



Relatório de Auditoria	AUD/JS/KP/03/2016 (SEI 0041859)
Atividade do PAINT	A010 PAINT 2015
Destinatário	Presidência - PR/CAPES
Assunto	Auditoria de conformidade em contratos administrativos da Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI

Senhor Auditor-Chefe,

1. Trata-se de relatório de auditoria que, de acordo com o disposto no art. 18, incisos I, II, III, V, do Estatuto da CAPES, aprovado pelo Decreto nº 7.692/2012, e Ação A0010 do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna de 2015, pretende avaliar a gestão e os controles interno referentes aos contratos administrativos firmados pela CAPES, por meio da sua Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/CAPES).

OBJETIVO E ESCOPO DA AUDITORIA

2. O objetivo primordial é apresentar o resultado da avaliação da gestão e dos controles internos referentes aos contratos administrativos no âmbito da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/CAPES), verificando a adequação da citada gestão à legislação pertinente.

3. O escopo compreende, basicamente, a análise de 2 (dois) contratos administrativos dentre o universo de 37 (trinta e sete) contratos vigentes entre outubro/2014 e setembro/2015.

4. Após estudo das normas aplicáveis ao programa, foi empregado questionário de avaliação dos controles internos (QACI), consistindo assim, conforme define a Resolução CFC nº 986/2003, em teste de observância que visa constatar a razoável segurança nos atos da Administração, e se as normas em vigor estão sendo seguidas pelos profissionais da unidade organizacional.

METODOLOGIA UTILIZADA

5. A auditoria foi realizada na modalidade conformidade, em que a matriz de planejamento utilizada foi definida pela unidade Auditoria Interna da CAPES.

6. Os trabalhos se deram por meio da seleção de 5 (cinco) processos referentes a contratação e execução, requeridos à área auditada por meio das Solicitações de Auditoria nº 001, 002 e 003/2015, de 01/10/2015, 13/10/2015 e 23/12/2015 respectivamente.

7. Para a seleção de amostragem dos processos auditados, foi utilizado o critério de

amostragem aleatória simples, a qual não possibilita a extrapolação das conclusões obtidas a partir dos processos analisados para o universo das contratações realizadas pela DTI no período em análise.

8. O volume de recursos aplicado nos contratos auditados corresponde a um montante de **R\$ 1.418.356,90** (Um milhão, quatrocentos e dezoito mil, trezentos e cinquenta e seis reais e noventa centavos).

Processo Administrativo	23038.008001/2013-01	23038.002168/2014-31 e 23038.005204/2015-08
Processo de execução	23038.003527/2014-78	23038.008031/2014-00
Modalidade	Inexigibilidade	Pregão
Licitação	Ampliação da solução e adequação do direito de uso das licenças da Solução de Inteligência Analítica Integrada para o ambiente corporativo da CAPES.	18/2014 - Prestação de serviços de informática na aferição e contagem dos serviços dimensionados, conforme técnica de contagem de Pontos por Função (APF) – Mensuração de Software
Contrato	04/2014	040/2014
Empresa	SAS Institute Brasil Ltda	Eficácia Organização LTDA
Valor	R\$ 591.316,90	R\$ 413.520,00 R\$ 413.520,00 (aditivo)
Total	R\$ 1.418.356,90	

9. Como fundamento legal para esta auditoria, além da Lei Geral de Licitações (Lei nº. 8.666/1993), foram utilizadas leis, decretos, julgados do TCU, manuais, assim como demais instruções normativas pertinentes ao tema.

10. Nesse contexto, foram elaboradas questões de auditoria interna comuns aos dois contratos analisados. As respostas ao questionário foram consolidadas e analisadas levando-se em conta critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade.

RESULTADO DOS TRABALHOS

11. Foram registradas 06 constatações de auditoria – que implicaram em 08 propostas de encaminhamento.

12. As constatações estão listadas no anexo "Demonstrativo das Constatações" e dão suporte às análises constantes da conclusão deste Relatório de Auditoria.

13. Conforme boas práticas de auditoria, a versão preliminar do relatório da auditoria realizada foi remetida à DTI em 03/02/2016, com a finalidade de obter comentários dos gestores, que responderam por meio do Memorando 9 (0015537), sendo as argumentações analisadas no anexo

deste relatório, por cada achado de auditoria.

