

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA/MDIC

Exercício: 2013

Processo: 52008.000023/2014-51

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201405776

UCI Executora: SFC/DEDIC - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Este documento contém os resultados preliminares dos exames realizados em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço 201405776, e ao estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC 01, de 06/04/2001, e tem por objeto dar conhecimento à Secretaria Executiva dos apontamentos preliminares da CGU de modo a possibilitar sua manifestação para consubstanciar as conclusões deste Órgão de Controle Interno no respectivo Relatório de Auditoria.

I – INTRODUÇÃO

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201405776, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, e tem por objeto dar conhecimento à Secretaria Executiva acerca dos apontamentos preliminares da CGU de modo a possibilitar sua manifestação para consubstanciar as conclusões deste Órgão de Controle Interno no respectivo Relatório de Auditoria.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 10/02/2014 a 30/04/2014, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O relatório de auditoria encontra-se dividido em duas partes: resultados dos trabalhos, que contém a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e achados de auditoria, que



contém o detalhamento das análises realizadas. Assim, consiste em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela unidade ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Destaca-se que na reunião realizada, em 25/12/2013, entre a CGU e o TCU ficou definido que o escopo da presente Auditoria Anual de Contas tem como foco a verificação da efetiva implantação do Planejamento Estratégico do MDIC, a avaliação da gestão de TI e a avaliação da gestão do estoque de convênios com prestação de contas a analisar.

Além disso, e de forma a ampliar o conhecimento sobre as principais atividades da UJ, também foi objeto de análise no presente relatório: a avaliação do Projeto Básico para a implantação de sistema informatizado de controle eletrônico de frequência dos servidores do MDIC; a verificação dos registros de informações disponibilizadas no Sistema CGU-PAD sobre os procedimentos disciplinares instaurados no MDIC, conforme o estabelece a Portaria/CGU nº 1043/2007; e os impactos nos contratos firmados pelo MDIC e as medidas adotadas pelo Ministério em razão da desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, alterando a base de cálculo para a contribuição previdenciária, nos termos da Lei nº 12.546/2011 e do art. 13 da Lei nº 12.844/2013.

Além disso, foi avaliada a conformidade das peças do processo nº 52008.000023/2014-51 relativo às contas 2013 da Secretaria Executiva. Desse exame, verificamos que a unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência.

Deve-se destacar, ainda, que essas peças contêm os formatos e os conteúdos previstos nas Decisões Normativas TCU nº 127/2013 e 132/2013 e na Portaria TCU nº 175/2013.

II. RESULTADOS DOS TRABALHOS

2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

À Secretaria Executiva do MDIC cabe a assistência ao Ministro de Estado, na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades a ele vinculadas; exercendo, ainda, a função de órgão setorial de sistemas estruturantes da Administração Pública Federal, por intermédio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração - SPOA.

Como já mencionado, um dos aspectos analisados no âmbito deste trabalho de auditoria foi a efetiva implementação do Planejamento Estratégico pelo MDIC.

O Planejamento Estratégico (PE) é uma técnica gerencial que consiste na análise de uma organização por meio de várias perspectivas, definindo seus rumos por meio de um direcionamento que possa ser monitorado nas suas ações concretas.

A gestão estratégica aborda a formulação de estratégias que determinem rumos ou formas de atingir objetivos. Por meio da análise do ambiente interno e externo de uma

organização, é possível elaborar uma matriz de oportunidades e ameaças, contendo, portanto, os pontos fortes e fracos da Entidade.

Neste sentido, o Planejamento Estratégico é responsável pela elaboração da estratégia, na qual se define a relação entre a organização e o ambiente interno e externo, bem como os objetivos organizacionais, com a definição de estratégias alternativas (MAXIMIANO, 2006).

Conforme a literatura especializada, o plano estratégico é abordado através de quatro princípios básicos relacionados:

- à missão que é o objetivo fundamental de uma entidade;
- à visão que é o estado futuro desejado e alinhado com as aspirações de uma organização;
- aos valores que são o conjunto de características da entidade; e
- à estratégia que lhe permitem atingir os seus objetivos a longo prazo.

A estratégia também deve indicar as competências organizacionais, ou seja, quais são as capacidades que a instituição possui coletivamente, ou que precisa desenvolver, para poder alcançar a sua visão.

O MDIC elaborou cartilha sobre o PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INTEGRADO DO SISTEMA MDIC (SMDIC) - 2011-2014, iniciado em 2011, na qual informa que foi definido como instrumento de gestão o BSC – Balanced Scorecard, ferramenta que esclarece e traduz a estratégia da organização utilizando mapas, objetivos e indicadores. Ele permite também o acompanhamento desses objetivos a partir de um sistema de monitoramento integrado que cria uma cadeia de causa e efeito entre as diversas ações, oferecendo aos gestores uma visão sistêmica de projetos e processos.

De acordo com a cartilha, em função da utilização do BSC, é possível implementar os ajustes necessários aos objetivos do MDIC ao longo do processo de execução das políticas públicas, otimizando recursos humanos, materiais e financeiros.

A publicação informa que a metodologia foi aplicada a partir de diversas reuniões, seminários e encontros entre técnicos de todas as organizações do Sistema MDIC.

O documento traz também a informação de que uma das principais novidades da gestão estratégica do Ministério é a concepção da visão agregada das entidades vinculadas que compunham o Ministério como o Sistema MDIC.

Neste sentido, além do próprio MDIC fazem parte do Sistema MDIC (SMDIC), o BNDES, o INMETRO, o INPI, a SUFRAMA, a ABDI e a APEX-BRASIL, tendo como objetivo proporcionar o alinhamento, a sinergia e a ação coordenada e tempestiva dessas organizações para contribuir com o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Brasil Maior.

Conforme informações adicionais do Ministério, o alinhamento das organizações do SMDIC em torno de uma única agenda pode garantir força, foco, visibilidade, recursos

e capital político necessários para a construção de um novo ciclo de crescimento econômico, sustentável e inclusivo, para o Brasil.

Conforme aduz o Planejamento Estratégico, a Gestão Estratégica do SMDIC será implantada em três grandes etapas, com as seguintes principais atividades:

1. Concepção, formulação e aperfeiçoamento da agenda estratégica compartilhada;
2. Implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação;
3. Alinhamento da estrutura de implementação da estratégia pactuada.

De acordo com a metodologia de implantação da gestão estratégia, os passos a serem seguidos pelo Ministério são os seguintes, em sua ordem:

1º - Construção da Agenda Estratégica do Sistema MDIC, através de atividades específicas, sendo o seu produto final o Mapa Estratégico do SMDIC, o que consideramos que foi atendido;

2º - Implantação de Mecanismos de Monitoramento e Avaliação através da definição de indicadores de esforço e de desempenho, da concepção de um ciclo de gestão e definição da governança, cujo produto final seria a produção de Quadro de Indicadores e Estrutura de Governança do Sistema MDIC, o que consideramos devidamente implementado, pois os produtos foram gerados e encaminhados à equipe de auditoria;

3º - Alinhamento da Estrutura de Implementação, através de atividades como a identificação da contribuição de cada organização para o cumprimento dos Objetivos Estratégicos do SMDIC, como a estruturação das contribuições de cada organização, assim como a contratualização dos arranjos e implementos, cujo produto final é a formação de Arranjos de Implementação desse Planejamento Estratégico, fase na qual entendemos que se encontra o processo atualmente.

Ainda de acordo com o documento, para alcançar sua Visão e cumprir sua Missão, o MDIC definiu os objetivos que têm que ser alcançados, havendo uma interação contínua para contribuir com o atingimento das metas do Plano Brasil Maior. Os Objetivos Estratégicos do Planejamento Integrado do SMDIC foram distribuídos verticalmente em perspectivas de análise, que são:

- a) Institucional: representa o papel institucional do SMDIC perante a sociedade e seus *stakeholders* (partes interessadas), sendo sintetizada por sua Missão e Visão.
- b) Impacto Econômico e Social: agrupa os impactos e resultados que devem ser alcançados pela estratégia. Ao alcançar esses marcos, o SMDIC estará cumprindo sua Missão e Visão e terá o reconhecimento de seus beneficiários.
- c) Execução das Políticas Públicas: agrupa os Objetivos Estratégicos relacionados às atividades técnico-políticas e operacionais em que o SMDIC terá que ter excelência para execução do Plano Brasil Maior.
- d) Integração e Mobilização: alinhamento e orientação estratégica do SMDIC e mobilização de parceiros para garantir os recursos necessários à execução da estratégia.

Destacamos que a partir do ano de 2013, com o desenrolar dos trabalhos, o MDIC iniciou um processo de revisão do seu Mapa Estratégico que resultou na elaboração dos demais componentes da estratégia (indicadores, metas e iniciativas) das Secretarias.

Além disso, houve uma mudança de perspectiva do Planejamento Estratégico do MDIC, tendo em vista que o Ministério optou pela priorização do planejamento no âmbito das Secretarias do Ministério, retirando, assim, o foco na visão integrada de todas as entidades que compõem o Ministério. Nessa nova perspectiva, elencou-se 18 (dezoito) objetivos detalhados em:

- Perspectiva;
- Objetivo;
- Descrição do Objetivo;
- Indicadores; e
- Iniciativas.

Tendo como objetivo o aperfeiçoamento do processo de planejamento estratégico, o MDIC firmou, em 24/10/2012, um Termo de Cooperação Técnica com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a qual elencou como frentes de trabalho principais, as seguintes:

- Mapeamento de Processos;
- Planejamento Estratégico/Central de Monitoramento;
- Gestão por Competências;
- Estrutura Regimental/Regimento Interno;
- Gestão de Políticas de Desenvolvimento;
- Agenda Internacional.

Verificamos que além das ações acima, foram customizados um ERP denominado LN Infor, que é um sistema com a finalidade de auxiliar a equipe da SE/MDIC no monitoramento do desempenho dos projetos, prazos e, futuramente, custos, e um BI (*Business Intelligence*) do LN Infor, que fornece informações gerenciais dos sobre esses desempenhos.

Os sistemas em voga possuem a finalidade de auxiliar na gestão de projetos e de facilitar a obtenção de informações gerenciais de orçamento. Há também um sistema de alertas (BAMCENTRIC) que, segundo informações do MDIC, é capaz de notificar os gerentes de projetos, os seus superiores hierárquicos e os interlocutores da Unidade caso haja atrasos na execução das iniciativas ou não comprovação de inicialização e/ou finalização do projeto.

O MDIC também informou que, além das atividades acima relacionadas, a UFRGS ficou adicionalmente responsável por dar suporte aos demais assuntos relacionados à equipe da Secretaria Executiva/MDIC.

Paralelamente às atividades desenvolvidas no ano de 2013, a Secretaria Executiva elenca os principais desafios para o ano de 2014 no tocante ao Planejamento Estratégico do Ministério, quais sejam:

- Definir e implantar um sistema para gestão estratégia e integrá-lo ao módulo de projetos e ao SIAFI;
- Aprovar a estrutura de Governança e institucionalizar a cultura de realização de Reuniões de Avaliação da Estratégia-RAEs;
- Implantar o escritório de projetos e processos e incluí-lo na estrutura regimental do MDIC;
- Elaborar e implementar proposta de melhoria de comunicação do MDIC e do Planejamento Estratégico;
- Implantar na SE projeto-piloto de base de dados que facilite a recuperação de qualquer tipo de informação elaborada pela Secretaria;
- Estudar a participação do MDIC em prêmios de gestão;
- Elaborar prêmio interno de gestão;
- Finalizar o trabalho de formulação da estratégia das Secretarias;
- Utilizar o Planejamento Estratégico para a elaboração dos próximos orçamentos e PPA's.

A parceria entre o MDIC e a UFRGS para a elaboração do PE foi firmada através do Termo de Cooperação nº 03/2012 (processo nº 52005.000940/2012-02), com validade de 24 meses a partir da assinatura, a qual se deu em 23/10/2012, e cujo objeto e informações principais encontram-se descritas no parágrafo abaixo.

Estabelecimento de termo de cooperação e plano de trabalho entre o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o MDIC, com vistas a desdobrar as ações previstas nas etapas 2 e 3 do Planejamento Estratégico Integrado do Sistema MDIC 2011-2014, em conformidade com a Portaria Interministerial 507/2011, a qual regulamenta a transferência de crédito no valor de R\$ 3.122.950,00 (três milhões, cento e vinte e dois mil e novecentos e cinquenta reais) para o objeto em voga.

Em consonância com a parceria entre o MDIC e a UFRGS, a SE também disponibilizou planilhas com Proposição de Indicadores para os Objetivos Estratégicos de todas as Secretarias do Ministério, contendo colunas com informações a respeito dos:

- Objetivos Estratégicos;
- Indicadores Propostos;
- Iniciativas Estruturantes (ainda sem preenchimento);
- Fórmulas de cálculo;
- Periodicidade de apuração;
- Metas pré-estipuladas.

No que tange aos indicadores supracitados, efetuamos questionamento referente à aferição das metas estipuladas. Além disso, foram solicitadas informações sobre o processo de divulgação e revisão dos objetivos estratégicos, indicadores propostos e as iniciativas estruturantes e metas junto às Secretarias do MDIC e a Unidade fez as seguintes ponderações:

- a) *Dos 48 (quarento e oito) indicadores propostos para os 19 (dezenove) objetivos estratégicos do MDIC, 29 (vinte e nove) já têm acompanhamento. Os demais estão em fase de construção da sistemática de coleta, os quais o Ministério acredita que pelo menos 90% deles tenham as medições efetuadas até o final de abril de 2014;*
- b) *Até o momento, as medições são feitas de forma manual, pois o sistema informatizado está em construção pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática (CGMI);*
- c) *A equipe de PE optou, no início do processo de monitoramento, por acompanhar apenas os indicadores ligados ao Mapa Estratégico do MDIC. Após o monitoramento estar em pleno funcionamento, será iniciado o dos demais indicados das Secretarias;*
- d) *À princípio, a revisão de toda a formulação estratégica ocorre anualmente. A primeira revisão irá ocorrer tão logo seja finalizado o primeiro ciclo de avaliação da estratégia, que tem previsão de ocorrência até o final do mês de maio de 2014;*
- e) *Com relação à divulgação dos componentes da estratégia, a SE entende ser o mesmo fundamental para o envolvimento e engajamento dos servidores nas atividades propostas no PE. Para isso, ela informa que foi fechada uma parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o MPOG visando à construção de um Plano de Comunicação da Estratégia, que deverá conter sistemática permanente de divulgação dos resultados, indicadores, projetos e processo incluídos na gestão estratégica do Ministério, as quais as primeiras delas estão programadas para os dias 25 e 26 de março de 2014.*

Considerando-se as informações apresentadas pelo MDIC, pode-se afirmar que, no tocante às ações providenciadas pelo Ministério, o PE encontra-se em processo de formação e com resultados positivos até o momento, como a formulação de objetivos estratégicos e indicadores para todas as secretarias finalísticas do MDIC. Entendemos que as fases 1 e 2 do Planejamento Estratégico foram devidamente implementadas, atendendo as metas pré-determinadas e atualmente o processo encontra-se em sua fase 3 de implementação, restando à efetiva irradiação e aplicação das diretrizes produzidas às Secretarias e Órgãos do MDIC.

No que tange à parceria do MDIC com a UFRGS também constatamos que ela se encontra em andamento, de forma satisfatória, atendendo ao cronograma de tarefas e com as ações sendo produzidas a contento.

Devido ao fato do Mapa Estratégico do MDIC encontrar-se em fase de elaboração, em 2013, não foi possível realizar avaliação da eficácia e eficiência dos novos indicadores formulados para mensurar o atingimento dos objetivos estratégicos da Entidade.

Cabe ressaltar que o Decreto 8001/2013 transferiu atribuições da Secretaria de Comércio e Serviços- SCS do MDIC para a Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República



Não obstante, alguns dos indicadores formulados no âmbito do Planejamento Estratégico são relacionados às políticas públicas de promoção às micro e pequenas empresas, como os exemplificados abaixo, dentre outros:

- *Taxa de crescimento no nº de novas empresas apoiadas em projetos de alavancagem econômica de MPME;*
- *Participação das micro e pequenas empresas no emprego formal;*
- *Número de Fóruns Regionais de Micro e Pequenas Empresas em funcionamento;*
- *Tempo médio gasto para abertura de pequenas empresas.*

Verifica-se então que essas atribuições restaram prejudicadas em virtude da transferência delas da SCS para a SMPE/PR. Em razão disso, necessita-se de uma maior adequabilidade dos indicadores às atribuições atuais da Secretaria.

2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas

A auditoria realizada sobre a gestão de recursos humanos do MDIC teve o objetivo de avaliar o Projeto Básico, bem como os resultados em termos de produtividade da implantação de sistema informatizado de controle eletrônico de frequência dos servidores do MDIC, em atendimento ao art. 6º, II do Decreto nº 1.590/1995, art. 1º, caput e §1º do Decreto nº 1,867/1996.

De acordo com o projeto básico, o sistema visa reduzir o tempo destinado ao controle de frequência dos servidores, que consistia na impressão de folhas de assinatura manual, o que, conforme descrição sumária do processo, ocupava três servidores e demandava cinco dias de trabalho dos mesmos por quinzena.

O projeto também explicita que o sistema biométrico permitiria o controle e a armazenagem da jornada diária de trabalho em meio eletrônico, permitindo a extração de dados através do sistema SIAPE do Governo Federal.

Foram também listados vários resultados esperados através da instalação do referido controle de frequência, e explicitado que o sistema de registro deve seguir as características técnicas da Portaria nº 1.510 de 21 de agosto de 2009, do MTE, do Decreto do Plano de Ação para 2013 proposto pela ABDI, bem como da Portaria/GM/MDIC nº 320, de 4 de setembro de 1995, adaptadas às peculiaridades do serviço público e às necessidades do MDIC.

Para a aplicação e normatização do registro de frequência supracitado, foi formalizado o processo nº 52006.002094/2011-66. No referido processo, constam várias informações sobre o sistema de ponto contratado, assim como as especificações gerais sobre o funcionamento do sistema. Além disso, o Ofício nº 47/CGMI-MDIC, de 17 de outubro de 2011, constante à folha nº 64 do primeiro volume do processo em voga, solicita a



adesão do MDIC, como órgão “carona”, na Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão Eletrônico nº 17/2011, processo nº 47621.00030/2011-33, cujo objeto era a aquisição de equipamento eletrônico, com respectivo software, para registro e controle diário da frequência dos servidores.

A referida solicitação foi aceita pelo MTE em resposta através do Ofício nº 595/2011/CGRL/SPOA/SE/MTE, de 20/10/2011, constante às páginas nº 65 a 81 do processo em análise.

No processo em voga, constam também o plano de sustentação e o Contrato Administrativo nº 02/2012, firmado entre o MDIC e a empresa HENRY EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS E SISTEMAS LTDA, vencedora do pregão, no valor de R\$ 15.200,00 (quinze mil e duzentos reais).

Entretanto, conforme relato dos usuários e de informações constates no processo em análise, o software e os equipamentos não atenderam os objetivos propostos pela sua contratação e o MDIC optou pela retirada do uso do sistema, pouco tempo após a instalação do sistema. Para analisar as falhas apresentadas, e na tentativa de se encontrar uma solução para a aplicabilidade de registro eletrônico de frequência, o MDIC constituiu um Grupo de Trabalho através das Portarias/GM nº 191, de 7 de junho de 2013, publicada no Boletim Suplementar nº 6-A, de 10 de junho de 2013, com prazo de 180 dias, objetivando avaliar, debater e apresentar proposta que identifique a melhor forma de operacionalização do controle de assiduidade e pontualidade dos servidores do MDIC.

A portaria nº 348 de 21 de novembro de 2013 publicou no Boletim de Serviço nº 12, de 2 de dezembro de 2013 a prorrogação para conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho por mais 180 dias, cujo prazo expiraria em 08 de junho de 2014.

Por meio da Portaria nº 154, de 10 de junho de 2014, o MDIC realizou nova prorrogação de mais 60 dias para conclusão dos trabalhos do referido Grupo de Trabalho.

Em reunião do supracitado Grupo de Trabalho, na qual participaram representante dos servidores do MDIC, foram elencadas algumas situações que, segundo esses servidores, corroboravam a falta de eficiência do sistema, as quais replicamos abaixo de forma literal (Ata – 1ª Reunião do GT do dia 23/07/2013):

- Demora no registro do ponto pelos servidores;
- Falta de segurança jurídica para o estabelecimento do controle;
- Complexidade do sistema;
- Dificuldade de definição de regras a serem seguidas pelo sistema.

Ainda na reunião em voga, o Coordenador-Geral de Modernização e Informática alegou a existência de falhas quanto aos aspectos técnicos do sistema, principalmente no fato de que o sistema não possuía regra de negócio e era inflexível. Já o Chefe de Gabinete



da CAMEX elencou dificuldades no que diz respeito à validação da frequência, que a cada ausência ou atraso do servidor deveria ser justificado ou alterado pela chefia.

Diante do exposto, verificamos que em função da retirada da utilização do sistema, pouco após a sua instalação, não foi possível realizar avaliação dos impactos da aplicação do sistema na produtividade dos servidores do MDIC.

Como o Grupo de Trabalho ainda encontra-se em andamento, sem as conclusões em relação à implementação efetiva ou não do sistema de ponto eletrônico, não foi possível emitir opinião conclusiva sobre o assunto.

2.3 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

O Relatório de Avaliação de Gestão nº 201203763, da CGU, apontou a falta de análise tempestiva das Prestações de Contas de convênios pelo concedente de recursos e recomendou que a Unidade concluísse as análises das prestações de contas dos convênios cujos prazos encontravam-se expirados, eliminando o estoque de convênios pendentes de análise até o final do exercício de 2012.

Conforme os dados apresentados pela Unidade no Relatório de Gestão- Exercício de 2013, houve uma redução 62 para 47 de convênios em fase de análise da prestação de contas de no período de 2011 a 2013, o que representa um decréscimo de aproximadamente 24%.

Saldo do Estoque de Convênios- 2011 a 2013

Ano	Convênios Apresentados	Aprovados	A comprovar	A aprovar		
				Não analisados	Reprovados	TCE
2011	25	36	02	62	3	3
2012	19	31	10	50	3	3
2013	26	32	05	47*	3	3

*Segundo a Unidade 15 dos 47 convênios não estavam com prazo vencido.

Sobre o assunto, por meio do Ofício nº 20/AECI/GM, de 27/01/2014, a Unidade fez as seguintes ponderações:

“houve um avanço significativo na redução do passivo de prestação de contas. Em 2011 eram 98 convênios com prazo de prestação de contas expirado, no entanto no final do referido exercício eram de 61 convênios. Em 2012 o passivo aumentou com o recebimento de novas prestações de contas atingindo 83 convênios, mas ao final do exercício eram apenas 49 convênios. No exercício de 2013 o passivo chegou a 80 convênios, no entanto, no momento estamos com um passivo de 47 convênios, com previsão de reduzir esse número para 40 convênios”.

A Unidade também informou que das prestações de contas apresentadas nos exercícios de 2011 a 2013, 65% foram analisadas e aprovadas, 4% foram reprovadas e atualmente o saldo do passivo é de 31% (47 convênios).

A Unidade também argumentou que devido ao reduzido número de servidores e a rotatividade na área, a Divisão de Convênios, objetivando nortear as ações no processo das transferências voluntárias, está desenvolvendo um processo de padronização dos procedimentos com orientações para a formalização, acompanhamento e prestação de contas dos convênios para que possa dar maior celeridade às atividades.

