao fornecimento e instalação de software, não foi possível identificar nos autos a confecção do artefato Análise de Riscos. As unidades auditadas esclarecem que a Análise de Riscos foi realizada por membros da equipe de planejamento da contratação e que não foi juntada aos autos na época oportuna por erro material. Ressalta, ainda, que não houve falha na elaboração dos estudos técnicos preliminares.

No momento da execução da auditoria não se tinha informação disponível sobre a realização da Análise de Riscos. Em que pese às afirmações da unidade auditada os aspectos relacionados às formalidades necessárias para a correta instrução processual, não foram observados.

Uma vez elaborado o artefato, como afirmado pelos gestores, este deveria constar do processo formal de licitação que resultou na aquisição do bem ou serviço. O parágrafo único do artigo 5º da Resolução CNJ nº 182/2013 preceitua:

“Art. 5º O Integrante Administrativo deverá verificar se os aspectos administrativos da contratação constam nos documentos produzidos durante as fases do planejamento, os quais fundamentarão as decisões das demais áreas do órgão envolvidas no processo administrativo de contratação.

Parágrafo único. O Integrante Administrativo deverá informar aos integrantes das áreas Demandante e de Tecnologia da Informação e Comunicação quando não constarem nos documentos as devidas informações.”

Por analogia, poder-se-ia afirmar que a verificação da juntada nos autos de todas as peças produzidas por força da Resolução CNJ nº 182/2013, na fase de instrução processual, é atribuição do Integrante Administrativo, vez que os “aspectos administrativos da contratação” devem ser por ele observados.

O guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação do TCU, versão 1.0 - 2012 faz um detalhamento dos controles internos de caráter estruturante para elaboração dos artefatos necessários ao planejamento das contratações. Em seu item 8.1 - Documentar os Artefatos de Planejamento da Contratação nos Autos do Processo de Contratação, consta a seguinte assertiva:

“A equipe de planejamento da contratação deve documentar os artefatos expostos ao longo deste guia, com seus respectivos itens, nos autos do processo de contratação (processo administrativo).

Além de cumprir sua função no planejamento da contratação e na gestão do contrato, cada item elaborado fica facilmente identificável para ser tratado pelos diversos atores do processo (e.g. consultoria jurídica do órgão e as diversas unidades administrativas), bem como pelas instancias de controle.

Vale lembrar que os questionamentos sobre as decisões tomadas pelos gestores envolvidos em um processo licitatório, feitos por órgão de controle, podem ocorrer anos após a realização das licitações. Assim como muitos dos elementos que embasaram essas decisões costumam ficar somente na memória dos servidores envolvidos, que podem sair do órgão ou esquecer os fatos que motivaram as decisões tomadas, pode ser difícil para os gestores explicarem atos que ocorreram anos ou meses antes.”

Da mesma forma, a Lei 9.784/1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal, em seus artigos 2º e 29, assim prescreve:

"Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

Art. 29. As atividades de instrução destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se de ofício ou mediante impulsão do órgão responsável pelo processo, sem prejuízo do direito dos interessados de propor atuações probatórias.

§ 1º O órgão competente para a instrução fará constar dos autos os dados necessários à decisão do processo."

Considerando que cada tribunal tem suas peculiaridades e características e que o processo administrativo percorre diversas instâncias deliberativas e/ou consultivas, durante o *Ciclo de Vida da Contratação*, tais como a Secretaria Administrativa, Diretoria-Geral, Assessoria Jurídico-administrativa e Ordenadoria da Despesa, constatou-se que os controles existentes não foram eficazes para detectar a ausência, nos autos do processo administrativo, da etapa "Análise de Riscos", quando da instrução processual.

Conclusão:

Feitos os exames e identificados os achados, apresentam-se os apontamentos acerca das questões de auditoria formuladas e a conclusão final pela equipe de auditoria decorrente das constatações:

Com base nas indagações e pesquisas realizadas, pode-se concluir que as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação estão em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação, com o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação e com Planejamento Estratégico Institucional, tudo de acordo com os artigos 6.º e 7.º, § 4.º, III da Resolução CNJ nº 182/2013. O Plano de Contratações de STIC foi submetido à autoridade superior no dia 30/11/2016, prazo final estabelecido pelo § 1.º, artigo 7.º da Resolução, estando, portanto, de acordo com a norma.

Os processos de contratações de STIC apresentam compatibilidade com o Plano de Contratações de STIC para o exercício 2017, uma vez que foi revisado e atualizado em 19 de maio de 2017, em decorrência de novas contratações aprovadas após sua vigência.