CONCLUSÃO

14. Diante das análises efetuadas e das constatações a serem relatadas, entendemos que as recomendações exaradas neste relatório devem ser adotadas pelo[s] gestor[es].

15. Cumpre observar que o objetivo do presente relatório é o de assessorar os gestores para uma melhor segurança processual e alcance de objetivos estratégicos operacionais, auxiliando, orientando e avaliando a administração no desenvolvimento de suas atribuições.

16. Conforme preceitua o *The Institute of Internal Auditors*:

“A Auditoria Interna é uma atividade independente e objetiva que presta serviços de avaliação e de consultoria e tem como objetivo adicionar valor e melhorar as operações de uma organização, auxiliando-a em alcançar seus objetivos, com uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gerenciamento de riscos, de controle e de governança corporativa.”

17. Assim, tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente Relatório de Auditoria à consideração da Presidência da CAPES, para conhecimento e apreciação.

18. É o relatório.

Joquebede dos Santos Anteverere Silva

Assistente em C&T - Auditoria Interna

Karina Polegatch

Assistente em C&T - Auditoria Interna

De acordo, encaminhe-se à Presidência da CAPES (c/c à DTI), para conhecimento e apreciação.

Marcos Mendonça da Silva

Auditor-Chefe



Documento assinado eletronicamente por **Joquebede dos Santos Anteverere Silva, Assistente em Ciência e Tecnologia**, em 22/03/2016, às 12:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Karina Polegatch, Assistente em Ciência e Tecnologia**, em 22/03/2016, às 12:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



Documento assinado eletronicamente por **Marcos Mendonça da Silva, Auditor(a)-Chefe**, em 22/03/2016, às 14:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 25, inciso II, da Portaria nº 01/2016 da Capes.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0041859** e o código CRC **0DFB68DB**.

ANEXO I

DEMONSTRATIVOS DA CONSTATAÇÕES

ACHADO 1: AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR QUE CONSIDERASSE SOLUÇÕES DE MERCADO ALTERNATIVAS.

CRITÉRIOS

- **Lei 8666/93, art. 25:** *É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes; § 1o Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.*
- **IN nº4/2010/SLTI/MP, art. 11:** <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/modelo-de-contratacoes-normativos-e-documentos-de-referencia/documentos-da-in-4-2010>
- **Acórdão 822/2007 – P: 43.** *No que tange à Carta de Exclusividade n.º 005/2005 (fl. 1289), partilhamos o entendimento segundo o qual a ASSESPRO informa tão-somente que a Link-Data é fornecedora exclusiva do sistema ASI. Destacamos ainda que certificados fornecidos por associações de software, atribuindo a determinadas empresas exclusividade de um produto, têm sido utilizados como se só aquele produto fosse capaz de atender determinadas necessidades, quando na verdade um mesmo serviço pode ser prestado utilizando-se diferentes produtos. Aponta nesta direção o relatório do Ministro-Relator Adylson Motta, condutor do Acórdão n.º 2.222/2004 - 2ª Câmara: '52. O atestado de exclusividade apresentado pela empresa declara-a como detentora exclusiva de um determinado produto no rol de fornecedores associados à Associação Brasileira das Empresas de Monitoramento de Informação - Abemi e pela Associação Brasileira de Empresas de Software - ABES. A exclusividade do produto não está em questão, a do serviço, sim. O ponto principal é que houve contratação direta de um produto em vez do serviço de que eventualmente se ressentia a administração, e isso é irregular. Ainda que o produto atenda a necessidade do órgão, a inversão da lógica na contratação corrompeu todo o processo. Não se delineou os serviços necessários anteriormente à busca de solução no mercado; antes, desenhou-se a necessidade pública a partir das características do produto exclusivo'. 44. Nesta esteira, avulta evidenciar que, embora o ASI possua características que o diferenciem de outros programas, conforme Carta de Exclusividade n.º 0004/2006 (fl. 1290), este fato não implica que o objeto do contrato seja um serviço de natureza singular, que só possa ser fornecido pela Link-Data. 46. Ademais, o fato de inúmeros outros órgãos públicos utilizarem o sistema ASI não é fundamento para a contratação direta, haja vista a existência atual no mercado de uma grande quantidade de empresas fornecedoras de softwares similares, fruto da rápida evolução tecnológica, o que*

viabiliza a realização de licitação.