Conforme informações apresentadas pela Unidade e em consulta aos dados constantes nos sistemas SICONV e SIAFI, verificamos que há 20 convênios ainda pendentes de análise (posição de 27/01/2014), cujas prestações de contas foram apresentadas pelas entidades convenientes até 31/12/2012, conforme demonstra o quadro abaixo.

Estoques de Convênios Não Analisados- Número de Prestações de Contas de Convênios por ano de Apresentação

2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
2	1	8	9	22	6	48

Fonte: MDIC, SIAFI, SICONV.

Após a apresentação dos resultados preliminares do presente relatório, a Unidade, por meio do Ofício nº 186/SPOA-MDIC, de 07/07/2014, informou que do montante de prestação de contas em análise (passivo), 20 estão na Divisão de Convênios, das quais 14 estão diligenciadas para complementação e apenas 06 estão aguardando análise financeira.

A Unidade informou ainda que, no ano de 2014 foram analisadas 21 prestações de contas, sendo 13 aprovadas e 05 reprovadas, das quais 03 já foram encaminhadas para Tomada de Contas Especial. Neste mesmo período seis convênios tiveram sua vigência expirada e, portanto, acrescidos ao montante de convênios em situação a aprovar.

Vale ressaltar que, conforme Nota Técnica nº 04/2014/DICOV/CONV/CGRL/SPOA/SE-MDIC, de 18/07/2014, a Divisão de Convênios destacou que continuará trabalhando para adequar os convênios sob sua gestão aos procedimentos e prazos determinados pela CGU, e dentro de suas limitações de pessoal, criar mecanismos de aperfeiçoamento de suas atividades.

Diante do exposto, embora a Unidade tenha adotado providências no sentido de redução do estoque de prestações de contas na situação “a aprovar”, entendemos que o número atual ainda é significativo e ressaltamos a necessidade do cumprimento do prazo de 31/12/2014 para aprovação do estoque de prestação de contas ainda pendente, conforme estabelecido no Plano de Providências Permanente, da CGU.



2.4 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A avaliação da regularidade da gestão de licitações e contratos e de gestão de TI foi realizada com base em duas perspectivas. A primeira delas relativa aos impactos nos contratos firmados pelo MDIC em decorrência das medidas adotadas pelo Ministério em razão da desoneração da folha de pagamento para alguns setores da economia, alterando a base de cálculo para a contribuição previdenciária, nos termos da Lei nº 12.546/2011 e do art. 13 da Lei nº 12.844/2013; e a segunda referente à avaliação da gestão de licitações e contratos da área de Tecnologia da Informação e seus impactos nos aspectos de governança de TI.

Em relação à primeira perspectiva, verificou-se que a desoneração em voga se refere à alteração do cálculo de alíquota da contribuição patronal à Seguridade Social, por meio da Lei nº 12.844/2013, que reduziu a alíquota da contribuição patronal de 20% para 2% do total das remunerações pagas pelas empresas contratantes durante o mês, aos segurados empregados, aos trabalhadores avulsos e aos contribuintes individuais que lhe prestem serviços.

Tal alteração na forma de cálculo da alíquota pode ter reflexo nos contratos firmados pela Administração Pública, notadamente naqueles cujo termo avençado prevê contraprestação financeira às empresas contratadas pelos custos oriundos de despesas previdenciárias, de acordo com as planilhas de custos que embasaram o julgamento do processo licitatório.

Em razão disso, verifica-se a possibilidade de revisão dos contratos em virtude da implementação da nova regra, uma vez que não mais se justifica a respectiva contraprestação pecuniária pelo Poder Público às empresas beneficiadas pela referida desoneração.

Após o repasse das informações acima à Secretaria Executiva do MDIC (SE/MDIC), solicitamos que nos fossem enviadas as providências tomadas no sentido de atendimento às novas disposições relativas a essa desoneração.

Em atendimento à Solicitação da CGU, a SE encaminhou Ofícios que comprovam a notificação às empresas contratadas pelo Ministério, com a recomendação de cumprimento das recomendações expostas pela CGU no que se refere à desoneração dessas empresas no âmbito do Plano Brasil Maior.

A Secretaria-Executiva informou, também, que até então nenhuma empresa consultada declarou ser beneficiária do Plano Brasil Maior, razão pela qual não foi feita a adequação das planilhas de custos e formação de preços com base nos termos do art. 7º da Lei nº 12.546/2011 e do art. 13 da Lei nº 12.844/2013.

Em relação à segunda perspectiva, com o objetivo avaliar a gestão dos processos licitatórios e execuções contratuais na área de tecnologia da informação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC foram analisados os seguintes processos:



Licitação	Contrato	Contratada	Objeto
Pregão n.º 29/2009	52/2009	SIGMA Dataserv Informática SA (CNPJ 77.166.098/0005-00)	Prestação de serviços técnicos especializados de desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas de informações e de sítios web
Pregão n.º 37/2011	07/2012	SAS Institute Brasil Ltda (CNPJ 01.127.357/0001-06)	Subscrição de cessão de direito de uso de licenças de softwares, transferência de conhecimento por meio de “coaching”, treinamento, instalação e suporte de Solução de Inteligência Analítica Integrada
Pregão n.º 39/2011	18/2012	MaxteraTecnologia, Sistemas e Comércio (CNPJ 01.705.972/0001-44)	Fornecimento de expansão das licenças de uso perpétuo da solução corporativa de dados INFORMÁTICA POWERCENTER
	19/2012	PTV Tecnologia da Informacao Ltda-ME (CNPJ 03.488.073/0001-62)	Prestação de Serviços Especializados de Operação Assistida e Transferência de conhecimento tecnológico
	80/2012		
Pregão n.º 40/2011	31/2012	Engesoftware Tecnologia S/A (CNPJ 00.681.946/0001-60)	Contratação de empresa para prestação de serviços de execução continuada de apoio a infraestrutura de rede de dados, sistemas operacionais, aplicações, armazenamento, backup, sustentação da rede de dados e administração de dados do MDIC

As análises abrangeram a verificação da conformidade dos requisitos de habilitação dos Pregões Eletrônicos ns. 37, 39 e 40/2011 com as normas constantes na Lei n.º 8.666/93, bem como a avaliação da execução do contrato de desenvolvimento e manutenção de sistemas do MDIC (Contrato n.º 52/2009).

Nos Pregões Eletrônicos ns. 39 e 40/2011 foi verificada a exigência de requisitos de qualificação técnica não previstos na Lei n.º 8.666/93 e que contrariam a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU. Tais requisitos restringiram a competitividade do Pregão n.º 39/2011 e resultaram na desclassificação das duas empresas melhores colocadas após a fase de lances no Pregão n.º 40/2011.

No que se refere à execução do contrato de desenvolvimento e manutenção de sistemas (Contrato n.º 52/2009), foi verificada a ausência de um processo de planejamento eficaz



das necessidades do MDIC para o período da contratação, resultando em pagamentos, sob demanda, sem vinculação a resultados.

Como resultado, a execução não correspondeu ao definido no Termo de Referência da licitação. No caso, não foram desenvolvidos 63% dos sistemas previstos para o período (foram previstos 19 e realizados 7), não havendo no processo justificativa ou informação das razões pelas quais não foi cumprido o proposto.

Constatou-se, ainda, que a métrica utilizada pelo MDIC para a mensuração desses serviços não foi adequada para permitir o acompanhamento e a gestão das necessidades apresentadas pelo Órgão, não sendo aplicada na maior parte dos serviços pagos.

Os exames realizados constataram que, dos 36 milhões de reais pagos no período de outubro/2009 a agosto/2013 no âmbito do Contrato nº 52/2009, 59% (cinquenta e nove por cento) foram pagos sem utilizar a métrica definida no Contrato. Nesses casos, os valores foram definidos pela própria empresa contratada (SIGMA Dataserv Informática), sem detalhar na documentação contida no processo como esses valores foram estabelecidos.

Além disso, foram identificadas falhas no controle da execução contratual, com a realização de pagamentos à contratada por serviços não previstos no contrato de desenvolvimento de manutenção de sistemas e sem que houvesse a discriminação individualizada dos valores pagos, como os pagamentos para a correção de erros surgidos nos sistemas do MDIC durante a execução contratual, sendo que tais correções, conforme estabelecido no Termo de Referência e no item 3.11 do Contrato, deveriam ser providenciadas sem ônus para o Órgão, com base na garantia contratual.

Cabe destacar que os valores cobrados pela empresa SIGMA para a correção de erros nos sistemas do MDIC não estão individualizados, visto que a empresa atribui um valor global para um conjunto de serviços, incluindo a correção de erros. Assim, na parcela mensal cobrada pela empresa SIGMA não é possível identificar o valor exato que está sendo cobrado para cada correção de erros informada.

Diante do exposto, verificou que a Unidade apresentou falhas de Gestão de Tecnologia de Informação, como a ausência de segregação de funções de planejamento e desenvolvimento de sistemas, que foram acumuladas pela empresa contratada e a ausência de processo eficaz de planejamento e gerenciamento do desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados do MDIC.

Constatou-se, também, que a Unidade carece de procedimentos na área de Tecnologia da Informação que possibilitassem ao Órgão o efetivo controle da execução contratual, o alinhamento da contratação aos seus objetivos estratégicos e a obtenção dos resultados esperados.

2.6 Avaliação do Registro de Dados no Sistema CGU-PAD

O CGU-PAD consiste no sistema de gestão de processos disciplinares que visa armazenar e disponibilizar, de forma rápida e segura, as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos, entidades, empresas públicas e sociedades de economia mista do Poder Executivo Federal.

O presente trabalho verificou as medidas adotadas pela Unidade para cumprimento das disposições consignadas na Portaria CGU nº 1043/2007, que tornou obrigatório o registro no Sistema CGU-PAD de informações sobre procedimentos disciplinares instaurados.

Verificamos a ausência de cadastro no sistema CGU-PAD dos processos administrativos da Unidade, contrariando o estabelecido na Portaria/CGU nº 1043/2007. Dessa forma, foi emitida a Nota de Auditoria nº 201405776/01, contendo recomendação para a unidade sanear a questão.

Após o recebimento da citada Nota de Auditoria, a Unidade por meio do Ofício nº 186/SPOA-MDIC, de 7/7/2014, informou que o cadastramento dos processos administrativos disciplinares no Sistema CGU-PAD está em andamento e que sua finalização ocorrerá dentro do prazo estabelecido.

III. CONCLUSÃO

Os resultados do trabalho, consubstanciados por meio de testes e pelas informações prestadas pelos gestores e constantes do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, apontaram falhas que potencialmente causaram prejuízo ao erário, como o pagamento de R\$ 36 milhões no período de outubro/2009 a agosto/2013, sem a utilização da métrica definida no Contrato nº 52/2009 e a realização de pagamentos à contratada por serviços não previstos no referido Contrato e sem que houvesse a discriminação individualizada dos valores pagos, como os pagamentos para a correção de erros surgidos nos sistemas informatizados do MDIC durante a execução contratual.

Foram identificadas falhas de Gestão de Tecnologia de Informação, como a ausência de segregação de funções de planejamento e desenvolvimento de sistemas, que foram acumuladas pela empresa contratada e a ausência de processo eficaz de planejamento e gerenciamento do desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados do MDIC.

Em relação à gestão do estoque de convênios com o processo de prestação de contas pendente de aprovação, destacamos que a Unidade adotou providências no sentido de redução do referido estoque, ainda que a Unidade tenha alegado insuficiência de pessoal.

Com relação à implementação do Planejamento Estratégico pela Unidade, pode-se afirmar que, no tocante às ações providenciadas pelo Ministério, o processo encontra-se

em formação e com resultados positivos até o momento, como a formulação de objetivos estratégicos e indicadores para todas as secretarias finalísticas do MDIC, restando à efetiva divulgação e aplicação das diretrizes produzidas às Secretarias e Órgãos do MDIC.

Brasília/DF, 20 de agosto de 2014.

Nome: [REDACTED]
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: [REDACTED]
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: [REDACTED]
Cargo: TÉCNICO DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: [REDACTED]
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome: [REDACTED]
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

[REDACTED]
Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Desenvolvimento,
Indústria e Comércio Exterior



1 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

1.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

1.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Estabelecimento de requisitos de habilitação técnico-operacional não previstos na Lei de Licitações e restritivos à competitividade do certame.

Em análise aos requisitos de habilitação constantes nos editais dos processos licitatórios Pregão Eletrônico n.º 39/2011 e Pregão Eletrônico n.º 40/2011 foram verificadas exigências de habilitação técnico-operacional não previstas na Lei n.º 8.666/93 e que comprometem o caráter competitivo do certame, conforme listado abaixo:

- a) exigência de apresentação de “termo de solidariedade”, o qual não faz parte do rol de documentos previstos no art. 30 da Lei n.º 8.666/93 para comprovação da qualificação técnica dos licitantes. (Pregão Eletrônico n.º 39/2011)
- b) exigência de apresentação de certificação ISO, a qual não faz parte do rol de documentos previstos no art. 30 da Lei n.º 8.666/93 para comprovação da qualificação técnica dos licitantes. (Pregão Eletrônico n.º 40/2011)
- c) exigência de que a comprovação do atendimento aos requisitos de qualificação técnica fosse efetuada por meio de um único atestado, sendo tal limitação não prevista pela Lei n.º 8.666/93 e contrária à jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU que possibilita o somatório de atestados. (Pregão Eletrônico n.º 39/2011)
- d) exigência de comprovação de execução anterior da totalidade dos serviços licitados, contrariando a Lei n.º 8.666/93 que estabelece que a comprovação da qualificação técnica refere-se ao desempenho de atividade compatível em características com o objeto licitado, e não idêntica. (Pregão Eletrônico n.º 40/2011)
- e) exigência de comprovação de realização de serviço em volume superior ao licitado, conforme Termo de Referência, contrariando a Lei n.º 8.666/93 que estabelece que a comprovação da qualificação técnica refere-se ao desempenho de atividade compatível em quantidades com o objeto licitado. (Pregão Eletrônico n.º 40/2011)

No que se refere à exigência de termo de solidariedade e de certificação ISO, o MDIC apresentou as seguintes justificativas:

No período do pregão eletrônico, houve um questionamento ao pregoeiro em relação ao termo de solidariedade foi esclarecido pelo MDIC que esse termo seria entendido como sendo a declaração do

fabricante certificando que a licitante é credenciada na venda dos produtos ofertados.

A ISO é uma certificação que é notoriamente aceita e respeitada em todos os âmbitos, não somente na área de tecnologia da informação. Possuir essa certificação mínima é garantir a gestão da qualidade no atendimento. Bem como informamos que esses fatores apresentados não reduziram e nem impediram a competitividade e nem a publicidade do certame licitatório, bem como garantem a qualidade nos serviços, com a validação da economicidade no que tange ao custo x benefício. É fato que se a qualidade é superior e a gestão é competente, com o custo se mantendo nivelado com os demais participantes, a própria economicidade está presente.

O rol constante no art. 30 da Lei n.º 8.666/93 é exaustivo, assim, apesar das justificativas apresentadas, não cabe a exigência de outros documentos de qualificação técnica além dos que estão estabelecidos no referido artigo. Considerando que o termo de solidariedade e a certificação ISO não se incluem dentre os documentos listados no art. 30 da Lei n.º 8.666/93, não é possível a exigência de apresentação desses documentos para fins de habilitação de licitantes, por falta de amparo legal.

Cabe ressaltar que já houve manifestação do TCU quanto à impossibilidade da exigência de termo de solidariedade e certificação ISO como critério de habilitação, conforme se observa nos seguintes julgados:

Acórdão TCU nº 216/2007 – Plenário

9.3.4.4 abstenha-se de fixar exigência de declaração de solidariedade do fabricante do produto ofertado, como condição de habilitação ou desclassificação, por falta de amparo legal e por constituir restrição ao caráter competitivo, consoante entendimento desta Corte de Contas, consubstanciado na Decisão 486/2000-Plenário, podendo prever tal documento como critério de pontuação em licitações do tipo técnica e preço;

Acórdão TCU n.º 1292/2003 – Plenário

9.1.4. abstenha-se de exigir, em futuras licitações realizadas na modalidade pregão, certificados da série ISO 9000, em observância ao disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, art. 3º, inciso II, da Lei nº 10.520/2002, e nas Decisões Plenárias nºs 020/1998 e 152/2000;

Acrescente-se que a alegação do MDIC de que foi possibilitada a substituição do termo de solidariedade por declaração de credenciamento não altera a impropriedade verificada. Conforme Nota Técnica TCU n.º 03/2009, tal exigência constitui, via de regra, restrição ao caráter competitivo das licitações e somente é aceita em situações excepcionais, devidamente fundamentadas. Esse entendimento consta também no

Acórdão TCU n.º 423/2007-Plenário, Acórdão TCU n.º 2.056/2008-Plenário e Acórdão TCU n.º 1.462/2010-Plenário (Sumário).

Quanto à exigência, constante no Edital do Pregão Eletrônico n.º 39/2011, de que a qualificação técnica do licitante fosse comprovada por meio de um único atestado, o MDIC informa que:

Foi observado que os acórdãos citados (Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos TCU n.º 115/2012, ref. Acórdão TCU n.º 1865/2012-Plenário) são do ano de 2012, posterior ao trâmite do processo, logo no momento do pregão não havia aplicabilidade do acórdão.

Embora o MDIC argumente a ausência de aplicabilidade do Acórdão TCU n.º 1865/2012-Plenário, em razão de esse ter sido publicado no exercício de 2012, o julgado é apenas exemplificativo, sendo a jurisprudência do Tribunal anterior à licitação analisada, conforme se pode verificar no próprio Acórdão citado:

Acórdão TCU n.º 1865/2012-Plenário

9.2 (...) *abstenha-se de:*

(...)

9.2.2. estipular a necessidade de que a prova da execução anterior de determinados serviços se faça num único atestado, o que potencializa a restrição à competitividade, a não ser que a vedação ao somatório esteja devida e amplamente fundamentada nos autos do procedimento licitatório, em consonância com o disposto nos Acórdãos ns. 1636/2007, 2150/2008, 342/2012, todos do Plenário, dentre outros julgados deste Tribunal; (grifos acrescidos)

Dessa forma, exceto que esteja amplamente fundamentada no processo a necessidade de comprovação da qualificação técnica dos licitantes por meio de um único atestado, deve ser possibilitado aos licitantes o somatório de atestados. No caso, não consta no processo a justificativa para a exigência de um único atestado.

Cabe destacar que no Pregão Eletrônico n.º 39/2011, em que foi requerido termo de solidariedade e apresentação de um único atestado, houve reduzida competitividade, com apenas quatro empresas participando do certame.

Em relação à constatação de que foi exigido dos licitantes, no Edital do Pregão Eletrônico n.º 40/2011, a comprovação de execução anterior da identidade dos serviços licitados, tem-se a seguinte manifestação do MDIC:

O viés da CGMI foi de garantir a qualidade aproximando os atestados da realidade que as empresas possuíam nas execuções de seus contratos com a realidade que estariam vivenciando dentro do ambiente do MDIC.

Embora o MDIC alegue que pretendia aproximar os atestados da realidade da contratação, importa verificar o que dispõe a Lei n.º 8.666/93 quanto à qualificação técnica:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

*II - comprovação de aptidão para desempenho de **atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;* (grifos acrescentados)

O inciso em questão estabelece que a atividade a ser comprovada para a qualificação técnica deve ser pertinente e compatível com o objeto licitado e não idêntica. A esse respeito, a jurisprudência do TCU firmou-se no sentido de que os limites impostos à cobrança de atestados de qualificação técnico-operacional seriam os mesmos relativos à comprovação da capacitação técnico-profissional definidos no inciso I do §1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, ou seja, a comprovação ocorreria em relação "às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação", conforme se verifica nos acórdãos transcritos abaixo:

Acórdão n.º 697/2006-Plenário (Sumário)

As exigências de qualificação técnico-operacional limitam-se aos itens de maior relevância e em percentuais razoáveis.

Acórdão n.º 1771/2007-Plenário (Sumário)

A exigência de atestado de capacitação técnico-profissional ou técnico-operacional deve-se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado.

Considerando o que estabelece o §2º do art. 30 da Lei n.º 8.666/93, a definição das parcelas de maior relevância e valor significativo deve constar no edital do processo licitatório:

§2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

No caso do Pregão Eletrônico n.º 40/2011, o Edital não define os serviços de maior relevância e de valor significativo para fins da comprovação da capacidade técnico-operacional. Conforme verificado no item p.2 do Edital, transcrito abaixo, é exigido dos licitantes a comprovação anterior de execução da totalidade dos serviços a serem contratados, listados nos anexos 1a, 1b, 1c e 1d do Termo de Referência.

*p.2) apresentar atestado(s), de capacidade técnica fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, que comprovem ter a licitante executado, ou estar executando, de forma satisfatória, **atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos previstas nos anexos 1a, 1b, 1c e 1d do Termo de Referência.** (grifos acrescidos)*

Verifica-se, ainda, que o item p.2 do Edital se limita a reproduzir a expressão legal “atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos”, mas não define o que corresponderia a “pertinente” e “compatível” em relação ao objeto licitado. Como consequência, no julgamento das propostas, foi exigida a comprovação de execução de 100% dos quantitativos correspondentes aos serviços que seriam contratados.

Entretanto, a jurisprudência do TCU é que um atestado pertinente e compatível é aquele que apresenta pelo menos 50% do quantitativo de que está sendo licitado, conforme se verifica nos Acórdãos 1.284/2003-Plenário, 2.088/2004-Plenário, 2.656/2007-Plenário, 2.215/2008-Plenário e 2147/2009-Plenário. Assim, requerida a comprovação em percentual superior a 50% dos quantitativos a executar, o requisito deve ser tecnicamente justificado.

Destaca-se que as exigências de habilitação técnico-operacional estabelecidas no Edital do Pregão Eletrônico n.º 40/2011 influenciaram no julgamento das propostas e no resultado da licitação. Conforme se observa nos autos do processo, as duas primeiras colocadas na fase de lances foram inabilitadas em função dos atestados apresentados não terem atendido à totalidade dos quantitativos exigidos, bem como não terem comprovado a execução de todos os serviços a serem contratados em suas respectivas tecnologias (fls. 1619 a 1627 e 1880 a 1894 do processo). No certame, foi habilitada a terceira colocada, que era a empresa contratada à época para a execução do objeto licitado, e que terminou por vencer a licitação apresentando atestado fornecido pelo próprio MDIC, o qual demonstrava os quantitativos exigidos no Edital (fls. 2086 a 2091).

Colocação após a fase de lances	Empresa	Valor do último lance	Resultado
1ª	CAST INFORMATICA S/A	1.598.000,00	Inabilitada
2ª	B2BR - BUSINESS TO BUSINESS INFORMATICA DO BRASIL LTDA	1.599.986,00	Inabilitada
3ª	ENGESOFTWARE TECNOLOGIA S/A	1.600.000,00	Habilitada

Fonte: Ata de Realização do Pregão Eletrônico n.º 40/2011, de 25/01/2012.