As áreas de TIC e de Administração fazem acompanhamento e Controle do Plano de Contratações por intermédio da participação do Diretor-Geral e do Diretor da STI no Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGovTIC, conforme proposta de alterações registradas na 2ª Reunião do Comitê, datada de 05/05/2017.

O conteúdo do plano de contratações de STIC para 2017 prevê todos os elementos obrigatórios exigidos pelo § 4.º do artigo 7.º da Resolução CNJ nº 182/2013, quais sejam, prefixação dos prazos de entrega dos Estudos Preliminares da STIC e dos Projetos básicos ou termo de referência, com a indicação das unidades demandantes e da fonte de recursos;

Merece registrar como positiva a instituição do Comitê Gestor de Contratações (Ato TRT-GP nº 105/2016) e do Núcleo de Governança de Contratações – NUGOVC (Ato TRT-GP nº 504/2016), no sentido de ampliar o acompanhamento das aquisições de bens e contratações de serviços, e ainda, a elaboração, pelas equipes de planejamento, de todas as



etapas dos *Estudos Técnicos Preliminares da STIC*, mesmo nos casos em que as contratações enquadram-se em valor inferior ao disposto no artigo 23, inciso II, alínea da lei 8.666/93.

Constatou-se que em todos os processos analisados foram elaborados o Documento de Oficialização de Demanda (DOD) e, que nestes, por sua vez, constavam todos os itens exigidos pela Resolução CNJ nº 182/2013.

A Secretaria de Tecnologia da Informação fez a indicação, em cada contratação, do Integrante Técnico para compor a equipe de planejamento da contratação após o recebimento do DOD e encaminhou para a autoridade competente da área administrativa, qual seja, o Diretor-Geral.

A equipe de Planejamento de Contratação elaborou os Estudos Preliminares em todo tipo de contratação, bem como o Projeto Básico ou Termo de Referência, conforme a necessidade, todos contemplando as etapas de Análise de Viabilidade da Contratação, Sustentação do Contrato, Estratégia para a Contratação e Análise de Risco. Salienta-se, contudo, a ausência do artefato Análise de Riscos nos autos do processo administrativo nº 171/2016, que se refere ao fornecimento e instalação de software.

A atual sistemática adotada pelo Tribunal é de elaboração dos quatro artefatos que compõem os Estudos Técnicos Preliminares de STIC de forma isolada. O § 2º do artigo 12 da Resolução CNJ nº 182/2013, possibilita que os documentos resultantes das etapas elencadas possam ser consolidados em um único documento. Tal prática poderia se mostrar mais eficiente no sentido da verificação do conteúdo dos artefatos e da presença dos mesmos no processo administrativo. Do mesmo modo, poder-se-ia, ainda, pensar no estabelecimento de obrigação da revisão dos artefatos produzidos no Planejamento das Contratações de STIC por servidor, de modo a verificar a elaboração, consistência e juntada aos autos dos documentos produzidos.

Embora o escopo desta auditoria verse apenas sobre o Planejamento das Contratações de STIC, que representa uma das fases do Processo de Contratação de TI, faz-se necessário destacar que a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG editou novo normativo dispondo sobre o processo de contratação de Soluções de TI, Instrução Normativa nº 4/2014, de 11 de setembro de 2014, que revogou a anterior, tomada como referência para confecção do Modelo de Contratação de TI do TRT6. Desse modo, cabe verificar quais inovações carecem ser atualizadas, no Modelo de Contratação do TRT6, preservando-se as diretrizes da Resolução CNJ nº. 182/2013.

Diante das considerações acima, conclui-se que as diretrizes esculpidas na Resolução CNJ nº 182/2013 estão sendo observadas no Planejamento das Contratações de STIC, restando, apenas, como sugestão de melhoria, aperfeiçoar os "controles" existentes para que sejam capazes de mitigar possíveis erros materiais na instrução processual das contratações de STIC.

Recomendação

Em vista das constatações relatadas, esta equipe de auditoria propõe a recomendação, abaixo, à Secretaria Administrativa, cujo prazo será contado a partir da apresentação do respectivo Plano de Ação:

A

1. Estabelecer controles internos que possibilitem verificar a correta instrução processual, observando a presença dos artefatos exigidos pela Resolução CNJ nº 182/2013, bem como os seus conteúdos nos autos do processo administrativo.

Patrícia Inês B. Gonçalves de Melo
Patrícia Inês B. Gonçalves de Melo
Técnico Judiciário

Paulo de Abreu
Paulo Eduardo Silva de Abreu
Chefe da Seção de Controle Licitação e Contratos

De acordo com a proposta de recomendação.

Recife, 29 de setembro de 2017.

Myrthes C. de Melo e Silva
Myrthes Castro de Melo e Silva

Diretora Substituta da Secretaria de Auditoria e Controle Interno