- **Acórdão 740/2004-TCU-P:** *Não resta comprovada a impossibilidade do emprego de marca diversa. A pesquisa usada como referência, mostrando que a maioria das instalações regionais utiliza Oracle, demonstra que há viabilidade de competição (...). Para que fosse caracterizada a inviabilidade de competição, seria necessário demonstrar, preliminarmente, que somente a solução escolhida permitiria a obtenção do objeto desejado. (...) Por fim, não é demonstrada a economicidade da contratação em relação a outros bancos de dados.*

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Na análise do processo 23038.008001/2013-01 referente ao contrato de “Ampliação da solução e adequação do direito de uso das licenças da Solução de Inteligência Analítica Integrada para o ambiente corporativo da CAPES”, foi verificada a ausência de estudo técnico preliminar que comprovassem a inviabilidade de competição.

De acordo com o constante no artigo 12 da Instrução Normativa nº 04/2010/SLTI/MP, deve constar no processo uma descrição do levantamento feito para identificar quais soluções de TI existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação.

A equipe de planejamento da contratação, no documento de análise da viabilidade da contratação (fls. 07/18), realizou um mapeamento das necessidades da CAPES de forma detalhada, relacionando cada funcionalidade técnica às necessidades de negócio. São citados, no mesmo documento, os diferenciais da solução SAS em relação a outras soluções disponíveis e apontadas as funcionalidades que a solução SAS oferece e as outras soluções não.

No parecer anexado à fl. 187 do processo em questão, a DTI afirma que “entre as várias soluções de mercado identificadas, a solução da empresa SAS Institute Brasil LTDA foi a única que apresentou os requisitos e características técnicas que melhor atendem as necessidades da CAPES. A comercialização dessa solução é exclusiva da empresa SAS, razão pela qual justifica a modalidade de contratação.” (grifo nosso)

A DTI também apresentou carta de exclusividade fornecida pela Associação Brasileira de Software – ABES (fls. 209-214) a qual certifica que a SAS Institute Brasil LTA é a única representante no Brasil da empresa SAS Institute Inc., autorizada a comercializar e a prestar serviços de manutenção, suporte técnico, atualizações, correções e novas versões dos 194 programas para computador listados na carta.

Acerca do tema, o Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, assim se manifestou em seu voto condutor do Acórdão 740/2004-TCU-P referente a aquisição de licenças do banco de dados da Oracle pelo TST, por inexigibilidade de licitação:

“Não resta comprovada a impossibilidade do emprego de marca diversa. A pesquisa usada como referência, mostrando que a maioria das instalações regionais utiliza Oracle, demonstra que há viabilidade de competição (...). Para que fosse caracterizada a inviabilidade de competição, seria necessário demonstrar, preliminarmente, que somente a solução escolhida permitiria a obtenção do objeto desejado. (...) Por fim, não é demonstrada a economicidade da contratação em relação a outros bancos de dados.” (grifo nosso)

Sobre a comprovação de exclusividade, a Lei 8666/93 assim prevê:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades

equivalentes;”

O TCU também dispôs sobre o assunto no Acórdão 822/2007 – Plenário:

“43. No que tange à Carta de Exclusividade n.º 005/2005 (fl. 1289), partilhamos o entendimento segundo o qual a ASSESPRO informa tão-somente que a Link-Data é fornecedora exclusiva do sistema ASI. Destacamos ainda que certificados fornecidos por associações de software, atribuindo a determinadas empresas exclusividade de um produto, têm sido utilizados como se só aquele produto fosse capaz de atender determinadas necessidades, quando na verdade um mesmo serviço pode ser prestado utilizando-se diferentes produtos.