Observa-se, ainda, um elevado grau de subjetivismo na avaliação do teor dos atestados técnicos. Alguns dos motivos da impugnação dos atestados se referiram ao fato da

licitante não comprovar ter utilizado exatamente a mesma tecnologia dos serviços licitados, embora o Edital não fizesse essa exigência, conforme se observa abaixo:

Empresa	Colocação da fase de lances	Motivo da inabilitação	Redação do edital em que foi baseada a exigência
CAST Informática SA	1ª colocada	“Os atestados não apresentam comprovação de capacidade técnica para as seguintes exigências estabelecidas pelo Edital e seus anexos: (...) Ter prestado serviço de Banco de Dados Oracle 11g e SQL Server 2008”	“p.3) atestado de capacidade técnica (...) contendo: (...) Ter prestado serviço de Banco de Dados, de preferencia: Oracle 9, 10 e 11g, SQL Server 2000, 2008, PostgreSQL e MySQL” (grifos acrescido)
B2BR - Business to Business Informática do Brasil	2ª colocada	“Ainda, pela análise técnica realizada no referido atestado de capacidade técnica, não foi comprovado o atendimento para as seguintes exigências estabelecidas pelo Edital e seus anexos: (...) Instalação, configuração e manutenção dos ambientes de sistemas de informação, aplicações e serviços em suas respectivas tecnologias: Jboss e Zope/Plone”	“Anexo IB do Termo de Referência 1 DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS Principais atividades de sustentação de servidores e operação: (...) 1.1.2 Instalação, configuração e manutenção dos ambientes de sistemas de informação, aplicações e serviços em suas respectivas tecnologias, mas não se limitando a, tais como TomCat, Jboss, Zope/Plone, IIS, Apache e PHP” (grifos acrescido)

Fonte: Autos do processo licitatório Pregão Eletrônico n.º 40/2011

Ainda em relação ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 40/2011, foi exigido também dos licitantes a comprovação, em um único atestado de capacidade técnica, de atendimento do quantitativo de 1.800 (um mil e oitocentos) usuários de rede para fins de qualificação técnica, o qual é superior ao quantitativo de 1.500 (um mil e quinhentos) usuários de rede cadastrados e ativos no MDIC informado no item 2.2 do Anexo IA do termo de referência da licitação, conforme transcrito abaixo:

Edital da licitação

p.3) atestado de capacidade técnica, acompanhado de respectivo contrato e/ou notas fiscais, em nome da licitante, expedido por pessoa jurídica de direito publico ou privado, que comprove a aptidão da



*licitante para desempenho na prestação de serviços técnicos especializados na área de tecnologia da informação, **devendo compreender o atendimento a 1.800 (hum mil e oitocentos) usuários contendo:** (grifos acrescidos)*

Anexo IA do Termo de Referência

2 VOLUME ESTIMADO DOS SERVIÇOS

2.1 As redes de dados se compõem de redes locais nas instalações do MDIC.

*2.2 O MDIC possui atualmente 3.000 (Três mil) pontos de rede distribuídos e conta com **1.500 (Um mil e quinhentos) usuários de rede cadastrados e ativos.** (grifos acrescidos)*

Questionado sobre a divergência, o MDIC esclareceu:

Após a montagem do processo licitatório, fomos informados pela CGRH que ocorreria um aumento no número de pessoas no quadro do MDIC, visando a reposição de cargos vagos. Foi efetuado um concurso para a contratação de Analistas de Comércio Exterior (ACE's) e nesse final de ano está sendo realizado novo concurso para o preenchimento de vagas dos servidores do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE's), totalizando aproximadamente 1.800 (um mil e oitocentos) usuários.

Embora o MDIC argumente em torno de projeções de futuras contratações do Órgão, a divergência verificada contraria o disposto no inciso II do art. 30 da Lei nº 8.666/93 que estabelece que a comprovação da capacidade técnica refere-se à execução de atividade compatível em quantidades com o objeto licitado.

Ressalte-se que o quantitativo exigido para o atestado de capacidade técnica referido no item p.3 do Edital, além de superar o informado no Anexo IA do Termo de Referência, excede também o valor aceito pela jurisprudência do TCU para comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, que é de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos a serem atendidos na contratação.

Dessa forma, mesmo se for considerado que o MDIC possuísse o quantitativo de 1.800 usuários de rede ativos, teria que ser tecnicamente explicitado a necessidade de exigir dos licitantes, para fins de qualificação técnica, a comprovação de execução de 100% desse quantitativo, ao invés do 50% exigido pela jurisprudência do TCU.

Conforme autos do processo licitatório Pregão Eletrônico n.º 40/2011, constata-se também que em 30/09/2011 o próprio MDIC forneceu à empresa contratada à época pelo Órgão, a qual participou do certame em questão e terminou por vencê-lo, atestado de capacidade técnica que registra o quantitativo de 1.817 usuários de rede no MDIC (fls. 2086 a 2091 do processo).



Assim, há aparente contradição entre o quantitativo registrado no referido atestado e o quantitativo de 1.500 usuários de redes informado pelo MDIC tanto no Anexo IA do Termo de Referência quanto à equipe de auditoria. Cabe destacar que o atestado fornecido pelo MDIC é o único atestado apresentado pela empresa vencedora do certame que comporta a totalidade das exigências do MDIC no Pregão Eletrônico n.º 40/2011 para fins de aceitação no julgamento de sua proposta.

Pelo exposto, verifica-se que as exigências de atestados efetuadas pelo MDIC não estão em conformidade com a Lei de Licitações e com a jurisprudência do TCU. A esse respeito importa destacar que as exigências de habilitação devem ser limitadas ao necessário para garantir a qualificação técnica dos licitantes para cumprimento das obrigações do contrato, não cabendo exigências excessivas.

Essas constatações foram encaminhadas para conhecimento e manifestação do MDIC que, em resposta, apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício n.º 12/2014/SPOA/SE-MDIC, de 13/01/2014:

*No que se refere o **Edital do Pregão Eletrônico n.º 39/2011** tem por objeto: Lote 1 – Fornecimento de expansão das licenças de uso perpétuo da solução corporativa de dados INFORMÁTICA POWERCENTER; Lote 2 – Prestação de Serviços Especializados de Operação Assistida e Transferência de conhecimento tecnológico e fazem parte integrante do presente Edital os contratos de n.º: 18/2012, 19/2012 e 80/2012, independente da transcrição, a proposta da contratada, seus anexos e demais elementos constantes no Processo n.º 52004.008209/2011-46.*

Neste sentido, cumpre informar, que os estabelecimentos de requisitos de exigência de habilitação técnico-operacional não previsto no rol de documentos no art. 30 da Lei 8.666/93, não comprometeram o caráter competitivo deste certame licitatório, podemos observar que conforme o endereço eletrônico [comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), que houve competitividade, com a participação de cinco empresas no certame.

<http://www.comprasnet.gov.br/livre/Pregão/declaracoesProposta.asp?prgCod=326823>

*No que se refere o **Edital do Pregão Eletrônico n.º 40/2011** tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de execução continuada de apoio à infra-estrutura de rede de dados, sistemas operacionais, aplicações, armazenamento, backup, sustentação da rede de dados e administração de dados do MDIC, no qual fazem parte integrante do presente Edital os contratos de n.º: 31/2012, independente da transcrição, a proposta da contratada, seus anexos e demais elementos constantes no Processo n.º 52004.000425/2011-43.*

Neste sentido, cumpre informar, que os estabelecimentos de requisitos de exigência de habilitação técnico-operacional não previsto no rol de documentos no art. 30 da Lei 8.666/93, não comprometeram o caráter competitivo deste certame licitatório, podemos observar que conforme o



endereço eletrônico comprasnet.gov.br, que houve competitividade, com a participação de doze empresas no certame.

<http://www.comprasnet.gov.br/livre/Pregão/declaracoesProposta.asp?prgCod=326448>

Deve-se frisar que a eventual discricionariedade da Administração foi feito com justificativa e **relevância técnica**, para os fatos listados no item 1.1.1.2 CONSTATAÇÃO, alíneas de “a” a “d”.

Ademais, os requisitos técnicos foram concebidos no sentido de **mitigar o risco da solução de continuidade dos sistemas corporativos das Unidades Estratégicas de Negócio**: Secretaria de Comércio Exterior, Secretária de Comércio e Serviços, Secretaria de Inovação, Secretaria de Desenvolvimento de Produção, Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior e Secretaria Executiva do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação.

Além do que, a **vantajosidade e economicidade** propugnada por meio das Leis das Licitações, foram garantidas na contratação resultante do Pregão Eletrônico 40/2011, uma vez que a diferença entre os valores finais do primeiro e do terceiro colocado é da ordem de 1 ponto percentual e que o risco potencial da substituição da empresa em exercício no MDIC por outra empresa poderia não ser compensador e superar a economicidade advinda da escolha dos primeiros colocados.

Ao cabo, é oportuno esclarecer que a **exigência de comprovação de realização de serviço em volume superior ao licitado alínea “e”**, foi em função do atual processo de transformação estrutural das **demandas do setor produtivo nacional**, verificado na economia brasileira, e tem sido motivo para que o MDIC ajuste suas necessidades para as exigências de mercado cada vez mais globalizado, visando a oferecer à iniciativa privada e ao cidadão serviços mais ágeis, seguros e eficientes.

Embora o MDIC alegue que os critérios de habilitação exigidos nos processos licitatórios não comprometeram o caráter competitivo do certame, não é o que se observa pela análise dos processos.

Relativamente ao Pregão Eletrônico n.º 39/2011, a ata de julgamento do certame registra que para cada um dos cinco itens licitados houve a participação de apenas quatro empresas licitantes.

No caso dos itens de 1 a 4 (Lote 1), três das quatro empresas participantes foram as mesmas consultadas na pesquisa prévia de preços realizada pelo Órgão. A única empresa presente ao certame que não participou da pesquisa de preços para os referidos itens apresentou proposta inicial de preços com valores idênticos à da empresa vencedora da licitação e não ofertou nenhum lance adicional à proposta inicial. Em relação ao item 5 (Lote 2), a referida empresa também não ofertou lances, não tendo

participado ativamente da licitação. Dessa forma, constata-se a baixa competitividade do certame.

Quanto ao Pregão Eletrônico n.º 40/2011, embora o Órgão afirme que não houve restrição à competitividade em virtude da participação de 12 (doze) empresas no certame, a restrição à competitividade não se manifesta apenas pelo quantitativo eventualmente pequeno de participantes de um processo licitatório, mas também pela impossibilidade de competição real entre eles.

Assim, no Pregão n.º 40/2011, os motivos utilizados para a inabilitação das propostas melhores classificadas na fase de lances demonstram que foram exigidas das empresas a comprovação de realização de todos os exatos serviços e tecnologias constantes nos Anexos 1a, 1b, 1c e 1d do Termo de Referência. Os referidos anexos estabelecem os produtos a serem entregues pela futura contratada e apresentam uma lista ampla de serviços e tecnologias existentes no MDIC que provavelmente só poderiam ser atendidos por quem presta ou prestou serviços ao Órgão. Destaca-se que em resposta a dúvida suscitada por potencial licitante quanto ao quantitativo a ser atendido para comprovação da realização dos serviços constantes nos Anexos 1a, 1b, 1c e 1d, foi informado pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática do MDIC que os quantitativos seriam os mesmos do item 5.1 do Anexo I ao Termo de Referência, os quais se referem aos quantitativos de usuários e arquitetura tecnológica registrados como os existentes no órgão (fl. 1122 do processo licitatório), o que confirma a exigência de realização de serviço idêntico ao licitado.

Tais fatos: *i)* favoreceram a empresa prestadora de serviços ao Ministério à época da licitação que terminou por vencer o certame, inviabilizando uma efetiva competição; *ii)* contrariaram o art. 30, II, da Lei n.º 8.666/93, visto que não se pode exigir a comprovação de realização de serviço idêntico ao licitado; e *iii)* comprometeram o objetivo do processo licitatório, que visa não somente a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas também garantir a observância do princípio constitucional da isonomia (art. 3º, caput, da Lei n.º 8.666/1993).

Além disso, a outra exigência de habilitação técnico-operacional constante no edital da licitação de que em atestado único fosse comprovada a realização de serviços de atendimento a 1.800 usuários, com uma combinação cumulativa e específica de quantitativos constantes no ambiente do MDIC (61 equipamentos servidores de rede configurados com sistemas operacionais Windows Server e Linux; 150 ativos de rede; 15 bancos de dados; e 50 serviços de rede), também foi fator restritivo que desclassificou licitantes e favoreceu a vencedora do certame. No caso, tal combinação consta apenas, e exatamente, no atestado de capacidade técnica fornecido pelo MDIC à empresa prestadora de serviços ao Ministério à época (fls. 2086 a 2091 do processo licitatório).

Juntas, todas essas exigências contribuíram para comprometer o resultado do certame ao restringir a competitividade e favorecer a habilitação da empresa prestadora de serviços no Órgão, vencedora da licitação.



Ressalte-se que embora o MDIC alegue discricionariedade da Administração para as exigências habilitatórias, há limites para o exercício dessa competência administrativa. A Lei n.º 8.666/93 estabelece os requisitos de qualificação técnica passíveis de serem exigidos dos licitantes, cuja interpretação consta em ampla jurisprudência do TCU, já discutida neste relatório.

No que alude ao argumento de risco potencial da substituição da empresa em exercício no MDIC, tal risco não pode ocasionar a dependência da atual contratada. Conforme disposto na Instrução Normativa SLTI n.º 04/2010 (e anterior IN SLTI n.º 04/2008), as atividades de transição contratual devem constar no Plano de Sustentação, elaborado na fase de planejamento, o qual irá definir a estratégia de independência do Órgão em relação à empresa contratada estabelecendo, entre outras, as atividades de transferência de conhecimento tecnológico.

Quanto à divergência de quantitativos constantes no processo licitatório, a resposta apresentada não demonstra tecnicamente os valores informados. Entretanto, uma vez que esses quantitativos foram exigidos para fins de habilitação dos licitantes, devem possuir relevância técnica e serem devidamente justificados no processo.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

A Unidade, por meio do Ofício n.º 200/SPOA-MDIC, de 28/07/2014, apresentou as seguintes justificativas após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria da CGU:

Sobre a exigência de Termo de Solidariedade:

Quando o MDIC utilizou a expressão “termo de solidariedade” em seus requisitos de habilitação, não teve o sentido em restringir o certame. Tal expressão foi denominada de modo inadequado entre o rol de requisitos exigidos para habilitação, pois a intenção do órgão era pedir um documento que comprovasse a autorização do fabricante para que o fornecedor comercializasse seus produtos, de modo a evitar a participação de fornecedores não credenciados, pois a verdadeira natureza do requisito a ser analisada pela Administração era a de carta de credenciamento do fabricante.

Pode se verificar que não houve restrição à competitividade uma vez que, durante os questionamentos do pregão, houve entendimento de que tal “termo de solidariedade” equivaleria à carta de credenciamento, questionamento este que é público e disponível para consulta no sítio <http://www.comprasnet.gov.br>. Não restringindo o entendimento a um único fornecedor, consequentemente não caracterizando a improbidade verificada, bem como o sentido do entendimento que a Administração adotou.



Cabe ressaltar que o MDIC não mais utiliza esse tipo de exigência em seus editais por entender que pode provocar dubiedade na interpretação da expressão em prejuízo do conteúdo da exigência que a Administração objetivava na licitação.

Sobre a exigência de certificação ISO:

O MDIC solicitou a comprovação de certificado ISO para o julgamento de critério técnico das propostas devido à particularidade do serviço a ser executado de forma a permitir a busca da maior qualidade do serviço a ser prestado. Essa norma é amplamente utilizada no mercado de Tecnologia da Informação, visto que é um padrão internacional de Gestão da Qualidade e que influencia consideravelmente na melhoria contínua e satisfação do cliente. Contudo, o MDIC entende a não possibilidade de exigir tal padrão como critério de habilitação e não mais utiliza tal critério em seus editais.

Sobre a exigência de atestado único:

A exigência foi dada devido aos objetos do referido pregão, que no Lote 1 (Contrato nº 18/2012), referia-se a solução de softwares do fabricante Informática Powercenter. A solução técnica pretendida era composta por quatro módulos de softwares, que necessariamente teriam que trabalhar de forma integrada. Sendo assim, a exigência de atestado único seria para comprovar a capacidade técnica de fornecimento de softwares que operassem integradamente entre os módulos adquiridos, pois isoladamente não permitiriam ser analisadas, com risco de a solução não se mostrar operacional e efetiva.

Desta forma, justifica-se a aplicabilidade da exigência de um único atestado de capacidade técnica dentre o rol de requisitos para habilitação, devido à particularidade da solução.

Observe-se, para a boa compreensão da situação fática, que o entendimento originário da Administração, no sentido da exigência da atestado, somente recaiu no Lote 01, pelas suas peculiaridades técnicas.

Já no Lote 2, que originou o contrato nº 19/2012, que refere-se aos serviços técnicos nas ferramentas contratadas no Lote 01, não houve a necessidade de exigência do atestado único, portanto, entende-se na sua maior amplitude que, nos limites da licitação empreendida, houve concorrência ampla, restringindo-se a eventual limitação ao Lote 1 em função do esforço técnico-administrativo e da opção requerida naquela época para a solução técnica desejada.

Sobre os requisitos de habilitação do PE n.º 40/2011:

Na atualidade, a exigência criticada não é mais praticada no âmbito da administração do MDIC. Cabe destacar que, além deste ajuste nos processos licitatórios, não houve, de fato, prejuízo ao erário, haja vista que no momento da prorrogação, datada de 30/05/2014, houve a redução aplicada com base na Lei do Plano Brasil Maior - PBM, onde a empresa selecionada em 3º lugar no certame ficou com valor global inferior ao da primeira classificada formalmente no certame, em razão desta ter apontado na sua planilha 0% de cobrança do INSS, de tal modo que não haveria possibilidade de incidência de redução em decorrência do Plano Brasil Maior.

Com respeito à segunda colocada (B2BR), a diferença de valor do lance ofertado é insignificante.

Atente-se ao fato que o insignificante valor refere-se ao espaço temporal de vigência do contrato de um ano, estando a confirmar a ausência de relevância financeira na seleção da terceira colocada.

Dentro do conjunto de documentos instrutores do processo, por meio de uma análise das planilhas que as demais empresas apresentaram, verificou-se que não estavam considerados os benefícios decorrentes do Plano Brasil Maior- PBM.

Dessa maneira, em razão do efeito financeiro ocorrido desde a origem do Contrato Administrativo nº 31/2012, a Administração não foi onerada em maior valor, pois a contratação ficou com valor de R\$ 1.530.367,80 (hum milhão e quinhentos e trinta mil e trezentos e sessenta e sete reais e oitenta centavos).

Segue comparativo do resultado do processo licitatório:

Colocação após a fase de lances	Empresa	Valor do último lance	Resultado
1º	CAST Informática S/A	R\$ 1.598.000,00	Inabilitada
2º	B2BR Business to Business Informática do Brasil Ltda	R\$ 1.599.986,00	Inabilitada
3º	Engesoftware Tecnologia S/A	R\$ 1.600.000,00	Habilitada

Resultado da ação realizada pela Gestão referente à aplicação da Lei do Plano Brasil Maior:



Colocação após análise do MDIC	Empresa	Valor do último lance
1º	Engesoftware Tecnologia S/A	R\$ 1.530.367,80
2º	CAST Informática S/A	R\$ 1.598.000,00
3º	B2BR Business to Business Informática do Brasil Ltda	R\$ 1.599.986,00

Tudo isso revela que a Administração Pública Federal, no âmbito desta Pasta, atendeu ao interesse público e não gerou prejuízo ao erário com a habilitação da empresa Engesoftware Tecnologia S/A.

Cabe esclarecer que o MDIC já iniciou o processo de planejamento de nova contratação (protocolo n.º 52004.000681/2014-83) para estes serviços e apenas prorrogou o Contrato Administrativo n.º 31/2012 com a indicação de que sua vigência está condicionada a conclusão do novo processo licitatório, somando-se ainda, às providências administrativas para o ressarcimento dos devidos valores desde a origem com a aplicação das regras do PBM ao atual contrato.

CAUSA

Compete à Coordenação-Geral de Modernização e Informática – CGMI aprovar projetos básicos para aquisição de bens e serviços de informação e informática, nos termos do art. 51, XIII, do Regimento Interno do MDIC. O Ministério aprovou, para a realização dos Pregões Eletrônicos ns. 39/2011 e 40/2011, termos de referência que estabeleceram como critérios técnicos de julgamento das propostas exigências não previstas na Lei n.º 8.666/93 e restritivas à efetiva competição entre licitantes, as quais foram inseridas no edital dos respectivos processos licitatórios.

O Ministério avaliou os atestados de capacidade técnica das empresas licitantes melhores classificadas no Pregão n.º 40/2011 e utilizou como fundamento para a inabilitação das empresas o fato dessas empresas não comprovarem a totalidade dos exatos serviços e tecnologias licitados, contrariando o art. 30 da Lei n.º 8.666/93 que estabelece que a comprovação de qualificação técnico-operacional deve ser em atividade compatível e não idêntica à licitada.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

A substituição do termo de solidariedade por carta de credenciamento para fins de habilitação de licitantes não altera a impropriedade verificada. Segundo a Nota Técnica n.º 03/2009–SEFTI/TCU, via de regra, a exigência de credenciamento implica restrição indevida da competitividade do certame e atenta contra a isonomia entre os interessados. Ainda conforme a referida Nota Técnica, a excepcional exigência no edital de licitação de credenciamento das licitantes pelo fabricante deve ser cabalmente justificada no processo e não deverá ser incluída como critério para habilitação. Assim, ainda de que fosse devidamente justificada no processo a exigência de credenciamento,



este não poderia ser exigido como condição para habilitação, como ocorreu no certame em questão.

No que se refere à certificação ISO, apesar de o MDIC informar que solicitou a certificação para julgamento de critério técnico, o que se verifica no Edital da licitação é que a certificação ISO foi exigida com o fim de habilitação dos licitantes (item 5.2 do Edital), o que é vedada pela jurisprudência do TCU já disscorrida neste relatório de auditoria.

Quanto à exigência de atestado único, apesar de o MDIC informar que tal exigência ocorreu para que se comprovasse a capacidade técnica de *fornecimento de softwares que operassem integradamente entre os módulos adquiridos*, cabe destacar que o software a ser fornecido pelos licitantes não era de sua livre escolha, já estando determinado pelo próprio Edital da licitação (software INFORMATICA POWERCENTER).

Dessa forma, a capacidade de os módulos do referido software trabalharem de forma integrada é inerente ao próprio software em questão e independe de atestado apresentado pelas licitantes, o qual apenas deveria informar o fornecimento anterior desta ferramenta nos quantitativos licitados, e não a comprovação de que os módulos operassem de forma integrada. Assim, não está tecnicamente justificada a exigência de atestado único para comprovação de fornecimento anterior dos módulos do software nos exatos quantitativos licitados. No que se refere ao Lote 2, que tem por objeto a prestação de serviços de operação assistida, o questionamento efetuado foi quanto à exigência de termo de solidariedade, considerada pela jurisprudência do TCU como restritiva ao caráter competitivo da licitação, conforme já analisado.

Sobre as exigências habilitatórias do Pregão Eletrônico n.º 40/2011 o MDIC justifica que não houve prejuízo ao erário em decorrência do resultado da licitação. Para isso, noticia que na prorrogação datada 30/05/2014 (segunda prorrogação efetuada), houve redução dos valores da contratação, aplicada com base na Lei do Plano Brasil Maior. Sustenta que se fossem considerados os benefícios do Plano Brasil Maior a proposta de preços da terceira colocada na fase de lances (vencedora do certame) ficaria com o menor valor dentre os três melhores licitantes classificados na referida fase.

A prorrogação alegada pelo Órgão não foi objeto de análise desta auditoria, o que impossibilita avaliar os valores apresentados. Entretanto, cabe avaliar que, relativamente aos efeitos no processo licitatório, não há como considerar válida a comparação efetuada pelo MDIC. Isto porque tal redução, propiciada pelo art. 7º da Lei n.º 12.546/2011, somente foi regulamentada pelo Decreto n.º 7.828, de 16/10/2012, ou seja, após o julgamento das propostas de preços, ocorrido em 25/01/2012. Assim, não foi possibilitado aos licitantes que formulassem suas propostas considerando os efeitos dessa redução. No caso, os licitantes apresentaram suas propostas de preços seguindo o modelo de planilha de custos e formação de preços constante na IN MP n.º 02/2008, que estabelece que o valor do INSS conste no grupo “Encargos Sociais” da referida planilha.



Destaca-se que a determinação de revisão dos contratos firmados pela Administração com empresas que tenham sido beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento propiciada pelo Plano Brasil Maior, bem como de ressarcimento dos valores pagos a maior, constam no Acórdão TCU n.º 2859/2013 – Plenário e no Acórdão TCU nº 1212/2014-TCU – Plenário, posteriores à licitação.

Importa salientar que a questão apontada neste Relatório de Auditoria não diz respeito ao impacto financeiro do resultado da licitação, sendo o apontamento principal referente aos critérios de habilitação que contrariaram tanto a Lei n.º 8.666/93 quanto um dos princípios norteadores da licitação que é a competitividade. O fato apontado afetou o resultado da licitação, ferindo um dos objetivos da realização de processo licitatório que é a garantia de isonomia entre licitantes, conforme art. 3º da referida Lei:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (grifos acrescentados)

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Apure a responsabilidade pela exigência de comprovação de realização anterior de serviço idêntico ao licitado como condição para qualificação técnico-operacional dos licitantes no Pregão Eletrônico n.º 40/2011, visto que a exigência restringiu a efetiva competição do certame e contrariou a Lei n.º 8.666/93, que estabelece que a comprovação a ser exigida dos licitantes se refere a objeto semelhante ao licitado e não idêntico.

Recomendação 2: Realize novo processo licitatório para contratação de empresa para prestação de serviços de execução continuada de apoio à infraestrutura de rede de dados, sistemas operacionais, aplicações, armazenamento, backup, sustentação da rede de dados e administração de dados do MDIC (objeto do Pregão n.º 40/2011), limitando a exigência de requisitos de qualificação técnico-operacional aos previstos no artigo 30 da Lei n.º 8.666/93; definindo de forma objetiva no edital do processo licitatório os itens de maior relevância e valor significativo do objeto licitado para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional dos licitantes; e justificando a exigência aos licitantes de comprovação da execução de quantitativos mínimos em serviços com base em critérios que demonstrem a proporção com a dimensão/complexidade do objeto a ser executado.

2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS



2.1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Em 25/09/2009 foi firmado o Contrato n.º 52/2009 entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC e a empresa SIGMA Dataserv Informática S/A, tendo por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas de informações e sítios web do MDIC.

O Contrato possuía vigência inicial de 12 (doze) meses, sendo efetuadas três prorrogações com base na Cláusula Décima Quarta. O terceiro termo aditivo foi assinado em 24/09/2012, prorrogando a vigência do Contrato por doze meses.

Para a mensuração e pagamento dos serviços, o Contrato estabelece a aplicação de métrica própria do MDIC a qual resulta em um quantitativo de pontos que são convertidos em valores financeiros.

Em sua fórmula, a métrica utiliza a quantidade/complexidade de tabelas e de relatórios necessários para desenvolver ou evoluir os sistemas de informação do MDIC. Os pontos obtidos na aplicação da métrica são denominados de PMD (pontos por modelo de dados). No caso de desenvolvimento de sítios web, a métrica é baseada na quantidade/complexidade de estruturas de páginas e de elementos não textuais. Nesse caso, os pontos obtidos são denominados de PEP (pontos por estrutura de página).

A conversão dos pontos obtidos em valores financeiros é efetuada por multiplicador que, em sua fórmula de cálculo, utiliza como variáveis os valores mensais do serviço de três profissionais: gerente de projetos, analista de sistemas e implementador.

Para a definição da quantidade de pontos a ser utilizada no período inicial do contrato, foram listados previamente no Termo de Referência da licitação os sistemas/sítios que necessitariam ser desenvolvidos ou mantidos pela contratada e a respectiva quantidade de pontos necessários para a realização desses serviços em cada um dos sistemas listados, totalizando 3.736 (três mil setecentos e trinta e seis) pontos. Esse quantitativo de pontos, ao ser convertido no valor financeiro contratado com a SIGMA, R\$ 1.969,40 (um mil, novecentos e sessenta e nove reais e quarenta centavos) por ponto, gerou o valor global estimado do Contrato de R\$ 7.357.678,40 para o período de 12 meses.

Com o acréscimo de 25% nos quantitativos contratados, ocorrido por meio do segundo termo aditivo, e considerando as repactuações decorrentes dos dissídios coletivos das categorias profissionais que compõem o fator de conversão definido pelo MDIC, o valor global do Contrato, após o terceiro aditivo, passou a ser de R\$ 11.038.946,00 para o período de 12 meses.

Conforme abordado em pontos específicos que serão detalhados abaixo, foram detectadas as seguintes inconsistências no Contrato n.º 52/2009:



- a) Ausência de processo eficaz de planejamento e gerenciamento do desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados do MDIC;
- b) Execução contratual efetuada sem segregação das funções de planejamento e desenvolvimento de sistemas, que foram acumuladas pela empresa contratada, e realização de pagamentos sem respaldo na metodologia de mensuração definida contratualmente e sem a devida justificativa dos valores informados, os quais foram atribuídos de forma genérica a conjunto de serviços; e
- c) Utilização de contrato de desenvolvimento e evolução de sistemas para a execução e pagamento de serviços não previstos no contrato.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de processo eficaz de planejamento e gerenciamento do desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados do MDIC.

O planejamento do Contrato de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva dos sistemas do MDIC é baseado na definição prévia do quantitativo de pontos a serem utilizados durante um período de 12 (doze) meses para a execução dos serviços.

Foram identificadas as seguintes deficiências no processo de planejamento e gerenciamento da contratação:

- a) ausência de metodologia para o estabelecimento do quantitativo de pontos a ser utilizado no período da contratação;
- b) execução contratual, sob demanda, sem vinculação a prévia definição de necessidades para o período e resultados esperados.
- c) manutenção da contratação por sucessivos períodos sem que houvesse efetiva avaliação quanto à economicidade e aos resultados obtidos com a contratação.

Durante a execução contratual a definição dos quantitativos contratados foi efetuada de forma inconsistente. Assim, no período inicial da contratação (de setembro/2009 a setembro/2010), apesar do Termo de Referência estabelecer o quantitativo de pontos necessários para desenvolver novos sistemas e evoluir os existentes, bem como determinar tais sistemas, não consta no processo a fundamentação de como se chegou a esse quantitativo, não havendo informação de quais eram as necessidades de evolução apresentadas pelos sistemas listados no Termo de Referência, bem como das características e especificações dos novos sistemas que deveriam ser desenvolvidos, e a vinculação desses novos sistemas com as necessidades do MDIC para o período.

Como resultado, a execução não correspondeu ao definido no Termo de Referência da licitação. No caso, não foram desenvolvidos 63% dos sistemas previstos para o período (foram previstos 19 e realizados 7), não havendo no processo justificativa ou informação das razões pelas quais não foi cumprido o proposto.

Nas prorrogações contratuais, o planejamento manteve-se inconsistente. Conforme se observa nos autos do processo, para a primeira prorrogação apenas foi repetido o

quantitativo de pontos do contrato, sem que tais quantidades fossem justificadas em termos de necessidades de desenvolvimento de novos sistemas ou evolução dos existentes para o período, e sem vinculação com resultados esperados. As execuções ocorreram sem planejamento, sendo os recursos utilizados, sob demanda, até o esgotamento dos pontos contratados.

O segundo termo aditivo ocorreu de forma idêntica à licitação, sendo estabelecido um quantitativo de pontos necessários para desenvolver novos sistemas e evoluir os existentes, estando tais sistemas previamente determinados. Entretanto, novamente não consta no processo informações sobre as necessidades de evolução apresentadas pelos sistemas existentes que fundamentasse os quantitativos propostos, bem como não constam as características e especificações dos sistemas que deveriam ser desenvolvidos a fim de justificar os valores.

Da mesma forma que ocorreu no período inicial da contratação, a execução não correspondeu ao definido no termo aditivo, não sendo executados 80% dos sistemas previstos e que motivaram os quantitativos contratados (foram previstos 21 e realizados 4).

Cabe ressaltar ainda quanto à segunda prorrogação que embora o acréscimo de 25% tenha sido justificado em função da necessidade de desenvolvimento de novos sistemas, verifica-se que o acréscimo contratual foi utilizado no aumento dos valores com a manutenção de sistemas já existentes.

Na terceira prorrogação, não houve definição das necessidades de desenvolvimento e evolução de sistemas a serem atendidas no período, sendo novamente repetido o quantitativo de pontos do exercício anterior e observada uma execução desvinculada de planejamento.

A ausência de um processo eficaz de gerenciamento do desenvolvimento e manutenção de sistemas faz com que o Órgão atue de forma reativa a cada demanda que surge e despenda a maior parte dos seus esforços em solucionar problemas imediatos em detrimento dos problemas estruturais.

Ressalte-se que não foi verificada a realização de avaliação dos resultados da contratação em termos de melhorias dos sistemas corporativos e retornos obtidos para o MDIC.

A manutenção do Contrato, mediante sucessivas prorrogações, foi justificada em função de análise efetuada quanto à possível economicidade da contratação. Entretanto, a segunda e terceira prorrogações não foram justificadas com base em pesquisa de preços, mas em estudo realizado pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática - CGMI que considerou a métrica utilizada pelo MDIC mais vantajosa que a métrica de pontos de função. Questionado sobre os dados que subsidiaram o estudo e as suas conclusões, o MDIC informou:

Inicialmente, neste tópico, cumpre esclarecer que o estudo que compara a métrica utilizada pelo MDIC com a técnica de Análise de Pontos de Função (folhas 2771 a 2789 do processo n.º 52004.000272/2009-10) foi indevidamente inserido no processo de prorrogação contratual, devendo ser o mesmo desentranhado.

O referido estudo iniciou seu desenvolvimento em vista do contido no Acórdão TCU n.º 1105/2010-Plenário. Naquela ocasião, o TCU não fez qualquer ressalva quanto à continuidade do uso da métrica PMD/PEP no âmbito do Contrato n.º 52/2009, recomendando, no entanto, a adoção da métrica de Pontos de Função para as futuras contratações.

Em função disso, o MDIC iniciou as análises para determinar a equivalência técnica e científica entre as duas técnicas, através de estudos preliminares. Esta atividade estava, então, inserido no planejamento das futuras contratações, e não na execução do contrato atualmente em vigência.

No entanto, aqueles estudos foram inconclusivos, tendo em vista que há diferenças sensíveis de procedimentos, de fluxos de trabalho e de artefatos (sub-produtos) entre as duas técnicas.

Seria necessária, então, a contratação de uma consultoria especializada para realizar tais estudos técnicos, já que o MDIC não domina a técnica dos pontos de função. Este estudo mais completo deverá ser feito no bojo do preparo do futuro certame licitatório que deverá suceder o Contrato n.º 52/2009.

Apesar de o MDIC informar, na resposta ao questionamento da CGU consignada no Ofício n.º 197/2013/SPOA/SE-MDIC, que o referido estudo foi inconclusivo e inserido indevidamente no processo, foi esse estudo que efetivamente subsidiou a análise da economicidade do Contrato para fins de prorrogação mediante o segundo e o terceiro termos aditivos, conforme consta no Despacho s/n CGMI/SPOA/SE, de 02/08/2011 (fl. 2791) e Memorando n.º 319/CGMI/SPOA/SE, de 28/08/2012 (fls. 2950 a 2954).

Cabe destacar que nos termos do art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93 a prorrogação de contratos de natureza continuada só se justifica para a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração. Tendo em vista que o MDIC considerou o resultado do estudo inconclusivo, não ficou evidenciado que as prorrogações foram vantajosas para o Órgão.

Essas constatações foram encaminhadas para conhecimento e manifestação do MDIC que, em resposta, apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício n.º 12/2014/SPOA/SE-MDIC, de 13/01/2014:

Inicialmente, ressalta-se que na linha de tempo de governança de tecnológica da informática no MDIC, por meio dos Acórdãos TCU, produziram efeitos pretendidos para o equilíbrio entre os custos, os benefícios, a efetividade e a harmonia das ações no planejamento eficaz com o restante do ordenamento jurídico.

Analizando os procedimentos formais desses Acórdãos, de forma metódica e sistemática, verifica-se o início do processo de organização e administração dos sistemas informáticos do MDIC.

Em 2003, por meio do Acórdão 1.558/2003-P da instrução quanto da exigência de um Plano de Projeto alinhado com Planejamento Estratégico e com o Plano Diretor de Tecnologia.

Em 2005, por meio do Acórdão 667/2005-P, deu-se início ao desenvolvimento do software público OASIS, no sentido de cadastrar os objetos de contrato diferenciados; métricas e pagamento por resultado; fiscalização por meio de parecer técnico aceite e homologação; produtos com valor de parcela, justificativa para serviços sem métrica;

Visando a avaliação da qualidade e aceite das parcelas, recebemos o comando pelo Acórdão 2103/2005-P.

No sentido de definição do papel do fiscal de TI – controle, recebemos o comando, por meio do Acórdão 2171/2005-P.

Ademais, no sentido de nortear a definição dos perfis e papéis de profissionais de TI, recebemos o comando, por meio do Acórdão 2172/2005-P.

Ao fazer a interpretação do Acórdão 786/2006-P, foram delineada ações para avaliação de qualidade e atestação técnica da solicitação de serviço e pagamento por resultado, estabelecido por métrica, quantificação e volume de serviços e penalidades decorrentes aos desvios.

Portanto, depreende-se grande esforço, deste Ministério no sentido de conceber um planejamento eficaz das necessidades do período da contratação, resultando em pagamentos, sob demanda, com vinculação a resultados.

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia/informacao/sefti/eventos/apresentacoes/2008/05_Governan%C3%A7a_TI_MDIC_Marcus_Thadeu.pdf

Conforme se verifica da redação no item 1.2, página nº 9 a 23 foram identificados deficiências no processo de planejamento e gerenciamento da contratação.

Notadamente, as falhas não foram corrigidas por meio de aditamento contratual, como resultado não foram desenvolvidos 63 % dos sistemas

previstos para o período de setembro de 2009 a setembro de 2010, sendo previstos 19 sistemas e realizados 7.

Da mesma forma, que ocorreu no período inicial da contratação, a execução não correspondeu a 80% sistemas previstos e que motivaram os quantitativos contratados, foram previstos 21 e realizados 4.

Em que pesem os esforços do MDIC para atender aos acórdãos emitidos pelo TCU, a análise da execução do Contrato n.º 52/2009 demonstra a existência de falhas no planejamento da contratação, que contrasta com a recomendação de “quantificação ou a estimativa prévia do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle”, inserida na IN SLTI n.º 04/2008 (atual IN SLTI n.º 04/2010) e constante no Acórdão TCU n.º 786/2006 – Plenário, citado na resposta do Ministério.

No caso da contratação em análise, as estimativas foram inconsistentes e não serviram para fins de comparação e controle do contrato, seja pela ausência de vinculação entre o previsto e o executado, seja pela própria inexistência de planejamento em prorrogações contratuais que se limitaram a repetir o quantitativo do período anterior, sem estudos ou detalhamentos das necessidades para o período que justificassem a repetição de tais quantitativos. O Órgão, no entanto, não informa em sua resposta a razão pela qual tais falhas de planejamento persistiram nas prorrogações contratuais.

Como consequência das falhas de planejamento, os quantitativos definidos na contratação foram utilizados como um limitador global de gastos, sem vinculação a objetivos e resultados esperados, o que possibilitou que o contrato fosse utilizado para a realização de serviços não previstos na contratação, como será demonstrado neste relatório. Acrescente-se que foi indevido o acréscimo de 25% efetuado por meio da segunda prorrogação contratual, pois a execução não se vinculou aos motivos alegados para a realização do referido acréscimo, persistindo a execução de serviços não previstos na contratação.

No que se refere às prorrogações contratuais, cabe salientar que o Órgão foi alertado pela sua Consultoria Jurídica, por meio do Parecer n.º 0636-1.3.4.2/2012/MB/CONJUR/MDIC, de 20/09/2012, quanto ao fato de que a confirmação de condição vantajosa que precede à prorrogação não deveria ser delegada a quem poderia emitir um pronunciamento contendo análise subjetiva, devendo ser feita por meio de orçamentos detalhados:

11. No que concerne à imprescindível economicidade exigível em toda contratação que a Administração faz parte, vale acentuar que o sr. Administrador público deve estar ciente que estão em voga recursos públicos, indisponíveis por natureza. O artigo 57, no inciso II, da Lei n.º 8.666, de 93, determina a obrigatoriedade da comprovação de condições e preços vantajosos para que ocorra a pretensa prorrogação.

12. Ainda sobre o tema da imperiosa economicidade, o que se impõe é a apresentação, por parte do Departamento Técnico competente, de

orçamentos detalhados, expostos em planilhas que demonstrem a composição dos preços. Por oportuno, cabe trazer à baila o pronunciamento constante no expediente – fls. 2449, vejamos:

“(…)

2. Diante disso, visando uma análise acerca da cotação de preços apresentada e perante a dificuldade em se angariar outras cotações, visto a especificidade do objeto, sugiro o encaminhamento do processo ao Gestor do Contrato, Sr. [REDACTED], para manifestação quanto à confirmação da condição vantajosa, estabelecida no parágrafo anterior.

(…)”

13. Neste particular, é preciso se recomendar que a “...a confirmação de condição vantajosa...” não seja delegada a uma pessoa, que, por óbvio, pode emitir pronunciamento de ordem subjetiva. É preciso que existam critérios objetivos, como juntada de contratos com outros órgãos públicos, mapa comparativo de preços, planilhas, dentre outros, visando atestar as condições vantajosas, o que deve preceder toda e qualquer pretensa prorrogação e que se alerte ao sr. Administrador as consequências da eventual ausência da referida documentação.

As prorrogações contratuais efetuadas tiveram consequências negativas para o Órgão, visto que se manteve por sucessivos períodos um contrato em que a maior parte dos pagamentos ocorreu sem que fosse aplicada a métrica estabelecida, e consequentemente sem a devida justificativa de preços, como também será demonstrado neste relatório.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

A Unidade, por meio do Ofício n.º 200/SPOA-MDIC, de 28/07/2014, apresentou as seguintes justificativas após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria da CGU:

Informamos que o MDIC dispunha a época de uma metodologia para desenvolvimento de sistemas que balizava a execução da contratada bem como servia de referência para o acompanhamento da execução dos projetos e aferição dos produtos solicitados pelas áreas demandantes.

A metodologia estava disposta na Norma Interna NI n.º 002, de 27/05/2009, publicada no Boletim de Serviço Especial n.º 09-B (27/05/2009).

O MDIC, em consonância com o disposto nos Acórdãos n.º 667-2005-P, n.º 2103/2005-P, n.º 2171/2005-P e IN n.º 04/2008 (MPOG) esteve engajado em mapear e continuamente melhorar seus processos, acompanhar e analisar as demandas das diversas unidades



administrativas do órgão, na busca de soluções que viessem a atender as necessidades por soluções de sistemas informatizados, entregando produtos de qualidade e, principalmente, procurando atender os resultados esperados.

Na Norma Interna NI nº 002, de 27/05/2009, havia um fluxo de trabalho estabelecido onde as necessidades das áreas eram mapeadas pela CGMI através de trabalho de levantamento de dados e requisitos. Acrescentamos que este não era exclusivo da empresa contratada, visto que os profissionais de TI da unidade estavam em contato com as unidades do órgão. Quando necessário, foi solicitado auxílio da empresa contratada para esclarecimentos de ordem técnica, sem que esta detivesse o poder de decisão.

Sobre as prorrogações contratuais cabe esclarecer que estas se basearam em necessidades das áreas por continuidade de seus projetos. A saber:

- Sobre o primeiro aditivo, foi realizada pesquisa de mercado, com vista a demonstrar a vantajosidade contratual e elaborado um Parecer Técnico pelos profissionais responsáveis pelo Controle e Planejamento da CGMI (Parecer Técnico P2010-032, folhas 2133-2155). Neste foi demonstrada que a prorrogação contratual estaria em conformidade e alinhada com a estratégia de planejamento da contratação, Planos de Trabalho e Plano Diretor de TI—PDTI (folhas 2156-2302) do órgão;*
- Para o segundo termo aditivo, foi encaminhada análise técnica do gestor do contrato com análise de viabilidade na execução dos serviços técnicos e solicitação de aditivamente de 25% (folhas 2710-2732). A pesquisa de mercado está disposta nas folhas 2745-2770;*
- Para o terceiro termo aditivo, foi também realizada pesquisa de mercado (folhas 2940-2949) e análise quanto a necessidade da prorrogação (Memorando nº 319/CGMI/SPOA/SE, folhas 2950-2954) e*
- Para o quarto termo aditivo, pesquisa de mercado (folhas 3066-3124 e 3141-3155) e análise técnica (folhas 3060-3063 e 3129).*

Ressalta-se que havia comparação métrica Pontos por Modelo de Dados/Ponto por Estrutura de Página - PMD/PEP, sendo apontada a vantajosidade a partir dos dados comparativos dos valores entre o PMD/PEP, de tal maneira estar consubstanciada e circunstanciada a vantajosidade econômica e financeira das prorrogações.

Diante do exposto, informa-se que os processos de planejamento e gerenciamento de sistemas informatizados foram continuamente analisados, sempre obedecendo o procedimento administrativo referente as prorrogações contratuais. Foram observados os requisitos legais,

além do devida fundamentação administrativa constante nos autos. Ademais, no medida do possível, procurou-se aprimorá-los para que estejam cada vez mais aderentes as recomendações do TCU e IN nº 04-2008/2010.

CAUSA

Ausência de utilização de boas práticas de gestão em Tecnologia da Informação que possibilitassem ao Órgão um efetivo controle da execução contratual, o alinhamento da contratação aos seus objetivos estratégicos e a obtenção de resultados.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Embora o MDIC tivesse uma metodologia para desenvolvimento de sistemas (Norma Interna n.º 002/2009), tal metodologia não resultou em um planejamento e gerenciamento eficaz do desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados do Órgão, conforme apontado neste relatório.

Ademais, a referida metodologia citada pelo MDIC cuida dos procedimentos adotados a partir da solicitação pelo MDIC de realização de serviços para a empresa já contratada, sendo que a questão aqui abordada trata do planejamento anterior à execução dos serviços, que justifique a própria contratação, as prorrogações, os quantitativos pactuados para os períodos de referência e sirva como mecanismo de comparação e controle da execução contratual, conforme estabelece a IN SLTI n.º 04/2010.

Nesse sentido, apesar de o Órgão afirmar que as necessidades do Ministério eram mapeadas através de levantamento de dados e requisitos, esse levantamento corresponde ao efetuado pela empresa contratada para a realização dos serviços solicitados pelo MDIC durante a execução contratual. Tal levantamento não supre o que deve ser efetuado pelo MDIC para o planejamento da contratação, visto que é esse levantamento prévio do Órgão que permitirá controlar a execução realizada pela contratada e verificar aspectos como a economicidade da contratação e a obtenção de resultados.

Conforme já exposto neste relatório, o que se verifica na execução contratual é a inconsistência dos levantamentos de necessidades de desenvolvimento e manutenção de sistemas do Órgão para o primeiro ano da execução contratual e para a segunda prorrogação contratual, os quais não corresponderam à execução do período a que se vincularam.