Aponta nesta direção o relatório do Ministro-Relator Adylson Motta, condutor do Acórdão n.º 2.222/2004 - 2ª Câmara: ‘52. O atestado de exclusividade apresentado pela empresa declara-a como detentora exclusiva de um determinado produto no rol de fornecedores associados à Associação Brasileira das Empresas de Monitoramento de Informação - Abemi e pela Associação Brasileira de Empresas de Software - ABES. A exclusividade do produto não está em questão, a do serviço, sim. O ponto principal é que houve contratação direta de um produto em vez do serviço de que eventualmente se ressentia a administração, e isso é irregular. Ainda que o produto atenda a necessidade do órgão, a inversão da lógica na contratação corrompeu todo o processo. Não se delineou os serviços necessários anteriormente à busca de solução no mercado; antes, desenhou-se a necessidade pública a partir das características do produto exclusivo’. 44. Nesta esteira, avulta evidenciar que, embora o ASI possua características que o diferenciem de outros programas, conforme Carta de Exclusividade n.º 0004/2006 (fl. 1290), este fato não implica que o objeto do contrato seja um serviço de natureza singular, que só possa ser fornecido pela Link-Data. 46. Ademais, o fato de inúmeros outros órgãos públicos utilizarem o sistema ASI não é fundamento para a contratação direta, haja vista a existência atual no mercado de uma grande quantidade de empresas fornecedoras de softwares similares, fruto da rápida evolução tecnológica, o que viabiliza a realização de licitação.” (Grifo Nosso).

Ainda, a Procuradoria Federal, no parecer nº 375/2013 (fls. 232/236) em que examina a minuta do contrato, assim recomendou no item 18:

“...recomenda-se que a área técnica justifique de maneira mais robusta a escolha da solução, atestando que as funcionalidades descritas como únicas do software são realmente essenciais para o uso que lhe será dado pela Capes e estão ausentes em qualquer outra solução existente hoje no mercado.” (grifo nosso).

Constata-se que a DTI entendeu pertinente a preferência pela solução da SAS, sem comprovar, no entanto, que as funcionalidades encontradas somente na solução SAS são essenciais e indispensáveis para o atendimento às necessidades da CAPES. Também, ao se proceder à inexigibilidade, foi inibida a oportunidade de outras empresas adequarem suas soluções às necessidades apontadas pela CAPES.

Diante do exposto, resta evidenciado que a escolha da solução contratada foi executada sem um estudo técnico preliminar que a amparasse, mediante um levantamento de mercado consistente e previsto na legislação, sobre soluções disponíveis em mercado que pudessem atender às necessidades da CAPES. Tal procedimento pode ter impossibilitado à Administração a contratação da melhor solução que atendesse aos aspectos da eficácia, eficiência e economicidade.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

“Trata-se de recomendação direcionada às contratações posteriores realizadas pela DTI, não sendo de aplicação imediata nos processos sob análise.

Entretanto, para melhor compreensão do nosso entendimento, esclarecemos que:

1. *O Estudo Técnico Preliminar (Inciso XIII, art. 2º da IN 04/2014) que corresponde a Análise de Viabilidade da Contratação (Inciso XII, art. 2º da IN 04/2010), o qual acompanha o processo*

23038.008001/2013-01 (fls 07/18), apresenta o item *Comparação entre Soluções Similares ao SAS (fls 15/16)*, que lista diferentes soluções disponíveis no mercado, entre as quais SPSS, Miner X R, MathLab e Minitab. Assim, inferimos que o item “b”, Inciso I do Art. 11 (IN 04/2010) foi atendido;

2. *O SAS apresenta os requisitos e características técnicas que melhor atendem as necessidades da Capes, como por exemplo, alta performance e velocidade de resposta na análise de grande quantidade de dados (terabyte), quando comparado às outras soluções disponíveis no mercado;*
3. *Atualmente possuímos alguns módulos SAS instalados no nosso ambiente corporativo e uma equipe técnica com know-how construído nos últimos 24 (vinte e quatro) meses. A adoção de outra solução seria, de certa maneira, onerosa para a este Órgão, uma vez que implicaria em nova capacitação daquela equipe.*
4. *Em tempo, salientamos que o referido processo objetivava, também, a renovação das licenças atualmente em uso da solução SAS;*
5. *A opção pela Inexigibilidade de Licitação decorre da concorrência entre os requisitos e características técnicas apresentadas pela solução SAS com o Inciso I do Art. 25 da Lei 8.666/93. Lembramos que a empresa SAS Institute Brasil Ltda. era, no momento da contratação, detentora de exclusividade, sendo, portanto inviável a competição (art. 25 da Lei nº 8.666/93).”*

ANÁLISE

Apesar da recomendação desta Auditoria Interna ser direcionada às próximas contratações, não houve manifestação a respeito das medidas a serem adotadas pela DTI para atendê-la.