No caso da primeira e terceira prorrogações contratuais, o Órgão apenas repetiu o quantitativo contratado no período anterior, não apresentando levantamento das necessidades para o período correspondente à prorrogação que justificasse tais quantitativos. Tratando-se de um contrato de desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas, a repetição do quantitativo global contratado no ano anterior, sem fundamentar em termos de necessidades e resultados esperados para cada sistema/projeto, não se sustenta, pois as necessidades de desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas tendem a se modificar a cada exercício.

A ausência de planejamento eficaz para o período da contratação impossibilita, entre outros aspectos, a comparação entre o que o Ministério esperava com gastos com manutenção em cada um dos sistemas informatizados e a sua efetiva ocorrência durante a execução contratual de forma a verificar a economicidade da execução efetuada pela empresa contratada e fundamentar decisões como a necessidade de novos sistemas e permanência ou desativação dos existentes.

Acrescente-se que a ausência de planejamento eficaz pode gerar diversos problemas para a gestão da unidade como, por exemplo, a solicitação e execução de serviços não previstos no objeto da contratação, ocorrida na execução do Contrato n.º 52/2009, conforme será demonstrado neste relatório.

Embora o Órgão alegue em sua resposta que à época da primeira prorrogação contratual foi elaborado o Parecer Técnico P2010-032, que demonstraria que a prorrogação estava em conformidade e alinhada com o PDTI do Órgão (referente ao exercício de 2010), o que se verifica é que o referido Parecer lista os sistemas do Órgão que tiveram desenvolvimentos ou manutenções realizadas pela SIGMA no primeiro ano de execução contratual, mas não apresenta levantamento de necessidades desses sistemas e respectivos quantitativos para o período de prorrogação.

Aliás, o próprio PDTI em questão informa a ausência de dados para a devida análise das necessidades dos sistemas informatizados do Órgão (pág. 15 do PDTI, constante à fl. 2192 do processo licitatório) e confirma a necessidade desses dados para identificar custos e alcançar retornos esperados:

4.2. Situação de Sistemas e Sítios no âmbito do MDIC

A falta de acesso à documentação ou de acompanhamento junto à execução não permitiu, neste trabalho, apresentar detalhamento que possibilite melhor análise quanto à necessidade, evolução ou mesmo desativação daqueles sistemas.

O levantamento dos custos envolvidos na manutenção e execução desses sistemas é de extrema importância para identificação dos gastos e alcance dos retornos esperados. A formação de grupo de trabalho para que, a partir de junho de 2010, seja efetuado o exame de todos os sistemas e programas identificados ou existentes no MDIC para apreciação do CTI seria medida recomendável no que diz respeito à economicidade nos gastos públicos. (grifos acrescidos)

Assim, o PDTI não possuía em seu bojo elementos suficientes para se afirmar que a prorrogação estaria alinhada a esse documento.

Ainda quanto à primeira prorrogação, o referido Parecer Técnico 2010-032 (item *DA ANÁLISE DO MÉRITO*), aponta a não observância de determinações efetuadas pelo TCU no Acórdão n.º 1105/2010-P em relação à contratação em tela, as quais incluem

falhas de planejamento relativas à definição do quantitativo a ser contratado e resultados esperados:

O referido contrato foi objeto de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União - TCU, que emitiu em 19/05/2010 o Acórdão nº 1105/2010 - Plenário (folhas 1557 a 1568), o qual faz determinações ao MDIC a respeito de não-conformidades no edital e no contrato em questão.

(...)

Do exame do item 9.3 (folhas 1567 e 1568) do acórdão nº 1105/2010-TCU-Plenário, que versa sobre as citadas determinações, apresenta-se o resultado da análise efetuada, a saber:

(...)

Análise 4

- Falta fundamental, para cada projeto, a quantidade de PMD/PEP a serem utilizados. O Anexo 11(folhas 1446 a 1464) cita apenas o quantitativo, mas não justifica como este quantitativo foi encontrado.

(...)

Análise 5

- Não foi encontrado nos autos o demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade quanto a aproveitamento de recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

- Falta estabelecer metas objetivas para cada resultado esperado bem como procedimentos de verificação, para cada projeto, que permitam aferir o alcance dessas metas.

O Parecer Técnico 2010-032 apresenta ainda a seguinte afirmação quanto à possibilidade de prorrogação contratual diante dos apontamentos efetuados pelo TCU:

Conforme reunião realizada no TCU, a qual participou o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Finanças, foi informado ao Coordenador-Geral de Recursos Logísticos em 11/05/2010 (folha 1610) que ficou acordado que poder-se-ia prorrogar o contrato de desenvolvimento de software por mais um período, e que o TCU não fixou até então prazo, entendendo que seria a prorrogação por mais 12 meses ou até que seja concluída a nova licitação.

Apesar da afirmação transcrita acima, o contrato em questão foi prorrogado por mais três períodos.

Quanto ao segundo termo aditivo, de fato, verifica-se que o setor de recursos logísticos do MDIC efetuou pesquisa de preços e obteve três contratos junto a outros órgãos públicos (os demais órgãos consultados informaram não possuir a contratação em questão). Desses três contratos, apenas um único contrato possui objeto similar ao da contratação, entretanto, bem mais amplo que o do MDIC. Entretanto, não consta no processo licitatório afirmação desse setor de que a prorrogação era economicamente vantajosa com base nesse contrato obtido.

No caso, o setor em questão solicitou a manifestação da CGMI sobre a vantajosidade da contratação, a qual fundamentou sua decisão não com base no contrato obtido pelo setor de recursos logísticos, mas em estudo apócrifo e sem data que compara a métrica do MDIC com a métrica de pontos de função. Segundo despacho da CGMI, datado de 02/08/2011, tal estudo é que comprovaria a economicidade da contratação. A inconsistência do referido estudo já foi abordada neste relatório de auditoria.

Relativamente ao terceiro termo aditivo, o setor de recursos logísticos do MDIC efetuou pesquisa de preços e obteve o mesmo contrato já citado na pesquisa de preços referente ao segundo termo aditivo (os demais órgãos consultados informaram não possuir a contratação em questão). Novamente o setor responsável pela pesquisa de preços solicitou a manifestação da CGMI sobre a vantajosidade da prorrogação, a qual fundamentou sua opinião também com base no referido estudo que compara métricas, conforme informado no Memorando n.º 319/CGMI/SPOA/SE, de 28/08/2012. Tal procedimento recebeu críticas da Assessoria Jurídica do MDIC, o que já foi discorrido neste relatório.

Assim, apesar de o MDIC cita em sua resposta que havia comparação entre a métrica utilizada pelo MDIC e a de pontos de função e em função dos resultados dessa comparação, estava *consubstanciada e circunstanciada a vantajosidade econômica e financeira das prorrogações*, tal comparação foi efetuada por meio de estudo apócrifo que não possui condição de validade e nem se presta a atestar situações. Ademais, a condição de vantajosidade do contrato está sendo fundamentada com base na própria métrica do MDIC, quando a execução contratual demonstra que essa métrica não foi aplicada na maior parte dos serviços realizados pela contratada, conforme será demonstrado neste relatório de auditoria.

Quanto ao acréscimo de 25%, o documento informado na resposta do MDIC, que justificaria tal acréscimo, é também apócrifo e apresenta dados que não corresponderam à execução realizada no período. Assim, constam quantificados no referido documento e seus anexos a necessidade de desenvolvimento de 21 novos sistemas, no entanto, verificou-se na análise da execução no período de vigência do aditivo contratual que foram desenvolvidos apenas 4 desses novos sistemas. Dessa forma, o valor contratual foi aditado em 25% sem que restasse demonstrada a justificativa para tanto.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Elabore e faça constar nos processos de contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas e sítios web justificativa detalhada e fundamentada dos quantitativos definidos para a contratação, vinculados a objetivos e resultados esperados pelo Órgão, de forma a possibilitar o devido controle da execução contratual, a avaliação do retorno da contratação e evitar desperdício de recursos públicos e prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais.

2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Execução contratual efetuada sem segregação das funções de planejamento e desenvolvimento de sistemas, que foram acumuladas pela empresa contratada, e realização de pagamentos sem respaldo na metodologia de mensuração definida contratualmente e sem a devida justificativa dos valores informados, os quais foram atribuídos de forma genérica a conjunto de serviços.

A análise efetuada sobre a metodologia, utilizada pelo MDIC na execução do Contrato n.º 52/2009, de mensuração e pagamento de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas e sítios web, identificou as seguintes deficiências:

- a) a métrica utilizada para mensuração dos serviços é vinculada a fator de conversão em homem-hora;
- b) a métrica não se adequa às necessidades requeridas pelos sistemas corporativos do MDIC, não sendo utilizada em 59% da execução contratual realizada;
- c) não há a discriminação individual dos valores pagos para cada serviço executado, sendo os valores definidos para um conjunto de serviços;
- d) a contratada é responsável cumulativamente pela fase de planejamento e pela de desenvolvimento dos sistemas do MDIC.

Quanto ao primeiro ponto abordado, embora o MDIC utilize métrica própria que não corresponde à métrica de homem-hora, verifica-se que para a conversão dos pontos obtidos pela referida métrica em valores financeiros o Órgão utiliza fator de conversão para homem-hora, baseado nos salários mensais pagos para três categorias profissionais.

O TCU, ao analisar o Edital do Pregão n.º 29/2009, que originou o Contrato n.º 52/2009, verificou a inadequação dessa metodologia e efetuou a seguinte determinação ao MDIC (Acórdão n.º 1105/2010-Plenário):

*9.3.9. em atenção ao disposto no Acórdão n.º 1.125/2009-TCU-Plenário, nas futuras contratações de serviços de desenvolvimento e de manutenção de sistemas e de sítios web, **abstenha-se de incluir disposições no edital que prevejam a utilização de fator de conversão das métricas definidas pelo MDIC, exemplo do PMD e PEP, para homem-hora;** (grifos acrescidos)*

Quanto à análise da efetividade da métrica contratual utilizada pelo Órgão, os exames realizados constataram dos 36 milhões de reais pagos no período de outubro/2009 a agosto/2013, 59% (cinquenta e nove por cento) foram pagos sem utilizar a métrica definida no Contrato. Nesses casos, os valores foram definidos pela própria empresa contratada (SIGMA Dataserv Informática), que informa no respectivo documento-proposta o total global de PMD que utilizará para um determinado conjunto de serviços sem, no entanto, detalhar como chega ao quantitativo informado, conforme exemplificado abaixo.

DADOS DA PROPOSTA	
Nr Proposta 65	Solicitação 99/2012
Início 01/2013	Término Previsto 01/2013

CUSTO DO PROJETO
<p>Métrica: Sem Métrica</p> <p>Item da Métrica: Sem Métrica</p> <p>Justificativa da métrica: Os produtos desta proposta não são assistidos pelos critérios de cálculo estabelecidos na métrica do MDIC, pois serão efetuadas alterações no sistema que não afetam tabelas do banco de dados. Serão realizados atendimentos via emails de alterações solicitadas pelo DNRC, gerando a análise e atendimento das solicitações para efetuar as alterações em telas, inclusão de campos e funções, alterações em consultas e implementação de rotina conforme a necessidade das Juntas Comerciais.</p> <p>Quantidade de unidade sem métrica (1 SM = 1 PMD) SM = 17.6</p> <p>Fórmula do item da métrica: SM</p>

Fonte: Documento-proposta n.º 65 do projeto GERIMAGEM.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO
<p>Parcela 68 (Jan/2013)</p> <p>Produtos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -DNRC - Criação de funcionalidade para assinatura de PDF's no novo Gerimagem -JCDF - Orientação para reprocessamento de imagens na Junta Comercial -JCPB - Recuperação de senhas de usuários no sistema <p>Unidades de métrica para a realização dos produtos da Parcela: 17.6 PMD</p>

Fonte: Documento-proposta n.º 65 do projeto GERIMAGEM.

Questionada sobre o motivo pelo qual não foi seguida a métrica contratual na maioria dos pagamentos efetuados, o MDIC informou o que segue:

O pagamento foi embasado na previsão contida no inciso ii, item 2, fase 2, do "Documento Proposta", subitem 7.1.1 do 7.1 - Processo de



Execução de um Projeto, Anexo I do Termo de Referência que prevê a possibilidade da não aplicação da métrica.

É necessário esclarecer que - e isto é uma dificuldade inerente a qualquer critério de mensuração de serviços de informática (como Pontos de Função, por exemplo) - existe uma limitação de aplicação das metodologias de desenvolvimento de sistemas para a realização de serviços de manutenção de sistemas.

Para melhor compreender o problema: tomemos a tabela da página 36 do Edital (7.2.3. Aplicação da Métrica). Ali estão elencados os fatores que influenciam na medição do esforço de criação de um sistema de informações. Isto envolve tanto a parcela "visível" do sistema ("botões", "menus", dentre outros) quanta a parte "não-visível" do mesmo (tabelas internas de dados, interfaces com outros sistemas, dentre outros). Quando se cria um sistema "do zero", pode-se dizer que essa metodologia reflete o esforço proporcional de criação de um sistema, proporcionalmente ao seu "tamanho" e "complexidade".

No entanto, os fatores que influenciam esse cálculo no momento da criação não são automaticamente aplicáveis no momento da manutenção (que pode decorrer de uma alteração legal, por exemplo - mencionaremos isso adiante). Pode haver um esforço técnico grande, que não ocasione alteração nos parâmetros funcionais e de tamanho do sistema.

Embora o Termo de Referência preveja a possibilidade de não aplicação da métrica, tal documento também informa que esta possibilidade se refere a “casos especiais”. Assim, não se pode tratar uma excepcionalidade como se fosse regra, como ocorreu na execução do Contrato n.º 52/2009, tendo em vista que a ausência da métrica abrange 59% da execução contratual.

A métrica aplicada para a obtenção dos valores dos serviços deve ser definida para que seja adequada às necessidades do Órgão. Não é justificável que o MDIC crie e mantenha uma métrica que não atende às necessidades apresentadas pelos seus sistemas corporativos e que, dessa forma, não seja utilizada na maior parte dos serviços requeridos.

A justificativa apresentada pelo MDIC, de que os fatores que influenciam o cálculo no momento da criação do sistema não são automaticamente aplicáveis no momento da manutenção, denota que a métrica utilizada pelo MDIC não é adequada às necessidades do Órgão, visto que, conforme verificado na execução contratual, os valores dispendidos com o desenvolvimento de novos sistemas (“do zero” como afirma o MDIC) representaram a menor parte dos gastos efetuados com o Contrato.

Quanto ao critério utilizado para estabelecer os valores nos casos de não aplicação da métrica, o MDIC informou o que segue:

A remuneração tomou como base a aplicação analógica da fórmula descrita no Anexo IV do Edital de Licitação ("CÁLCULO DO PMD-PEP"). Nesse anexo está descrita a metodologia para dimensionamento dos esforços de desenvolvimento de sistemas, através do cálculo de distribuição de esforços. De acordo com a referida metodologia, a produtividade média para desenvolvimento de um PMD-PEP equivale a aproximadamente, 20 horas técnicas, sendo a hora unitária calculada de acordo com um valor médio ponderado entre os profissionais envolvidos.

Assim, considerando um mês de 20 (vinte) dias úteis, com 160 horas trabalhados num dado mês por um profissional, o critério-base para o remuneração é de 8 PMD-PEP por mês como critério de produtividade para cada profissional (quociente da divisão de 160 horas mensais por 20 horas para produção de 1 PMD-PEP).

Excepcionalmente, em atividades que demandam uma atuação predominante, mais intensa e complexo de gerência de projetos, com alterações de regras de negócio, o que desbalanceia o cálculo da média ponderada da hora unitário prevista no Edital, pode ser aplicável uma correção dos percentuais desse cálculo, mediante o recálculo desses percentuais de valoração da hora unitária.

A justificativa apresentada evidencia que os valores são definidos como base no esforço homem-hora, o que é combatida pelo TCU, por não se vincular a resultados. Além disso, é aplicada uma correção nos percentuais de cálculo sem que fique claro o critério utilizado. Assim, a atribuição de valores se torna subjetiva, concedendo à contratada grande margem de discricionariedade, o que pode onerar o custo para o MDIC.

Quanto à constatação de que não há a individualização dos valores pagos para cada serviço executado, sendo os valores definidos pela SIGMA para um conjunto de serviços, houve a seguinte manifestação do MDIC:

Esse procedimento é adotado com base no item 6.4 do contrato que define que o custo de execução está descrito no documento proposta de forma global.

Para os produtos não metrificados segue-se conversão de PMD para VHS - "Valor de Hora Serviço", que é composto pela composição das atividades técnicas dos produtos envolvidos no trabalho (anexo IV) do cálculo do PMD-PEP do contrato 52/2009.

A métrica não prevê valores individualizados por produto e o total de PMD de cada parcela não necessariamente corresponde a valoração mensal, pode ser dividida de acordo com o planejamento gerencial.

É importante ressaltar que a métrica e a aplicabilidade nas ações solicitadas são (sic) diretamente ligadas (sic) à necessidade de ter recursos alocados para a execução das referidas tarefas, ficando mais simples e administrável ter várias atividades alocadas a esses recursos,

gerando, na prática, redução na oneração tanto para o Órgão quanto para a empresa contratada.

O questionamento efetuado referiu-se aos casos em que não foi utilizada a métrica contratual (59% do montante pago). Quanto a essas situações não cabe a atribuição dos valores de forma global, como justificado, visto que esse raciocínio só poderia ser aplicado aos serviços que seguem a métrica contratual, em que o produto final é o sistema pronto ou a manutenção evolutiva efetuada. No caso dos pagamentos sem utilizar a métrica, os serviços realizados são distintos e não guardam relação de dependência uns com os outros, não cabendo a atribuição global de valores, a qual inviabiliza identificar o valor efetivamente pago para cada um dos serviços/produtos entregues e avaliar a sua razoabilidade.

A título de exemplo, traz-se à colação trecho do documento-proposta n.º 18 do projeto CGMI Demandas, em que a empresa SIGMA atribui para um conjunto de 11 serviços o quantitativo de 102,4 PMD, definido sem métrica, que corresponde a R\$ 232.498,80. Não houve atribuição individual de valores para cada um dos serviços informados, não sendo possível identificar os custos.

Parcela 23 (Mar/2012)

Produtos:

- 01-Elaboração de apresentação CGMI para equipe de apoio
- 02-Elaboração de relatório sobre NPNE para a [REDACTED]
- 03-Elaboração de apresentação CGMI para a [REDACTED]
- 04- Ajustes referentes à migração de Servidor que abriga o portal do MDIC E sisprom
- 05-Planilha de atendimento -SIARCO V3 - DNRC
- 06-Manual SIARCO V3
- 07- Apresentações da ENAJ - Recife
- 08-Gestão de configuração dos projetos
- 09-Planejamento e Análise de Negócios - SCS
- 10)Planejamento e controle de demandas DNRC
- 11) Conformidade Jurídica dos projetos

Unidades de métrica para a realização dos produtos da Parcela: 102.4 PMD

Fonte: Documento-proposta n.º 18 (parcela 23) do projeto CGMI Demandas (foram tarjados os nomes de pessoas físicas constantes no documento)

Cabe avaliar também que a informação apresentada na justificativa do MDIC de que a métrica não prevê valores individualizados por produto e que o total de PMD de cada parcela não corresponde à valoração mensal do serviço, representa a adoção de uma



metodologia de pagamento desvinculada de resultados que pode ocasionar algumas consequências adversas para o Órgão. Nesses casos, há a possibilidade que o software final não atenda aos requisitos do usuário e assim mesmo a administração efetue o pagamento. Este deve ocorrer em decorrência do resultado recebido e homologado, conforme as especificações constantes nas propostas aprovadas.

O último aspecto a ser abordado na metodologia de pagamento do Contrato n.º 52/2009, refere-se ao fato da empresa contratada acumular as funções de planejamento do projeto (aferindo os custos) e de execução do projeto.

Conforme verificado na Metodologia de Gerenciamento de Projetos, constante no item 6 do Anexo I do Termo de Referência, após ser solicitado algum serviço pelo MDIC, a empresa contratada elabora o denominado “documento-proposta” que contém as principais funcionalidades e objetivos do projeto, a métrica aplicada e as parcelas de execução do projeto com os produtos que serão entregues e os valores de cada parcela. Ainda segundo a referida Metodologia, para elaborar o documento-proposta, a empresa contratada “planeja a execução do projeto, levanta os custos e organiza a entrega dos produtos”, sendo o MDIC responsável por efetuar o aceite (ou o não aceite) do documento-proposta. Para a execução e o pagamento dos serviços, a Metodologia estabelece que deve ser seguido o que consta no documento-proposta.

A referida metodologia, no entanto, não é adequada à natureza da contratação, visto que os requisitos necessários aos serviços demandados podem ser superestimados no planejamento efetuado pela contratada, uma vez que será também a executora do projeto, onerando a contratação.

No caso do MDIC, os elementos que compõem a métrica (tabelas e relatórios), possibilitam uma subjetividade na aferição da contratada quanto à quantidade e complexidade a serem utilizadas no desenvolvimento e manutenção dos sistemas corporativos do Órgão.

Do todo o exposto, verifica-se que a forma de especificação dos serviços pagos sem a utilização da métrica contratual, constantes nos documentos-propostas, impossibilitaram o MDIC realizar uma aferição discriminada quanto ao que estava sendo efetivamente pago em cada um dos serviços informados pela empresa nas parcelas pagas. Inclusive, conforme será demonstrado no próximo ponto, foram efetuados pagamentos à empresa SIGMA para a realização de diversos serviços não constantes no Contrato, evidenciando falhas no acompanhamento da execução contratual.

Essas constatações foram encaminhadas para conhecimento e manifestação do MDIC que, em resposta, apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício n.º 12/2014/SPOA/SE-MDIC, de 13/01/2014:

Para alcance dos objetivos das demandas das Unidades Estratégicas de Negócio e atento, para a necessidade de fazer cumprir o princípio constitucional da eficiência e eficácia e as disposições contidas na legislação, em especial a Lei nº 4.048, em especial o art. 4º, inciso VII, e

*devido à **força excludente e a tempestividade**, foram realizadas atividades e serviços com o intuito de corrigir as falhas identificadas quanto a metodologia de mensuração e pagamento de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas baseada em métrica, mediante adesão ao Sistema de Registro de Preços, Processo nº 52004.002626/2013-47, Contrato Administrativo nº 43/2013.*

Por fim, poderá ser analisado o mérito deste ato administrativo, para verificar se a decisão adotada por este Gestor foi correta, em conformidade com o ordenamento jurídico e pautada pelos princípios expressamente estabelecidos no art. 37, caput, da Constituição Federal.

O Órgão não apresenta novas justificativas para os apontamentos efetuados quanto à inadequação da metodologia de mensuração e pagamento de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva dos sistemas do Órgão constante no Contrato n.º 52/2009.

Nesse aspecto, os valores pagos sem a métrica contratual permanecem sem a devida justificativa de preços, fato que contraria o disposto no próprio dispositivo que prevê essa excepcionalidade (item 7 do Anexo I do Termo de Referência do Pregão n.º 29/2009), o qual exige que os projetos que não puderem ser enquadrados na métrica contratual sejam apresentados com detalhamento e justificativa.

7. Métrica para cálculo de projetos de sistemas de informações e sítios web

(...)

CONSIDERAÇÕES GERAIS

1 Os projetos que não se enquadram nas métricas aqui definidas deverão ser apresentados em forma de projeto especial, com detalhamento e justificativa para análise e aceitação da COSIM.

Tal detalhamento inexistia nos projetos desenvolvidos sem a aplicação da métrica contratual, os quais apresentam um valor global para um conjunto de serviços sem referência de como se chegou a tal valor e sem discriminar o custo de cada um dos serviços dentro do valor global apontado.

Quanto à resposta apresentada pelo MDIC, esta informa como providência para a correção das falhas apontadas neste relatório a adesão à Ata de Registro de Preços do Ministério de Minas e Energia – MME, resultando na consequente contratação de empresa para o desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação, na modalidade Fábrica de Software, dimensionada pela métrica de pontos de função.

O contrato resultante da adesão realizada pelo MDIC não foi objeto de análise desta equipe de auditoria, mas cabe avaliar que a adoção da métrica de pontos de função, constante na contratação efetuada pelo Órgão, é considerada boa prática nos termos do §3º do art. 1º da IN SLTI n.º 31/2010.



Entretanto, verifica-se que a contratação efetuada pelo MDIC é vinculada a tecnologias, processos e metodologia de gerenciamento de projetos próprios do MME, conforme disposto no edital da licitação. Tal fato pode dificultar o devido controle da execução contratual e a obtenção de resultados.

Assim, considerando que na contratação de Tecnologia da Informação devem ser observados o pagamento por resultados, a avaliação da qualidade e o controle efetivo da execução contratual, cabe ao MDIC avaliar a viabilidade de permanência do contrato em questão, analisando a sua aderência aos processos, gestão e metodologia de gerenciamento de projetos do Órgão, bem como o seu atendimento às necessidades do MDIC e consequente retorno da contratação.

Destaca-se que, em face da possibilidade de surgimento de conflitos de interesse, a natureza dos serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas exige a devida segregação de funções, conforme o estabelecido no art. 6º da Instrução Normativa SLTI n.º 04/2010. Assim, as atividades estratégicas de planejamento (análise de negócios e concepção do projeto) devem ser realizadas pelo Órgão, não podendo ser acumuladas pela empresa contratada para o desenvolvimento de sistemas.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA:

A Unidade, por meio do Ofício n.º 200/SPOA-MDIC, de 28/07/2014, apresentou as seguintes justificativas após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria da CGU:

E preciso ter consciência de que tratamos de um contrato que perdurou por um bom período (iniciando em 25/09/09). Naquela época a contratação soava no plano da Administração Federal como um grande avanço pois passava a permitir a utilização de uma métrica para os itens de TI. Entretanto, sua avaliação, no decorrer do tempo foi mudando, em face do surgimento de novas métricas atualmente aceitas, contudo, isso não fez alterar a sua vantajosidade e a capacidade da administração de mensurar.

A avaliação daquele contrato não pode ser pautada simples e diretamente pelos parâmetros da métrica atual, como o Ponto de Função - PF, pois geraria uma crítica irreal, haja vista que não é tecnicamente adequado transpor as regras, objetivos e contexto daquele contrato as regras, objetivos e contexto vigentes para o atual contrato. E exatamente por esta razão que a administração do MDIC alterou a métrica adotada, não prorrogando mais o Contrato Administrativo nº 52/2009, em 24/09/2013, por decisão administrativa.

Na estruturação das atividades de TI, havia uma divisão dos trabalhos com funções específicas, onde a CGMI atuava em conjunto com outras Coordenações, que por sua vez geravam as demandas relativas a desenvolvimento de sistemas. A anuência quanto as demandas



requeridas cabia ao Coordenador-Geral. Após, isto definido, era encaminhado para as providências técnicas da contratada quanto a melhor solução técnica requerida. Esta planejava operacionalmente a que e como iria executor. A CGMI, por sua vez, avaliava a proposta do contratado e caso houvesse necessidade de ajustes, a Coordenação interviria a fim de ajustar e definir os novos parâmetros que levassem a plena adequação à necessidade requerida. Portanto, entende-se não caber uma avaliação da ausência de segregação de funções.

Essa dinâmica permitia que houvesse variação com os devidos ajustes dos valores, pois o grau de empenho do trabalho variava, assim como a complexidade, causando a variação correspondente na proporção dos valores financeiros a ser pago pela administração do MDIC.

As demandas eram discriminadas individualmente, o pagamento decorria da análise de complexidade e da quantidade de itens que compunham, de tal maneira que o referido pagamento somente era autorizado a partir da avaliação técnica pelo controle da CGMI, por meio da elaboração de Parecer Técnico, que por sua vez subsidiava a emissão do Relatório Operacional, com o objetivo de apresentar sucintamente quais as parcelas foram autorizadas, avaliadas e homologadas pelo acompanhamento e controle da CGMI.

A fim de restabelecer o histórico do desenvolvimento dos pagamentos e análise técnica efetivada pela CGMI, com o fito de efetuar os pagamentos, apontamos que na primeira vigência do exercício contratual, o processamento dos pagamentos era baseado em elementos de mensuração, que quantificavam valores por gerência de projetos, análise e implementação de sistemas.

A quantificação dos itens pagos era formalizada por um representante da Administração, especialmente designado, o qual possuía competência técnica, conhecimentos necessários e tempo hábil para execução das atividades de fiscalização contratual, munido de Relatório Operacional, Parecer Técnico - Análise e Homologação para emissão do Relatório Operacional, sendo intercalados os citados expedientes, integrando seu conteúdo: os itens, as unidades demandantes, a quantificação individualizada e a totalização da tarefa técnica. Destaca-se que em cada relatório, a gestão contratual fazia referência aos PMDs, bem como da nota fiscal referente e sua correlação com os valores apurados e serviços executados das parcelas. Sem contar, que havia a descrição pormenorizada dos projetos desenvolvidos pela empresa SIGMA, com seus respectivos valores e verificação das parcelas autorizadas e disponibilizadas às unidades administrativas requerentes do MDIC.

Na desenvoltura histórica da execução do contrato, fica bem caracterizada que o agir administrativo evoluiu no sentido de cada vez efetivar o controle, de tal maneira, que esse mecanismo de pagamento e aferição acima destacado, transformou-se em instrumento de pagamento intensificado a partir do exercício de 2010.

Na especificidade da métrica adotada a época pelo MDIC, do ponto de vista conceitual, devemos verter nosso esforço intelectual e de visão de suas relações apontando o seguinte:

a) A proposta apresentada e disponibilizada no sistema ComprasNet, no seu Quadro Resumo, revela de forma clara e objetiva a composição dos valores para se chegar ao valor global do contratação em tela. Do mesmo modo, os sucessivos pedidos de repactuação, outrora concedidos pela Administração, seguiram os mesmos critérios: VHS, PMD-PEP e Total de PMD-PEP estimados para o Contrato, conforme quadro abaixo:

QUADRO RESUMO					
Cargo	Valor do Salário	Valor do Posto	Valor hora	%	Valor hora %
Gestão de Projetos	R\$ 7.600,00	R\$ 24.026,41	R\$ 136,51	7,20%	R\$ 9,83
Análise de Sistemas	R\$ 6.000,00	R\$ 19.034,85	R\$ 108,15	52,80%	R\$ 57,10
Implementação de Sistemas	R\$ 4.500,00	R\$ 14.955,24	R\$ 81,56	40,00%	R\$ 32,63
				100,00%	R\$ 99,56
VHS	R\$ 99,56				
PMD-PEP	R\$ 1.991,20				
Total de PMD-PEP estimadas para o Contrato	3.736				
Valor Total da Proposta	R\$ 7.439.123,20				
Valor Teto Estimado para o Contrato	R\$ 8.393.290,00				
Percentual de desconto	11,37%				
DADOS DO PROPONENTE:					
Nome:	Heber de Lucena Coradi				
Razão Social:	SIGMA DATASERV INFORMÁTICA S/A				
Endereço completo:	SH/Su. Qd. 06, Bl. C, Sl. 1201/1202 - Edifício Brasília XXI - Brasília/DF - CEP: 70316-100				
Telefone:	(61) 3323 1122				
Validade da Proposta:	60 dias corridos				
				e-mail:	info@sigma.com
Brasília, 20 de Agosto de 2009					

Fonte:

<http://comprasnet.gov.br/livre/precao/AnexosProposta.asp?uasq=280101&numprp=292009&prqcd=177114>

b) Ainda em relação à proposta, informa-se que, embora apontada pela douta CGU, o documento apresentado à folha 65, cuja formula é 1 SM = 1 PMD, é indiferente, haja vista que consoante a proposta abaixo transcrita, tanto faz o SM quanto o PMD-PEP:



DADOS DA PROPOSTA	
Nr Proposta 65	Solicitação 99/2012
Início 01/2013	Término Previsto 01/2013

CUSTO DO PROJETO
Métrica: Sem Métrica
Item da Métrica: Sem Métrica
Justificativa da métrica: Os produtos desta proposta não são assistidos pelos critérios de cálculo estabelecidos na métrica do MDIC, pois serão efetuadas alterações no sistema que não afetam tabelas do banco de dados. Serão realizados atendimentos via emails de alterações solicitadas pelo DNRC, gerando a análise e atendimento das solicitações para efetuar as alterações em telas, inclusão de campos e funções, alterações em consultas e implementação de rotina conforme a necessidade das Juntas Comerciais.
Quantidade de unidade sem métrica (1 SM = 1 PMD) SM = 17.6
Fórmula do item da métrica: SM

Fonte: Documento-proposta n.º 65 do projeto GERIMAGEM.

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO
Parcela 68 (Jan/2013)
Produtos: -DNRC - Criação de funcionalidade para assinatura de PDF's no novo Gerimagem -JCDF - Orientação para reprocessamento de imagens na Junta Comercial -JCPB - Recuperação de senhas de usuários no sistema
Unidades de métrica para a realização dos produtos da Parcela: 17.6 PMD

Fonte: Documento-proposta n.º 65 do projeto GERIMAGEM.

c) Desta feita, é importante destacar, que no quadro-resumo acima descrito, houve alterações de valores ocasionados pelos seus respectivos acréscimos no forma de repactuações/apostilamentos. Isso reflete nos procedimentos de liquidações/pagamentos. Há também que se dizer, que os reflexos financeiros também incidiram no valor unitário da métrica adotada e, por via de consequência, nos seus valores globais.

CAUSA:

Adoção de metodologia de mensuração e pagamento de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas baseada em métrica que não atende às necessidades apresentadas pelos sistemas corporativos do MDIC e que, portanto, não era aplicada na maior parte dos serviços demandados na execução do Contrato n.º 52/2009.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO:

Embora o MDIC alegue em sua argumentação não ser possível a avaliação do Contrato nº. 52/2009 com base na métrica de pontos de função, por gerar uma crítica irreal, não houve nos trabalhos de auditoria a comparação da métrica utilizada pelo MDIC no referido contrato e a métrica de pontos de função. Aliás, tal comparação foi efetuada pelo próprio MDIC com o objetivo fundamental e justificar a manutenção do contrato em questão por sucessivos períodos, conforme já abordado neste relatório de auditoria.

O Órgão afirma, ainda, que o surgimento de novas métricas atualmente aceitas não fez alterar a vantajosidade da métrica adotada pelo MDIC, à época, e a capacidade da Administração de mensurar. Apesar dessa afirmação, o que se verifica na execução contratual é que a métrica em questão não foi aplicada à maior parte dos serviços executados, ocasionando pagamentos sem a devida justificativa de preços. Acrescente-se que essa constatação de ausência de utilização da métrica contratual para mensurar os serviços realizados pela contratada não decorre de qualquer comparação com outra métrica surgida no período, mas tão somente da análise da própria execução do Contrato nº. 52/2009, que perdurou por quatro anos com três prorrogações contratuais e acréscimo de 25% nos quantitativos contratados.

Em seus argumentos, o Ministério entende que não cabe uma avaliação de ausência de segregação de funções na execução contratual, tendo em vista haver divisão de trabalhos, com a atuação da CGMI em conjunto com outras Coordenações, bem como pelo fato de a CGMI avaliar a proposta apresentada pela empresa contratada para a realização de serviços e intervir em caso de necessidade ajustes nessa proposta. Quanto a essa afirmação do Ministério, importa transcrever o que dispõe a metodologia de gerenciamento de projetos do Órgão, em vigor à época da contratação e inserida no Termo de Referência da licitação, de onde se extraem os seguintes trechos:

5 – Modelo de execução e avaliação dos serviços

(...)

5.2. A primeira iteração de um Projeto consiste na elaboração do Documento-Proposta mediante Solicitação de Serviço, conforme modelo definido no Anexo V deste Termo de Referência, emitida pela Coordenação de Sistemas de Informações e Modernização – COSIM da Coordenação-Geral de Modernização e Informática – CGMI **à empresa Contratada** por meio do Sistema de Gestão de Demandas, Projetos e Serviços de Tecnologia da Informação – OASIS, desenvolvido por este Ministério.

6 – Metodologia de Gerenciamento de Projetos

6.1. PROCESSO DE EXECUÇÃO DE UM PROJETO

6.1.1. DOCUMENTO PROPOSTA



Fase 1: Solicitação de Serviço

1. A COSIM encaminha “Solicitação de Serviço – SS” **para a empresa Contratada para que elabore “Documento Proposta”**, conforme modelo definido no Anexo V deste Termo de Referência.

Fase2: Elaboração do “Documento Proposta”

(...)

1. A empresa Contratada estabelece contato com a Unidade Gestora do projeto a fim de **levantar todas as informações necessárias à elaboração do “Documento Proposta”**, conforme modelo definido no Anexo VI deste Termo de Referência, tais como:

(...)

2. A empresa contratada **planeja a execução do projeto, levanta o custo e organiza a entrega dos produtos**, complementando assim o “Documento Proposta” com informações, tais como:

i. O nome do Gerente do Projeto responsável pela realização do projeto e pela condução da equipe que realizará os produtos planejados (Gerente do Projeto).

ii. **A métrica aplicada confirmando o valor final para a realização dos produtos** planejados ou a justificativa para a sua não aplicação em casos especiais (Custos).

iii. As parcelas de execução do projeto com os produtos que serão entregues e os valores a serem realizados pela execução das parcelas (Cronograma de Execução)

6.1.2 EXECUÇÃO DA PARCELA

(...)

Fase 2: Execução da Parcela

1. A empresa Contratada realiza os produtos da parcela autorizada, observando a conformidade com as características técnicas definidas na Metodologia. (grifos acrescidos)

Na metodologia utilizada pelo Órgão, o processo é iniciado já com a solicitação de serviço à contratada para que esta planeje o projeto, defina o custo e efetue a sua execução. O mecanismo de controle se limita a verificar se a contratada executou o seu

próprio planejamento, não havendo outro referencial de planejamento para aferir o desempenho da contratada e os resultados obtidos, visto não há no Órgão um planejamento eficaz das necessidades para o período da contratação, conforme relatado na constatação anterior. Assim, a solicitação de serviços é sob demanda, não se vincula a um planejamento anterior e o controle circunscreve-se ao próprio planejamento de serviços da contratada.

Assim, há conflito de interesses e ausência de segregação de funções quando a metodologia de gerenciamento de projetos do Órgão estabelece que todo o planejamento é definido pela mesma empresa que executará o serviço.

Em outro ponto o Órgão afirma que as demandas eram discriminadas individualmente e o pagamento decorria da análise de complexidade e da quantidade de itens que compunham o serviço. Entretanto, o que se verifica nos documentos-proposta elaborados pela SIGMA é que a empresa estabelece determinado valor para os pagamentos efetuados sem a métrica contratada, mas não esclarece como chegou a esse valor e nem o Órgão informa em sua resposta um critério objetivo para a definição de tais valores. Acrescente-se que embora os produtos estivessem listados nos documentos-proposta não havia discriminação individual dos valores correspondentes cada uma dos itens pagos sem métrica, conforme já demonstrado neste relatório.

Para esclarecer a situação aqui relatada e tomando por referência o próprio exemplo constante no relatório, verifica-se que no item *Custo do Projeto* do documento-proposta n.º 65 consta a expressão *Métrica: Sem métrica* e é informado que a quantidade de pontos para os serviços executados sem métrica é 17,6. Entretanto, esse valor (17,6) é informado pela SIGMA sem que haja qualquer justificativa de como se chegou a tal valor, uma vez que ele não foi obtido pela aplicação da métrica contratada. O MDIC, em sua resposta, também não esclarece como a SIGMA chegou a tais valores pagos sem a aplicação da métrica.

No caso, o Órgão argumenta em sua resposta que o documento-proposta n.º 65, apresentado como exemplo pela equipe de auditoria, é *indiferente*, visto constar em seu bojo que o quantitativo de SM (pontos sem métrica) se iguala ao de PMD-PEP (pontos obtidos pela aplicação da métrica). Entretanto, o documento em questão possui relevância, pois se trata do “documento-proposta”, único documento de planejamento da execução dos serviços, conforme já analisado, e onde é definido o custo do serviço a ser executado. Custo esse que é obtido pela multiplicação do quantitativo de pontos que serão utilizados para realizar o serviço pelo valor unitário desses pontos.

Para justificar os valores pagos à SIGMA, o MDIC apresenta, em sua resposta, planilha com a composição dos valores utilizados para se chegar ao custo unitário dos pontos (R\$ 1.991,20), o qual multiplicado pela previsão de pontos esperado para o período de 12 (doze) meses, no caso 3.736 PMD, resulta no valor total estimado para a contratação de R\$ 7.439.123,20, constante na referida tabela.

Entretanto, esse quantitativo constante na tabela apresentada pelo MDIC é o estimado para o período de doze meses, mas o pagamento à empresa contratada só é devido mediante a devida realização do serviço e apuração exata do custo desse serviço, custo esse que constará apenas no documento-proposta que, conforme relatado, não esclarece o critério utilizado para se chegar aos valores dos serviços em que não houve a aplicação da métrica contratual.

Acrescente-se que embora o Órgão afirme em sua resposta que as demandas eram discriminadas individualmente, a execução contratual demonstra que não havia atribuição individual de valores a cada uma dos itens pagos sem a métrica. Assim, considerando o próprio exemplo trazido neste relatório de auditoria, verifica-se que dentro do valor de R\$ 232.498,80, pago a um conjunto de serviços executados pela SIGMA, não é possível saber, por exemplo, quanto custou a realização pela SIGMA do serviço de *Elaboração de apresentação CGMI para equipe de apoio*, de forma possibilitar verificar a razoabilidade do custo desse serviço.

Quanto à documentação de pagamento, os documentos citados pelo MDIC (Relatório Operacional e Parecer Técnico) também não justificam os valores informados pela SIGMA para os itens pagos sem a aplicação da métrica. Referidos documentos apresentam apenas um resumo do que está sendo pago no mês, com informações mais sucintas que as constantes no documento-proposta.

Assim, ainda utilizando o exemplo constante neste relatório de auditoria, o citado Relatório Operacional, constante na página 07 do Processo nº 52004.001040/2012-84 e reproduzido abaixo, repete o valor estabelecido pela SIGMA de 17,6 PMD para o Projeto GERIMAGEM, sem esclarecer também como a SIGMA chegou a esse valor no documento-proposta.



DEPRO
MOIC
FLS. 02
2

**PROJETOS DESENVOLVIDOS PELA EMPRESA SIGMA, REFERENTE AO
CONTRATO Nº 52/2009 ADITIVO - III, QUE FORÃO AVALIADOS E VERIFICADOS
PELO CONTROLE/CGMI, MÊS DE REFERÊNCIA - JANEIRO DE 2013.**

**PARCELAS AUTORIZADAS E DISPONIBILIZADAS NO CONTROLE/OASIS PARA
ANÁLISE**

PROJETO	PROPOSTA	PARCELA	PMD
ARTESANATO V2	3	19	37,1
ATUALIZA SÍTIOS	48	51	26,0
BRASIL AFRICA	1	2	25,2
CGMI DEMANDAS	25	30	19,6
CNE	44	54	9,0
EXPOFEIRA	4	11	30,0
FCN	29	39	8,8
GERIMAGEM	65	68	17,6
LI	1	12	35,0
MEIWS	12	14	9,0
PAIPEME	2	8	2,5
PUBLICAÇÃO DA BALANÇA	6	44	12,0
RE	33	33	17,6
SAED	21	24	17,6
SIARCO	81	92	17,6
SIARCO V3	21	51	35,2
SISPROM V3	1	8	55,0
WEB INTRANET	7	7	2,0
TOTAL PMD's			376,8

Tabela nº 1

PMD's gerados a partir das propostas iniciais pela elaboração de um novo projeto, ou das suas alterações.

PROJETO	PROPOSTA	PARCELA	PMD
BRASIL AFRICA (Projeto Novo)	1	1	0,5
LI	1	16	0,4
LI	1	17	0,1
TOTAL			1,0
TOTAL PARA FATURAR			377,8

Fonte: Processo n.º 52004.000177/2013-01, Parecer Técnico, fls. 05 a 08.

A mesma situação se repete com o outro exemplo trazido neste relatório de auditoria, referente ao projeto CGMI Demandas, em que o Relatório Operacional, constante na página 90 do Processo n.º 52004.001040/2012-84 e reproduzido abaixo, também não esclarece como a SIGMA estimou o valor de 102,4 PMD constante no documento-proposta n.º 18, repetindo o mesmo valor.



Fiscalização/CGMI, sendo também digitalizados e disponibilizados no Sistema OASIS.

PROJETOS DESENVOLVIDOS PELA EMPRESA SIGMA, REFERENTE AO CONTRATO Nº 52/2009 ADITIVO - II, QUE FORÃO AVALIADOS E VERIFICADOS POR MÁRCIO ELOISIO, NO MÊS DE MARÇO DE 2012.

PARCELAS AUTORIZADAS E DISPONIBILIZADAS NO CONTROLE/OASIS PARA ANÁLISE

PROJETO	PROPOSTA	PARCELA	PMD
ATUALIZA SÍTIOS	38	40	11,3
BRASIL MAIOR	1	2	11,2
CGMI DEMANDAS	18	23	102,4
CPROD	1	4	50,0
FCN	22	32	5,0
GERIMAGEM	55	58	2,2
PNCE	1	2	28,0
PUBLICAÇÃO BALANÇA	5	34	12,0
SIARCO	70	81	37,0
SIARCO V3	13	42	5,0
SISPUBLICA	1	2	108,0
SÍTIO CAMEX	9	13	18,0
TOTAL PMD's			390,1

Tabela nº 1

PMD's gerados a partir das propostas iniciais pela elaboração de um novo projeto, ou das suas alterações.

PROJETO	PROPOSTA	PARCELA	PMD
BRASIL MAIOR (Doc. novo)	1	1	0,2
PNCE (Doc. novo)	1	1	1,7
SISPUBLICA (Doc. novo)	1	1	8,2
TOTAL			10,1
TOTAL PARA FATURAR			400,2

Fonte: Processo n.º 52004.001040/2012-84, Parecer Técnico, fls. 88 a 91

A constatação é relevante, pois os pagamentos que ocorreram sem a aplicação da métrica contratual corresponderam a maior parte dos gastos efetuados (59%) de uma execução que supera 36 milhões de reais. Assim, tais gastos devem ser devidamente justificados com critérios objetivos para que sejam devidos os valores pagos pelo MDIC à SIGMA.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Apure a responsabilidade pela i) definição de métrica que não atendia às necessidades de desenvolvimento e manutenção apresentadas pelos sistemas informatizados do MDIC, não sendo utilizada na maior parte dos pagamentos resultantes da execução do Contrato n.º 52/2009; ii) pela realização de pagamentos não abarcados pela métrica contratual, efetuados sem a devida justificativa de preços; e iii) pela manutenção do Contrato n.º 52/2009 por sucessivos períodos, com modelo de mensuração de serviços não aplicável aos seus gastos, resultando em contínuos pagamentos sem relação direta com a métrica estabelecida no contrato.