Quanto aos esclarecimentos apresentados, a DTI afirma que, na comparação feita entre as soluções similares e a solução SAS, foram apontadas as características e requisitos que melhor atendam às necessidades da Capes. O fato de existirem outras soluções disponíveis no mercado demonstra, a princípio, que há viabilidade de competição. Conforme entendimento do TCU no voto condutor do Acórdão 740/2004-TCU-P, já relatado, para que fosse caracterizada a inviabilidade de competição, seria necessário demonstrar, preliminarmente, que somente a solução escolhida permitiria a obtenção do objeto desejado, o que não ocorreu no caso em análise.

Reitera-se o entendimento do TCU no relatório do Ministro-Relator Adylson Motta, no Acórdão n.º 2.222/2004 - 2ª Câmara: *"A exclusividade do produto não está em questão, a do serviço, sim. O ponto principal é que houve contratação direta de um produto em vez do serviço de que eventualmente se ressentia a administração, e isso é irregular. Ainda que o produto atenda a necessidade do órgão, a inversão da lógica na contratação corrompeu todo o processo. Não se delineou os serviços necessários anteriormente à busca de solução no mercado; antes, desenhou-se a necessidade pública a partir das características do produto exclusivo".* 44. *Nesta esteira, avulta evidenciar que, embora o ASI possua características que o diferenciem de outros programas, conforme Carta de Exclusividade n.º 0004/2006 (fl. 1290), este fato não implica que o objeto do contrato seja um serviço de natureza singular, que só possa ser fornecido pela Link-Data."*

Por fim, a onerosidade para a CAPES, relativa à capacitação de equipes ao adotar outra solução, precisaria ser demonstrada para fins de comprovação de inviabilidade de contratação de uma solução diferente da existente no órgão.

Assim, deve ser mantida a recomendação inicialmente proposta para a constatação 01.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DTI que:

1.1 Comprove, nas próximas contratações em que seja adotada a inexigibilidade, a inviabilidade da contratação, por meio de estudos técnicos preliminares que considerem as soluções de TI disponíveis no mercado, sem atribuir preferência a marca no momento do planejamento da contratação, em atendimento

aos incisos I, II e III, art. 11 da IN04/2010/SLTI/MP e ao art. 25 da Lei 8.666/93.

ACHADO 2: AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PREÇOS UNITÁRIOS (PROCESSO Nº 23038.008001/2013-01)

CRITÉRIOS

- **IN nº4/2010/SLTI/MP, Inc. VII, § 1º, art. 17:** *§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações: VII - estimativa de preços, conforme art. 15, inciso IV; Art. 15, Inc. IV:*
- **IN nº4/2010/SLTI/MP, art. 15:** *A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo: IV - elaboração, pelos Integrantes Administrativo e Técnico, do orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas.*

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

É na fase de Planejamento da Contratação que deve ser realizada, de forma adequada, a estimativa de preços, conforme diz o Inc. VII, § 1º, art. 17, IN04:

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

*VII - **estimativa de preços**, conforme art. 15, inciso IV; Art. 15, Inc. IV:*

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

*IV - elaboração, pelos Integrantes Administrativo e Técnico, do **orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa no mercado**, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas; (grifo nosso).*

Na Nota Técnica 38/2013-CSUP/CGLOG/DGES (fl. 189) foi solicitado à DTI:

“a explicitação do valor unitário dos softwares cotados em outros órgãos. Em muitas páginas, incluindo a 187 e 188, são apresentados apenas valores globais. É necessário montar uma tabela com o valor unitário do software que a DTI deseja adquirir com o preço praticado no mercado nacional. A tabela deve apresentar as cinco soluções que a Capes deseja, junto com os valores unitários orçados para esta Fundação e o contratado pelos demais órgãos da administração (...)”

Também a Procuradoria Federal, no Parecer nº 375/2013 (fl. 234v), observou que:

“a DTI apresentou a tabela da fl. 215, com propostas de empresas não identificadas, onde apenas a contratação da empresa X corresponde ao mesmo objeto que a CAPES pretende contratar, com valor inferior ao da proposta da CAPES. Além disso, não foi explanado o motivo de não ter sido utilizado, para comparação, os preços dos contratos com outros órgãos públicos, como solicitado à fl. 189. Necessário, pois, que a DTI complemente a pesquisa de preços e justifique a discrepância de valores.”