Recomendação 2: Efetue o levantamento e detalhamento de todos os valores pagos à empresa SIGMA Dataserv Informática SA sem a utilização da métrica constante no Contrato n.º 52/2009, a fim de justificá-los, e adote medidas com vistas ao ressarcimento de eventuais valores pagos a maior, identificados no detalhamento efetuado.

Recomendação 3: Avalie os resultados obtidos com a execução do contrato decorrente da adesão efetuada pelo Órgão, verificando o retorno da contratação e a sua adequação às necessidades de desenvolvimento e manutenção de sistemas e sítios web do Órgão, bem como sua compatibilidade as tecnologias, processos e metodologia de gerenciamento de projetos do Órgão, e caso a contratação se demonstre ineficaz efetue o devido processo licitatório, observando o planejamento constante no PDTI e as disposições da IN SLTI n.º 04/2010.

2.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Utilização de contrato de desenvolvimento e evolução de sistemas para a execução e pagamento de serviços não previstos no contrato.

Na análise da execução do Contrato n.º 52/2009, verificou-se a sua utilização para o pagamento de serviços que não correspondem ao desenvolvimento e manutenção evolutiva de sistemas e sítios web do MDIC e que, portanto, não constituíam objeto do referido Contrato, conforme detalhado abaixo:

- a) Pagamentos para a realização de serviços de atualização/carga de dados em sistemas de informação do MDIC.
- b) Pagamentos para a realização de serviços de alterações de registros, perfis e senhas de usuários nos sistemas de informação do MDIC.
- c) Pagamentos para a realização de serviços de natureza administrativa, que incluem a elaboração de planilhas e apresentações, a criação de CDs e o levantamento da situação dos sistemas do MDIC.
- d) Pagamentos para a realização de serviços de atendimento e suporte a dúvidas de usuários dos sistemas de informação do MDIC.
- e) Pagamentos para a correção de erros surgidos nos sistemas do MDIC durante a execução contratual, sendo que tais correções, conforme estabelecido no Termo de Referência e no item 3.11 do Contrato, deveriam ser providenciadas sem ônus para o Órgão, com base na garantia contratual.



Sobre o fato, o MDIC apresentou os seguintes esclarecimentos:

O processo de desenvolvimento e manutenção de sistemas e sítios (objeto do contrato) é muito mais amplo do que as atividades desempenhadas por um grupo de analistas de sistemas e programadores trabalhando em salas isoladas, confeccionando codificações de instruções em um computador.

No âmbito deste contrato, isto foi adequadamente descrito no ANEXO I do Edital – CADERNO DE ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA (página 29 e seguintes). No item 2.1 desse anexo está descrito que "2.1. Para a eficiente consecução dos serviços, os profissionais da empresa Contratada deverão realizar as atividades de levantamento, análise, modelagem de dados, administração das tabelas corporativas de dados, especificação, implementação, teste, implantação, treinamento, documentação, elaboração de manual do usuário. "

No item 2.2 do mesmo anexo consta que "2.2. O Ministério ao seu critério poderá excluir ou modificar as atividades previstas no subitem 2.1, como também, incluir novas a que venha contribuir para o melhor atendimento dos serviços".

Portanto, e para exemplificar, há a necessidade de realização de atividades de atualização e cargas de dados para a realização de testes nos sistemas, de forma a expurgá-los, ao máximo possível, de erros, antes de sua liberação para usuários. A execução de atividades reputadas como "administrativas", a exemplo da preparação de apresentações em powerpoint sobre novos sistemas, ou "geração de CDs instaladores, em verdade fazem parte das atividades de implantação de sistemas e treinamento de usuários. Atividades como "alterações de registros, perfis e senhas de usuários", e outras, estão abrangidas no escopo de "administração das tabelas corporativas de dados".

Para compreender a necessidade das atividades de atendimento e suporte aos usuários dos sistemas de informação do MDIC, é necessário estabelecer uma importante distinção entre "suporte técnico" e "suporte ao usuário". Atividades de suporte técnico não são ligadas ao objeto do Contrato nº 52/2009, e envolvem questões como, por exemplo, instalações de sistemas operacionais, sistemas de segurança (antivírus e similares), suporte a bancas de dados, dentre outras, as quais não são acobertadas por este contrato. Já as atividades de suporte ao usuário são aquelas ligadas à necessidade de atendimento de dúvidas na utilização dos sistemas de informação próprias do MDIC, coma balança comercial, registro do comércio, etc. Apoio o essas espécies de demanda (exempla: coma realizar uma transformação societária, como inserir dados de balança comercial, coma efetivar uma alteração de NIRE - Número de Inscrição de Registro de Empresas) somente podem ser atendidos por quem tenha efetivo conhecimento do funcionamento dos sistemas, e inserem-se nas atividades de suporte ao usuário, não acobertadas por qualquer outra contrato, nem por equipe própria, e

absolutamente ligadas ao objeto do contrato e necessárias ao bom andamento dos serviços.

É possível afirmar, sem sombra de dúvida, que, caso as atividades elencadas neste item não pudessem ser efetivadas, e ante a ausência de outra forma de sua realização, o resultado final do Contrato nº 52/2009 poderia ser comprometido, já que, sem essas atividades complementares à programação dos sistemas, seu uso ficaria prejudicado. Vale ressaltar que o item 6, Modelo de Execução e Avaliação dos Serviços do Caderno de Especificação Técnica, complementa o nosso entendimento ao explicitar que a manutenção evolutiva consiste em alterar ou adicionar características em um sistema ou sítio já existente.

O MDIC argumenta inicialmente que esses serviços estão incluídos no item 2.1 do Anexo I do Edital do processo licitatório. A esse respeito, cabe esclarecer que o item em questão estabelece quais as atividades que devem ser realizadas pelos profissionais da empresa contratada para que haja a “eficiente consecução dos serviços”. Assim, os serviços objeto do Contrato são o desenvolvimento e a manutenção evolutiva de sistemas e sítios do MDIC, e as atividades que obrigatoriamente devem ser realizadas pela contratada para a eficiente execução desses serviços vão desde o levantamento de dados até a elaboração do manual do usuário.

Ou seja, os serviços de treinamento, testes e documentação já estão incluídos no próprio serviço de desenvolvimento e manutenção de sistemas, como obrigação da empresa contratada, da mesma forma que as atividades de levantamento, análise e implementação dos sistemas, conforme consta expresso no referido item 2.1. Sem a realização de todas essas atividades o serviço não pode ser considerado concluído. Assim, o pagamento efetuado à contratada, mediante aplicação da métrica, para o desenvolvimento e manutenção de sistemas já inclui essas atividades, as quais não podem ser cobrados à parte, pois constituiria duplicidade de pagamento.

A alegação de que o Edital prevê que o MDIC pode excluir ou modificar as atividades previstas, bem como incluir novas atividades, não altera a caracterização da impropriedade dos pagamentos. Qualquer alteração no objeto contratado somente pode ser efetuada mediante o devido termo aditivo, autorizado pela autoridade competente, após análise do impacto das alterações propostas. Entretanto, nenhum dos termos aditivos efetuou alterações qualitativas no objeto do contrato.

No que se refere especificamente às constatações listadas pela auditoria, o MDIC justifica os pagamentos efetuados para a atualização e carga de dados em função da necessidade de realização de testes nos sistemas, a fim de expurgá-los de erros. Entretanto, a justificativa apresenta a mesma impropriedade já analisada, pois é atribuição da contratada entregar os sistemas e sítios web funcionando sem erros após o seu desenvolvimento ou a sua manutenção evolutiva, o que inclui a realização de testes, conforme expresso no item 2.1 do Edital, não cabendo cobranças posteriores para a realização de testes.



No caso do suporte oferecido ao usuário, em que o MDIC justifica os pagamentos pela necessidade de atendimento de dúvidas na utilização dos sistemas, valem as considerações já apresentadas, pois o repasse inicial de conhecimento, mediante treinamento, documentação do sistema ou elaboração de manual do usuário, é obrigação da contratada na execução do serviço de desenvolvimento/manutenção de sistemas, o qual somente poderá ser considerado concluído após essa providência.

Em termos de qualidade, não é admissível que a contratada desenvolva sistemas ou efetue modificações nos sistemas que criem ao usuário diversas dificuldades obrigando-o a recorrer constantemente ao suporte da contratada. Nesse sentido, os constantes pagamentos efetuados por suporte aos usuários podem ser vistos como ineficiência dos sistemas e das manutenções efetuadas pela contratada, bem como pode caracterizar a insuficiência da documentação elaborada.

Os pagamentos pela realização de apresentações e outras atividades administrativas carecem de fundamentação e, em alguns casos, indicam excessiva dependência do MDIC em relação à contratada quanto ao conhecimento dos sistemas do Órgão.

Quanto ao pagamento para a empresa contratada realizar a alteração de registros e senhas de usuários, entendemos que tais serviços não podem ser considerados “administração de tabelas” como alega o MDIC. Alterações dessa natureza, realizadas pela empresa SIGMA, não possuem respaldo contratual, comprometem a segurança e a integridade dos dados do MDIC e indicam deficiências nos desenvolvimentos ou manutenções realizadas pela contratada, visto que não se pode aceitar a elaboração de sistemas em que os usuários necessitam recorrer ao desenvolvedor para alterar registros e senhas.

No que se refere à utilização do Contrato n.º 52/2009 para a realização de pagamentos para a correção de erros surgidos durante a execução contratual nos sistemas SAED, RE, FCN, GERIMAGEM, SIARCO E SIARCO V3, o MDIC esclareceu o que segue:

Quanto ao sistema SAED:

Inicialmente, há um reparo fundamental a ser feito: o sistema SAED (Sistema de Autenticação de Escrituração Digital) não foi desenvolvido no âmbito do referido contrato. Esse sistema foi cedido pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG) ao DNRC, por meio de convênio de transferência de tecnologia, firmado no início do ano de 2009 (portanto, anteriormente à licitação e ao contrato). Isto está devidamente registrado no portal do Ministério na seguinte endereço: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=4¬icia=8808>

Ocorre que o referido sistema, para que pudesse ser utilizado por todas as Juntas Comerciais, necessitava de adaptações, aqui qualificadas como manutenções evolutivas, pois não era adequado à realidade de todos os órgãos de registro do comércio.

Por isso, sua inserção no âmbito do contrato ocorreu dessa maneira, cabendo à Contratada a realização da manutenção evolutiva, e posteriores atividades dela decorrentes (implantação, treinamento, testes, documentação, dentre outros). No entanto, como o desenvolvimento do sistema foi originalmente efetuado pela JUCEMG, e transferido ao MDIC pela via de convênio, não é cabível responsabilizar a empresa Contratada pelas eventuais inadequações do sistema ao uso pelo DNRC ou pelas outras Juntas Comerciais.

Quanto aos sistemas RE, FCN, GERIMAGEM, SIARCO E SIARCO V3:

Por se tratar de sistemas legados anterior a vigência do contrato 52/2009, qualquer manutenção nos sistemas pode gerar ajustes evolutivos, quando da expedição de resoluções, portarias ou instruções normativas do DNRC ou de outros órgãos, os quais alteram procedimentos de cadastro e de uso dos sistemas, requerendo manutenções que são consideradas evolutivas. Como exemplo, a adequação de sistemas de informação às mudanças externas (legislação), linguagem de programação, sistemas operacionais, plataforma, entre outros e/ou infraestrutura (ex: hardware, SGBD, rede, entre outros), mudanças de versão e ajustes de performance, que não impliquem em inserção, alteração ou exclusão de funcionalidade podem ser feitas para melhoria de desempenho através da otimização de código ou recursos que facilitem futuras evoluções.

Os sistemas citados possuem interligação e integração com outros sistemas locais e federais, como Secretaria da Receita Federal, Secretarias de Fazenda, Secretarias de Obras, corpo de Bombeiros Militar, Prefeitura, dentre outros órgãos, no intuito de agilizar o processo de cadastro, modificação, alteração e baixa do registro comercial da empresa. Todas as vezes que um sistemas desses efetua uma modificação, mesmo que seja de alíquota, os sistemas anteriores necessitam, em sua maioria, de intervenção manual. Justamente para evitar essas inserções e manutenções manuais, algumas melhorias foram feitas para reduzir os custos e outras estavam sendo feitas dentro da versão 3 do SIARCO, o que eliminaria qualquer necessidade de manutenção por parte da CGMI, sendo repassado o código fonte e seus conectores ao DNRC (atual DREI), que, por sua vez, repassaria a incumbência às Juntas Comerciais. Todos os custos atuais de manutenção de correntes de atuação de terceiros nas bases e sistemas locais seriam eliminados com a implantação do SIARCO v3 (na realidade, tecnicamente poderia ser chamado v4, pois possui muito mais controles e conectores, bem como mapeamentos, governança e auditabilidade). É notório que os sistemas desenvolvidos pela empresa devem ter garantia, bem como eram cobradas. Porém, nos casos citados,

os sistemas eram afetados por ações de terceiros, causando danos e necessidade de reparos, atualizações ou adequações por parte da CGMI. Logo, não há que se falar em garantia por algo que foi alterado por forças externas ao contrato.

Informamos ainda que o antigo DNRC solicitou a CGMI, através de memorandos, que serviços de manutenção evolutiva e corretiva fossem prestados e que mesmo sem expressa previsão no Edital, a inclusão de eventuais manutenções corretivas encontram amparo no item 2.2 do Anexo I do Edital – Caderno de Especificação Técnica e na possibilidade de alteração unilateral dos contratos prevista na lei de Licitações.

Quanto ao sistema SAED, embora a resposta apresentada informe que o sistema foi desenvolvido pela JUCEMG, cabendo à contratada apenas a manutenção evolutiva, sem responsabilizações por inadequações do sistema, não é o que se verifica na documentação do sistema e no respectivo processo (processo n.º 52000.037082/2010-21).

Conforme referido processo, o sistema SAED é um aplicativo de integração entre o SIARCO e o sistema SPED (Sistema Público de Escrituração Digital) da Receita Federal. A JUCEMG desenvolveu um aplicativo em JAVA que integra o SPED ao seu Sistema de Registro Mercantil (SEM) e doou, por acordo de cooperação técnica, o código fonte ao MDIC. O código em questão seria adaptado pela SIGMA para atender aos requisitos do SIARCO e disponibilizado para operar em 24 Juntas Comerciais.

Os serviços de alteração do SAED pela SIGMA tiveram início em outubro/2010, conforme documento-proposta n.º 1 (fl. 35 do processo). Consta também no processo um Relatório que compara o SAED MDIC com o SAED JUCEMG (fls. 57 a 59 do processo), registrando as principais alterações realizadas pela SIGMA, sendo o documento pago por meio do documento-proposta n.º 7

Dessa forma, não procede a afirmação de que a SIGMA não teria responsabilidade pelos erros surgidos no sistema SAED, considerando que a própria modificou o código original para criar o novo sistema.

Ressalta-se que os erros apresentados pelo sistema surgem a partir do documento-proposta n.º 17, após diversas alterações efetuadas pela SIGMA. Dessa forma, entendemos que tais erros devem ser arcados pela SIGMA com base na garantia do contrato, não cabendo ao MDIC efetuar pagamentos para a correção de erros decorrentes da execução da contratada.

No que se referem aos pagamentos pela correção de erros em sistemas legados, o MDIC justifica a necessidade de ajustes evolutivos nesses sistemas em função de mudanças na legislação e na linguagem de programação, entre outras. Entretanto, não se questionou o pagamento por manutenções evolutivas, e sim pela correção de erros surgidos nos sistemas durante a execução contratual. No caso, se a empresa SIGMA efetua alterações

no código dos sistemas para realizar manutenções evolutivas, os erros que surgem após essas intervenções devem ser suportados pela empresa, sem ônus para o MDIC.

A garantia contratual somente poderia ser afastada se houvesse alteração do código fonte pelo proprietário do código, no caso o próprio MDIC, e essa alteração ocasionasse os erros nos sistemas. Nessa situação, caberia o pagamento à contratada para a correção desses erros.

Assim, embora o MDIC justifique que os seus sistemas são interligados a sistemas externos, tais sistemas externos não modificam diretamente o código dos sistemas do MDIC, não podendo, de início, serem atribuídas a eles as causas dos erros apresentados pelos sistemas do MDIC. Dessa forma, para que seja afastada a garantia contratual, e para que seja devido o pagamento à empresa SIGMA, deve ser comprovado que a origem dos erros nos sistemas do MDIC foi a alteração ocorrida nos sistemas externos. Entretanto, o MDIC não efetuou essa comprovação.

Quanto à argumentação de que, mesmo sem expressa previsão no contrato, a manutenção corretiva encontraria amparo na possibilidade de alteração unilateral dos contratos prevista na Lei de Licitações, cabe esclarecer que a alteração contratual não ocorre tacitamente, devendo ser formalizada por meio do devido termo aditivo, precedida da anuência da autoridade competente. Assim, a possibilidade da realização de manutenção corretiva deve constar de forma expressa no contrato, o qual deve estabelecer as condições para a realização desse tipo de manutenção.

Cabe salientar que os valores cobrados pela empresa SIGMA para a correção de erros nos sistemas do MDIC não estão individualizados, visto que a empresa atribui um valor global para um conjunto de serviços, incluindo a correção de erros, conforme relatado na constatação anterior. Assim, na parcela mensal cobrada pela empresa SIGMA não é possível identificar o valor exato que está sendo cobrado para cada correção de erros informada.

Essas constatações foram encaminhadas para conhecimento e manifestação do MDIC que, em resposta, apresentou as seguintes justificativas por meio do Ofício n.º 12/2014/SPOA/SE-MDIC, de 13/01/2014:

*Inicialmente, é necessário consignar que ocorre uma **peculiaridade nos Sistemas de Informação do MDIC**: a UNIÃO, por meio da Lei n.º 8.934/94, tem sobre sua custódia todo o Registro Mercantil, tudo aquilo que concerne à estruturação do Registro Público das empresas mercantis e atividades.*

A Lei define de forma sintética, mas precisa as atribuições do Departamento Nacional de Registro do Comércio que deve supervisionar, orientar e coordenar, em todo o território nacional, as autoridades e órgãos públicos incumbidos do Registro das Empresas Mercantis. Dentro das atribuições do DNRC, uma que se destaca é a que prevê a promoção de estudos, reuniões e publicações sobre assuntos pertinentes ao Registro

Público de Empresas Mercantis e atividades afins, demonstrando, assim, um interesse de atualização e modernização contínua dos órgãos públicos.

Cada Junta Comercial é um órgão administrativo de natureza híbrida, uma vez que é composto por divisões enraizadas na esfera da administração federal e outras integrantes da organização administrativa estadual.

Naquilo que tange, o artigo 4º, inciso VII desta Lei, o MDIC tem que promover ou providenciar, supletivamente, as medidas tendentes a suprir ou corrigir as ausências, falhas ou deficiências dos serviços de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;

A Lei mantém os serviços de forma sistêmica, sob a égide do Executivo Federal, com a incumbência de ditar as normas gerais e regulamentares para a sua aplicação, de maneira uniforme, harmônica e interdependente, por meio do Departamento Nacional de Registro do Comércio, o órgão central do sistema, é responsável pela reestruturação das Juntas Comerciais na execução do registro nas áreas de suas respectivas circunscrições.

Baseado nessa compreensão, especificamente, no sentido de que tem que promover ou providenciar, supletivamente as medidas tendentes a suprir ou corrigir as ausências, falhas ou deficiências dos serviços e que ocorram às falhas no controle da execução contratual, com a realização de pagamentos à contratada por serviços não previstos no contrato, essas falhas advieram do atendimento de necessidades de negócio, onde os controles instituídos não foram suficientes para adequação do rol de projetos listados no contrato.

O Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM) é incumbido de exercer os serviços do Registro Público de Empresas Mercantis e é composto pelos órgãos a seguir:

- a) Departamento Nacional de Registro de Comércio (DNRC), órgão central do SINREM, que tem funções supervisora, orientadora, normativa e supletiva;*
- b) As Juntas Comerciais, como órgãos locais, que têm funções executora e administradora dos serviços de registro.*

Nesse sentido, na forma do artigo 4º o Departamento Nacional de Registro do Comércio (DNRC), criado pelos arts. 17 II, e 20 da Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961, órgão integrante do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, tem por finalidade:

- I. supervisionar e coordenar, no plano técnico, os órgãos incumbidos da execução dos serviços de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;*



- II. *estabelecer e consolidar, com exclusividade, as normas e diretrizes gerais do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;*
- III. *solucionar dúvidas ocorrentes na interpretação das leis, regulamentos e demais normas relacionadas com o registro de empresas mercantis, baixando instruções para esse fim;*
- IV. *prestar orientação às Juntas Comerciais, com vistas à solução de consultas e à observância das normas legais e regulamentares do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;*
- V. *exercer ampla fiscalização jurídica sobre os órgãos incumbidos do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins, representando para os devidos fins às autoridades administrativas contra abusos e infrações das respectivas normas, e requerendo tudo o que se afigurar necessário ao cumprimento dessas normas;*
- VI. *estabelecer normas procedimentais de arquivamento de atos de firmas mercantis individuais e sociedades mercantis de qualquer natureza;*
- VII. *promover ou providenciar, supletivamente, as medidas tendentes a suprir ou corrigir as ausências, falhas ou deficiências dos serviços de Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;*
- VIII. *prestar colaboração técnica e financeira às juntas comerciais para a melhoria dos serviços pertinentes ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins;*
- IX. *organizar e manter atualizado o cadastro nacional das empresas mercantis em funcionamento no País, com a cooperação das juntas comerciais;*
- X. *instruir, examinar e encaminhar os processos e recursos a serem decididos pelo Ministro de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo, inclusive os pedidos de autorização para nacionalização ou instalação de filial, agência, sucursal ou estabelecimento no País, por sociedade estrangeira, sem prejuízo da competência de outros órgãos federais;*
- XI. *promover e efetuar estudos, reuniões e publicações sobre assuntos pertinentes ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins.*

*Ademais, para o Registro Público de Empresas e atividades afins, o **princípio da publicidade orienta as consequências jurídicas** decorrentes em relação a terceiros, do arquivamento de um contrato ou do registro de uma firma individual, ou de sua ausência. Existindo o registro, presume-se que o mesmo seja conhecido por todos. Não existindo, os atos e*



*contratos sujeitos a registro não produzirão efeitos jurídicos, relativamente a terceiros, daí falar-se em **publicidade material negativa**.*

O MDIC alega em sua resposta que, por disposição da Lei n.º 8.934/94, possui a competência de promover medidas tendentes a suprir ou corrigir as ausências, falhas ou deficiência dos serviços de registro público de empresas mercantis e atividades afins.

Entretanto, a interpretação dada pelo MDIC à Lei n.º 8.934/94 não afasta as constatações de auditoria. Não se questionou a atuação do MDIC na área de registro mercantil e sim a utilização do Contrato n.º 52/2009 para a realização/pagamento de serviços fora do seu objeto, independente de a execução ter sido destinada ao próprio MDIC ou voltada ao apoio do serviço de registro público de empresas mercantis (DNRC e Juntas Comerciais).

Acrescente-se que consta no Termo de Referência do Edital do Pregão n.º 29/2009 que o contrato resultante do certame (Contrato n.º 52/2009) atenderia, além dos sistemas destinados ao próprio Órgão, os sistemas informatizados utilizados pelo DNRC/Juntas Comerciais, conforme listado nos Anexos do referido Termo de Referência. Portanto, eram de conhecimento do Órgão as necessidades dos sistemas utilizados pelo DNRC/Juntas Comerciais a serem atendidas com a contratação, assim como as dos sistemas utilizados pelo próprio MDIC.

Ademais, falhas dos serviços de registro público de empresas mercantis, que o MDIC justifica ser de sua responsabilidade a adoção de medidas corretivas, não se confunde com erros apresentados pelos sistemas informatizados utilizados pelo DNRC/Juntas Comerciais durante a execução do Contrato n.º 52/2009 e abordados neste relatório. Tais erros, quando resultantes dos serviços executados pela própria empresa contratada, devem ter sua correção providenciada sem ônus para o Ministério, nos termos da Cláusula Terceira do Contrato n.º 52/2009:

CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

3.11. reparar, corrigir ou reconstruir os produtos que apresentarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução das propostas-projetos sem quaisquer ônus ao Ministério, e sem prejuízo das demais penalidades previstas na Lei n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1993, e alterações posteriores.

Nesse sentido, é previsto no item 10.3 do Contrato n.º 52/2009 a aplicação de sanções à empresa contratada em virtude da ocorrência de erros de execução:

CLÁUSULA DÉCIMA – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E PENALIDADES

(...)

*10.3 Pela inexecução total ou parcial do objeto do Contrato, **erros de execução**, mora na execução dos serviços, a CONTRATANTE aplicará à CONTRATADA, garantida a prévia defesa as seguintes sanções: (grifos acrescidos)*



No que se referem aos argumentos do MDIC quanto ao princípio da publicidade para os registros públicos, o fato de um registro ser público não autoriza que modificações nesses registros sejam efetuadas pela empresa contratada para o desenvolvimento e manutenção de sistemas e sítios web, conforme verificado na execução do Contrato n.º 52/2009, a qual não detém tal competência. A implementação de sistemas informatizados possui, como um de seus objetivos, prevenir falhas de segurança da informação e o acesso indevido dos dados. Sistemas desenvolvidos com falhas de segurança da informação propiciam um baixo desempenho dessas aplicações e a falta de confiabilidade das informações geradas e mantidas, não podendo ser considerados concluídos e consequentemente aceitos pelo Órgão.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

A Unidade, por meio do Ofício n.º 200/SPOA-MDIC, de 28/07/2014, apresentou as seguintes justificativas após a apresentação do Relatório Preliminar de Auditoria da CGU:

Conforme proposta apresentada no momento da assinatura do Contrato Administrativo, no Quadro Resumo, os itens Gerência de Projetos, Análise e Implementação de Sistema, mesmo que de forma vasta, estão contemplados contratualmente, e atividades como atualização/carga de dados, alterações de registros e atendimento a dúvidas de usuários são abrangidos no escopo do contrato.

As intervenções realizadas pela contratada abrangiam também os sistemas legados (desenvolvidos antes da vigência do Contrato n.º 52/2009), o que muitas vezes obrigava a intervenção direta nos sistemas, por vezes aplicações antigas, com padronização estática e não dinâmica. Então, havia cobrança, por se tratar de sistemas legados.

Informa-se, que no desenvolvimento dos sistemas procurou-se ao máximo minimizar a ocorrência de situações onde fosse necessária a intervenção da contratada. Os casos existentes foram analisados detalhadamente pela área técnica e aprovados pela unidade demandante, integrados em um processo de busca da melhoria da documentação entregue, permitindo avaliar as falhas do processo.

A geração de CDs instaladores e apresentação de planilhas, quando ocorreram, tinham serventia finalística para apresentação e controle da área gestora, de tal modo que era categorizada como uma atividade de controle ínsito no conceito de atividade administrativa consignado no contrato, como tal era remunerado para a empresa. Numa etapa posterior a da execução contratual, a Administração ficou convencida de que não haveria mais necessidade de tais serviços, visto que os mesmos já haviam atingido os objetivos esperados.



Sobre o sistema SAED, informa-se que, devido às diversas intervenções oriundas da Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (JUCEMG), o MDIC, após o recebimento do código-fonte, verificou a necessidade de manutenções, inclusive, pelo fato do JUCEMG não prestar mais suporte ao referido sistema. Com isso, por meio do Contrato com a empresa SIGMA, foram realizadas as modificações necessárias, sendo estas caracterizadas como manutenções evolutivas e não como criação de um sistema totalmente novo.

Os casos de erros ocorridos na entrega da solução foram devidamente analisados e questionados junto à contratada, sob a pena de serem notificados, onde, em tais situações, foram corrigidos sem ônus para a instituição. Os casos em que houve cobrança por parte da contratada, basearam-se em soluções que não iniciaram seu ciclo de desenvolvimento no âmbito da CGMI, sendo estes recebidos por intermédio de Acordo de Cooperação Técnica ou Termo de Cessão do Código ao órgão. Em algumas situações houve necessidade de correção após detecção de falhas, a exemplo do que ocorreu com o sistema SIGPLANI (Lei nº 8.248/91, que dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação), de responsabilidade conjunta do MCTI/MDIC, onde o MCTI demandou ao MDIC o suporte as atividades de manutenção do referido sistema, por meio do Contrato Administrativo nº 52/2009.

CAUSA

Conforme Metodologia de Gerenciamento de Projetos em vigor no Órgão à época da execução do Contrato nº 52/2009, compete à Coordenação-Geral de Modernização e Informática-CGMI, por meio da Coordenação de Sistemas de Informação e Modernização-COSIM, a solicitação de serviços à empresa contratada para o desenvolvimento e manutenção de sistemas e sítios web. A análise efetuada demonstra falhas de gerenciamento e controle da execução contratual, mediante aceite de serviços sem vinculação com a contratação efetuada, os quais foram pagos sem a utilização da métrica definida e sem a discriminação individual do valor de cada um dos serviços pagos.

ANÁLISE DO CONTROLE INTERNO

Não foram trazidos elementos novos capazes de alterar a análise efetuada quanto ao pagamento por serviços não previstos no contrato, tendo em vista que atividades de cargas de dados, alterações de registros, elaboração de planilhas e atendimento a dúvidas de usuários não são atividades de desenvolvimento e manutenção de sistemas dentro do escopo contratado pelo Órgão. Como consequência, esses serviços foram pagos sem a utilização da métrica contratual e sem a devida justificativa dos valores pagos.



Sistemas que somente podem ser alimentados por ação direta da empresa, além de comprometerem a integridade e segurança dos dados, são ineficientes. O MDIC deve avaliar as deficiências e necessidades dos sistemas de sua responsabilidade e solicitar desenvolvimentos/manutenções que solucionem essas deficiências, de forma que os seus sistemas não possuam dependência da empresa contratada para registro de dados. A manutenção dessa forma de execução reativa, efetuando pagamentos à empresa contratada a cada solicitação para carga de dados e alteração de registros, sem solucionar o problema estrutural do sistema, caracteriza uma execução antieconômica.

Quanto à geração de CDs e elaboração de planilhas, o MDIC informa que possuíam serventia finalística para apresentação e controle da área gestora. Entretanto, não cabe à SIGMA o controle do próprio contrato com fornecimento de informações ao MDIC. A função de controle e gestão dos processos de trabalho é de responsabilidade do MDIC, cabendo ao Órgão possuir as informações referentes ao Contrato n.º 52/2009 e não efetuar pagamentos para obter essas informações da empresa contratada. Logo, gastos dessa natureza não possuem fundamentação, visto que se referem a ações que são de responsabilidade do próprio MDIC e, dessa forma, sua solicitação e pagamento à empresa contratada caracterizam uma execução antieconômica.

Além disso, o item 6.1.3 (artefatos mínimos exigíveis) do Anexo I do Termo de Referência estabelece que a contratada é obrigada a realizar, a cada Projeto, um conjunto mínimo de artefatos, que incluem além dos programas-fonte, manual do usuário e/ou ajuda on-line. Assim, na realização dos serviços de manutenção evolutiva caberia à empresa entregar todos os meios necessários para a utilização, pelos futuros usuários, dos sistemas que sofreram manutenção evolutiva. Não cabe a empresa contratada efetuar alterações, ou desenvolvimentos, não disponibilizar material suficiente e necessário para a utilização dos sistemas e cobrar pelo atendimento a dúvidas de usuários. De outro lado, se tais dúvidas não decorrem dos serviços realizados pela SIGMA, sendo inerentes aos próprios sistemas do Órgão, caberia ao MDIC identificar essa necessidade dos usuários e desenvolver meios para sanar essas dúvidas, sem recorrer à constantes solicitações e pagamentos à SIGMA, o que caracteriza execução antieconômica, visto que a empresa não foi contratada com esse objetivo.

Para tornar clara a prática adotada pelo MDIC quanto ao pagamento por serviços não previstos no objeto da contratação, traz-se à colação documento-proposta que exemplifica essa situação.

<p>MÓDULOS TRABALHADOS NA PROPOSTA</p> <p>-GERAL</p>
<p>CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO</p> <p>→ Parcela 71 (Abr/2013)</p> <p>Produtos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 01 - CGMI - Retirar usuários do banco - 03/04/2013 ✓ 02 - JUCEPAR - Atendimento problema importação de imagens - 02/04/2013 ✓ 03 - JUCETINS - Resposta a questionamento - 08/04/2013 ✓ 04 - JUCEB - Resposta a questionamento - 16/04/2013 ✓ 05 - JCDF - Problema digitalização - 18/04/2013 ✓ 06 - JUCERGS - Atualização de base de dados - 19/04/2013 <p>Unidades de métrica para a realização dos produtos da Parcela: 8.8 PMD</p>
<p>DATA DE FECHAMENTO DESTA PROPOSTA</p> <p>29/04/2013 16:12:05</p>

Fonte: Documento-proposta constante à fl. 169 do Processo n.º 52000.036851/2008-50 (Sistema Gerimagem).

Em situações como a demonstrada neste exemplo, a empresa não está efetuando a sua função de manutenção evolutiva no sistema, e sim agindo de forma reativa a cada demanda dos usuários. Essa prática gera incentivos à contratada para que as reais necessidades dos sistemas do Órgão não sejam supridas e a execução se torne antieconômica para o MDIC que paga por serviços que não solucionam os problemas estruturais de seus sistemas.

No que se referem aos pagamentos para a correção de erros, a justificativa do MDIC informa que foram efetuadas diversas intervenções no código fonte do sistema SAED pela JUCEMG e que após o MDIC receber o código fonte verificou a necessidade de manutenções nesse código.

Entretanto, conforme consta no processo referente ao sistema, o código fonte original pertencia à JUCEMG que o cedeu para o MDIC. Após receber o código fonte, foram realizadas alterações nesse código pela SIGMA, resultando em um sistema que, em tese, atenderia as necessidades apresentadas pelo MDIC quanto às demais juntas comerciais.

O documento *Análise comparativa SAED MDIC e SAED MG*, elaborado pela SIGMA e pago por meio do documento-proposta n.º 7, deixa claro que as intervenções realizadas pela SIGMA resultaram em um sistema diverso do recebido originalmente por cessão:

Este documento visa descrever a análise comparativa entre o sistema SAED, cedido pela Junta Comercial de Minas Gerais, e a versão

modificada pelo MDIC. O objetivo dessa versão modificada é atender as juntas comerciais que não possuem um sistema para autenticação eletrônica de livros digitais.

(...)

Levando em consideração todo ciclo de vida do projeto de conversão do SAED MG para o MDIC, foi criada a tabela abaixo para esclarecer as principais diferenças entre os dois sistemas.

Após essa conversão realizada pela SIGMA houve a ocorrência de erros no sistema SAED, os quais o MDIC efetuou pagamento à SIGMA para a sua correção. Esses pagamentos são indevidos e devem ser devolvidos, visto que ocorrem após as alterações efetuadas pela própria SIGMA.

Ainda que seja considerada a alegação do Órgão de que a empresa SIGMA estaria realizando uma manutenção evolutiva no código obtido por cessão, os erros ainda seriam de responsabilidade da SIGMA, visto que a empresa efetuou alterações no código e dessas alterações não pode resultar em um sistema com erros, o que sequer poderia ser considerado uma manutenção evolutiva.

Quanto ao pagamento pela correção de erros apresentados pelos sistemas legados do Órgão, valem as mesmas considerações. Assim, para que sejam devidos os pagamentos efetuados à SIGMA para a correção de erros é necessária a comprovação de que não foi a manutenção evolutiva efetuada pela empresa, com correspondente alteração no código fonte, que originou os erros apresentados, pois o fato de um sistema ser legado não autoriza que a título de manutenção evolutiva a empresa entregue produtos com erros.

Para que fique clara a situação aqui tratada quanto aos sistemas legados cabe trazer como exemplo o sistema SIARCO. Pela análise do respectivo processo (Processo n.º 52000.036649/2008-28), verifica-se que consta no documento-proposta n.º 68 o seguinte objetivo para a realização da proposta:

Objetivo da proposta: Serão realizados atendimentos decorrentes das solicitações do DNRC, gerando a análise e atendimento das solicitações para efetuar as alterações em telas, inclusão de campos e funções, alterações em consultas e implementação de rotina conforme a necessidade das Juntas Comerciais as alterações necessárias para implementação do EIRELI. (grifos acrescidos)


Conforme disposto no referido documento-proposta n.º 68, os serviços a serem realizados pela SIGMA incluem alterações de funcionalidades no sistema SIARCO.

Produtos

(...)

- Alteração na funcionalidade de protocolo para incluir as regras de LTDA-enquadramento e constituição de EIRELI
- Alteração na funcionalidade de autenticação para incluir as regras de LTDA para transformação de EIRELI para empresa e vice-versa e transformação de EIRELI para LTDA e vice-versa

Assim, foram efetuadas alterações no código fonte do sistema SIARCO pela SIGMA e após essas alterações o sistema apresentou vários erros reportados pelos usuários, conforme verificado na cópia do documento-proposta seguinte (documento-proposta n.º 69):

Relatório de Documento Proposta	28/02/2012
-14 - Quantitativos de MEIS com data de assinatura entre 01/01/2012 a 31/01/2012	
-15 - Erro ao autenticar processo em escritório descentralizado pela JUCEA	
-16 - Atualização da tela de abertura de EIRELI pela JUCEAL	
-17 - Atualização CER_SIM_0100, TELAINIC, REG_PRO_0100, REG_CAD_0402, REG_AUT_0500, MAN_PRO_0100 E CER_SIM para a JUCESS	
-18 - Erro ao autenticar processo pela JUCEAL	
-19 - Atualização PSQ_EMP_0100 para a JUCEPAR	
-1- Correção de Nire - junta comercial Acre	
-20 - Atualização REG_AUT_0501S para a JUCEB	
-21 - Erro ao autenticar processo e atualização da tela REG_AUT_0500 pela JUCEPAR	
-22 - Atualização TELAINIC para a JUCEG	
-23 - Erro de vínculo para EIRELI para JUCEMS	
-24 - Atualização CON_CAD_0100 para a JUCERGS	
-25 - Erro ao salvar alterações na tela de cadastro de titular da EIRELI pelo JUCEMS	
-26 - Erro ao protocolar certidão Simplificada ato e evento 604 de EIRELI pela JUCEPAR CON_HIS_0100A, CON_HIS_0100 E REG_CAD_0402 para a JUCEMS	
-27 - Erro cadastro EIRELI pela JUCEAL	
-28 - Atualização MAN_TAB_3400 para a JUCEB	
-29 - Erro ao emitir Certidão Simplificada e situação da empresa pela JUCEG	
-2 - Atualização CON_CAD_0200 e REG_CAD_0401 para a JUCERGS	
-30 - Atualização REG_PRO_0101 para a JUCEPAR	
-31 - MEI não encontrado na base de dados na JUCEPAR	
-32 - MEI não encontrado na base de dados na JUCEES	
-33 - Atualização TELAINIC para a JUCEG	
-34 - Erro ao efetuar transformação para a EIRELI pela JUCEC	

Fonte: Processo n.º 52000.036649/2008-28, documento-proposta n.º 69, fl. 323

A situação de pagamento por erros apresentados pelo sistema SIARCO se repetiu até o último documento-proposta analisado (documento-proposta n.º 88).

Cabe salientar que o SIARCO é o sistema em que houve o maior gasto no período de apuração na execução do Contrato n.º 52/2009, totalizando o pagamento de R\$ 2,3 milhões de reais à SIGMA, sendo que 99,27% desse valor foi pago sem a utilização da métrica contratual. Entretanto, tal gasto não resultou na eficiência do sistema que, conforme já dito, apresentou erros até o último documento-proposta analisado pela equipe de auditoria.

Por fim, registra-se que não houve citação pela equipe de auditoria a respeito do sistema SIGPLANI relativo ao pagamento por correção de erros, razão pela qual não serão feitas considerações a respeito da argumentação do Órgão sobre o referido sistema.

De todo o exposto, verifica-se que a consequência dos pagamentos efetuados em desconformidade com o objeto contratado foi i) a prática de execução reativa, as quais não solucionam os problemas estruturais dos sistemas; e ii) a ineficiência de sistemas que apresentam constantes erros, com consequente ausência de resultados para os gastos efetuados na manutenção evolutiva desses sistemas. Tais fatos evidenciam a ausência de um planejamento estruturado para o período da contratação, resultando em execução antieconômica para o Órgão.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1: Efetue o levantamento de todos os valores pagos à empresa SIGMA Dataserv Informática Ltda para a realização de serviços de correção dos erros apresentados pelos sistemas informatizados e sítios web que, em decorrência da execução do Contrato n.º 52/2009, sofreram ação da empresa SIGMA Dataserv Informática Ltda no seu desenvolvimento ou manutenção, e adote medidas com vistas ao ressarcimento de eventuais valores pagos por correções cobertas pela garantia contratual, fundamentado e comprovando com documentos hábeis os casos em que os erros apresentados pelos sistemas não puderem ser imputados à responsabilização da empresa.

Recomendação 2: Apure a responsabilidade pela autorização para a realização de serviços não previstos no Contrato n.º 52/2009, os quais foram pagos sem a utilização da métrica contratual, bem como pelo pagamento indevido de serviços de correção de erros decorrentes da ação da própria contratada no desenvolvimento e manutenção dos sistemas informatizados e sítios web de responsabilidade do Órgão.





Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201405776

Unidade Auditada: Secretaria Executiva

Exercício: 2013

Processo: 52008.000023/2014-51

Município/UF: Brasília/DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art.10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2013 a 31/12/2013.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

Embora os exames realizados tenham apontado falhas graves consubstanciadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201405776, não foi possível identificar o nexo de causalidade entre essas falhas e os atos de gestão praticados pelos dirigentes da Secretaria-Executiva do MDIC constantes do Rol de Responsáveis, definido pela IN/TCU nº 63/2010. Por esse motivo, não foi proposta certificação pela irregularidade, já que as normas do TCU somente permitem a certificação de gestores não integrantes do Rol no caso de comprovação de conluio com integrantes do Rol para a prática dos atos irregulares.

Assim, o encaminhamento das contas dos responsáveis referidos no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes das folhas 02 a 05 do processo, é pela **regularidade**, tendo em vista a não evidenciação do nexo de causalidade entre os problemas apontados e ações ou omissões dos referidos responsáveis.

Brasília/DF, de agosto de 2014.

Coordenador-Geral de Auditoria das Áreas de Desenvolvimento,
Indústria e Comércio Exterior

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201405776

Exercício: 2013

Processo: 52008.00023/2014-51

Unidade Auditada: Secretaria Executiva- MDIC

Município/UF: Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2013 da Unidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão referentes ao Exercício de 2013, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. A Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - SE/MDIC é um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, tendo como competência a assistência ao Ministro na supervisão e coordenação das atividades das Secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades a ele vinculadas; exercendo ainda, a função de órgão setorial de sistemas estruturantes da Administração Pública Federal por meio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração- SPOA.

3. No escopo do trabalho de Auditoria foram analisados principalmente três aspectos: as medidas adotadas pelo Ministério para a efetiva implantação do Planejamento Estratégico; a gestão do estoque de convênios com prestação de contas pendentes de análise; e a gestão de Tecnologia da Informação, bem como a realização de licitações e a fiscalização e acompanhamento de contratos de TI.

4. Em relação à implantação do Planejamento Estratégico pelo MDIC, verificou-se que apresenta resultados positivos até o momento, como a formulação de objetivos estratégicos e indicadores para todas as secretarias finalísticas do MDIC. Das três fases previstas no processo, duas foram concretizadas, restando a efetiva irradiação e aplicação das diretrizes produzidas às Secretarias e Órgãos do MDIC. Atualmente, o Ministério conta com a Cooperação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS para a conclusão do processo de implantação do Planejamento Estratégico.

5. No que se refere à gestão do estoque de convênios pendentes de análise da prestação de contas, verificou-se que em 2013 a Unidade adotou providências no sentido de redução das prestações de contas na situação “a aprovar”. Apesar dessas medidas, o Ministério informou a carência de pessoal para a completa redução desse estoque e destacou que continuará empreendendo esforços para aprimorar gestão dos convênios sob sua responsabilidade.

6. Em relação à regularidade da gestão de Tecnologia de Informação, foram constatadas falhas graves no acompanhamento e fiscalização do contrato nº 52/2009, bem como a adoção de

exigências de requisitos de qualificação técnica não previstas na Lei n° 8.666/93 e que contrariaram a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, com possível restrição à competitividade dos pregões n° 39/2011 e n° 40/2011.

7. Em relação à execução do Contrato n° 52/2009, que tinha como objeto o desenvolvimento e a manutenção de sistemas de informação, foi verificado que não foram claramente definidos os produtos esperados pelo MDIC a serem fornecidos no âmbito do referido Contrato, resultando em pagamentos sob demanda e sem vinculação a resultados esperados. Constatou-se ainda que dos R\$ 36 milhões pagos no período de outubro de 2009 a agosto de 2013, mais da metade desse valor (59%) foi paga sem a utilização da métrica definida no Contrato e, nesses casos, foi definida pela própria empresa contratada, sem detalhamento na documentação contida no processo de como esses valores foram mensurados.

8. Ainda em relação ao referido Contrato, foram identificados pagamentos à empresa contratada por serviços não previstos no objeto, como os pagamentos para correção de erros decorrentes do desenvolvimento de sistemas, e, novamente, sem que houvesse a discriminação individualizada dos valores pagos, visto que era prática a atribuição de valores globais para cada conjunto de serviços.

9. Em decorrência desses apontamentos e da possibilidade de ocorrência de prejuízos ao Erário, foram efetuadas diversas recomendações à Unidade para apuração de responsabilidades, realização de nova licitação a fim de garantir o princípio da isonomia e levantamento de valores eventualmente pagos de forma indevida para fins de ressarcimento ao Erário.

10. Concluiu-se que a Unidade careceu de procedimentos na Coordenação-Geral de Modernização e Informática - CGMI que possibilitassem ao Órgão o efetivo controle da execução contratual, o alinhamento da contratação aos seus objetivos estratégicos e a obtenção dos resultados esperados.

11. Ressalte-se que não foi possível identificar o nexo de causalidade entre as falhas identificadas e os atos de gestão praticados pelos dirigentes da Secretaria-Executiva do MDIC constantes do Rol de Responsáveis, definido pela IN/TCU n° 63/2010. Por esse motivo, não foi proposta certificação pela ressalva ou irregularidade, já que as normas do TCU somente permitem a certificação de gestores não integrantes do Rol no caso de comprovação de conluio com integrantes do Rol para a prática dos atos irregulares.

12. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9° da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/ n.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho o encaminhamento da certificação pela **Regularidade** para os integrantes do rol de responsáveis.

13. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de agosto de 2014.

Diretora de Auditoria da Área Econômica