Em resposta (fls. 313/314), a DTI informou a dificuldade de se coletar e comparar valores, visto que os pacotes de softwares são personalizáveis, sendo raros os casos de similaridade.

A estimativa de preços apresentada pela DTI não permite extrair informações suficientes para comprovar que o valor cobrado pela empresa anteposta está dentro do preço de mercado e não demonstra, portanto, a vantagem econômica na contratação pretendida.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

“Trata-se de recomendação direcionada às contratações posteriores realizadas pela DTI, não sendo de aplicação imediata nos processos sob análise.

Entretanto, para melhor compreensão do nosso entendimento, esclarecemos que:

- 1. O Orçamento Detalhado em Preço Unitário da solução pretendida, adquirida por outras empresas, encontra-se encartado nesse processo às folhas 190/195. Por força contratual, alegada pela própria SAS, não foi possível revelar o nome dessas empresas;*
- 2. Os valores do Orçamento Detalhado não diferem dos valores presentes na Proposta Comercial constante às folhas 65/85 encaminhada à Capes;*
- 3. Os valores presentes na Proposta Comercial foram utilizados na elaboração da Análise de Viabilidade da Contratação (fls. 11 e 12).*
- 4. Entendemos que procedimento de Planejamento da Contratação foi falho, apenas, ao não detalhar, em Preços Unitários, os softwares cotados em outros Órgãos Públicos.”*

ANÁLISE

Apesar da recomendação desta Auditoria ser direcionada às próximas contratações, não houve manifestação a respeito das medidas a serem adotadas pela DTI para atendê-la.

Quanto aos esclarecimentos apresentados, reitera-se que o orçamento anexado às folhas 190/195 são compostos apenas de valores globais.

Cabe salientar, ainda, que não constitui boa prática tomar por base apenas o orçamento entregue pela empresa alvo da contratação por inexigibilidade. Ao se proceder dessa forma, o valor de mercado praticado não pode ser verificado.

O procedimento, portanto, foi insuficiente ao não atender integralmente ao inciso IV do art. 15 da IN SLTI 04/2010.

Dessa forma, deve ser mantida a recomendação inicialmente proposta para a constatação 02.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DTI que:

2.1 Elabore, mesmo em casos de inexigibilidade, orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas, de acordo com o inciso IV, art. 15 da IN SLTI 04/2010.

ACHADO 3: AUSÊNCIA DE APROVAÇÃO JURÍDICA PARA A CONTRATAÇÃO (PROCESSO Nº 23038.008001/2013-01)

CRITÉRIOS

- Acórdão TCU nº 521/2013-P: 9.2.2. caso venha a discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico.*
- Lei nº 8.666/93, art. 38: As minutas de editais de licitação, bem como a dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.*

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 38, parágrafo único, assim determina:

“As minutas de editais de licitação, bem como a dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

A minuta de contrato entre a CAPES e a SAS Institute Brasil Ltda foi submetida à análise jurídica da Procuradoria Federal-PF/CAPES. Em seu parecer nº 375/2013 (fls. 232 a 236), a PF concluiu pela possibilidade de celebração do contrato desde que previamente atendidas as recomendações contidas no referido parecer.

A DTI, bem como a CGLOG, alegam que a contratação foi autorizada pela PF no documento de análise processual constante à fl. 318.

No que pese a DTI haver formalizado comentários acerca do atendimento a algumas das recomendações do parecer da PF e discordância em relação a outras (memorando nº 221/2013 - fls. 313 e 314), as seguintes recomendações não foram atendidas:

- item 18 do parecer: *“...recomenda-se que a área técnica justifique de maneira mais robusta a escolha da solução, atestando que as funcionalidades descritas como únicas do software são realmente essenciais para o uso que lhe será dado pela Capes e estão ausentes em qualquer outra solução existente hoje no mercado.”*

- item 28 do parecer: *“...os autos devem ser instruídos com a aprovação motivada do Termo de Referência pela autoridade competente.”*

- item 33 do parecer: *“...necessário, pois, que a DTI complemente a pesquisa de preços e justifique a discrepância de valores.”*

- item 43 do parecer: *“...deve ser juntado aos autos, pela DTI, documentação contendo a informação de que aquela Diretoria adotou as medidas necessárias à verificação e confirmação das informações constantes do certificado de exclusividade”.*

Cabe destacar que algumas das alterações recomendadas pela PF foram realizadas. Entretanto, os autos não foram devolvidos à Procuradoria para análise quanto ao atendimento das referidas recomendações.

O processo foi submetido à análise jurídica novamente somente por ocasião da intenção de aditamento ao contrato 04/2014.

Assim dispõe o TCU no Acórdão nº 521/2013-P:

“9.2.2. caso venha a discordar dos termos do parecer jurídico, cuja emissão está prevista no inciso VI e no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/1993, deverá apresentar por escrito a motivação dessa discordância antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, arcando, nesse caso, integralmente com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas pelo órgão jurídico.”

Diante do exposto, não se pode considerar que a contratação foi autorizada pela Procuradoria Federal.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

“Trata-se de recomendação direcionada às contratações posteriores realizadas pela DTI, não sendo de aplicação imediata nos processos sob análise.

Entretanto, para melhor compreensão do nosso entendimento, esclarecemos que:

1. *Como mencionado por essa Auditoria, a DTI apresentou o memorando 221/2013-DTI/Capes (fls. 263/264), no qual expõe suas justificativas e atendimentos às recomendações formuladas pela Procuradoria Federal. À época, a DTI entendeu que tais justificativas exauriram as consignações*

daquela Procuradoria Federal.

2. *Entretanto, a DTI reconhece sua falha no procedimento de tramitação de processos, quando do não encaminhamento dos autos para nova apreciação pela Procuradoria Federal;*
3. *Informamos, ainda, que a DTI não tinha à época da tramitação do referido processo, conhecimento do Acórdão TCU nº 521/2013-P, o qual determina a obrigatoriedade de manifestação nos autos do processo, quando da discordância do conteúdo de pareceres proferidos pela Procuradoria Federal;*

Assim, a DTI compromete-se nos próximos processos de contratação tramitados por esta Diretoria, observar imperiosamente o procedimento aplicado, bem como o atendimento do referido Acórdão frente às recomendações proferidas pela Procuradoria Federal.”

ANÁLISE

A área auditada se comprometeu a atender a recomendação para as próximas contratações.

Deve ser mantida, para as próximas contratações, a recomendação inicialmente proposta para a constatação 03.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DTI que:

3.1 Ao celebrar contratos ou termos aditivos, apresente, por escrito, a motivação da discordância dos termos do parecer jurídico antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, reconhecendo que não houve aprovação da Procuradoria Federal, arcando, assim, com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas.

ACHADO 4: AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA ASSINADO (PROCESSOS N.º 23038.008001/2013-01 E 23038.002168/2014-31)

CRITÉRIOS

- **Decreto nº 5.450/2005, § 1º, art. 30:** *O processo licitatório poderá ser realizado por meio de sistema eletrônico, sendo que os atos e documentos referidos neste artigo constantes dos arquivos e registros digitais serão válidos para todos os efeitos legais, inclusive para comprovação e prestação de contas.*
- **IN 02/2008, Art. 14:** *A contratação de prestação de serviços será sempre precedida da apresentação do Projeto Básico ou Termo de Referência, que deverá ser preferencialmente elaborado por técnico com qualificação profissional pertinente às especificidades do serviço a ser contratado, devendo o Projeto ou o Termo ser justificado e aprovado pela autoridade competente.*

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Observou-se que, não consta nos processos, junto aos contratos nº 04/2014 e 40/2014, uma versão final assinada do Termo de Referência.

Na cláusula primeira de ambos os contratos, é informado que o Termo de Referência integra o contrato. No entanto, após feitas as alterações recomendadas pela Procuradoria Federal da CAPES, não foram anexados aos processos a versão final dos Termos de Referência assinados pela equipe de planejamento.

Encontram-se publicadas, no sítio comprasnet.gov.br, as versões finais dos Termos de Referência. No entanto, nos processos físicos e no texto dos contratos não consta indicação da versão online dos referidos Termos.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

“A Recomendação relacionada à Constatação 04 será aplicada nas próximas contratações realizadas pela Diretoria de Tecnologia da Informação.”

ANÁLISE

A área auditada se comprometeu a atender a recomendação para as próximas contratações.

Deve ser mantida, para as próximas contratações, a recomendação inicialmente proposta para a constatação 04.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DTI que:

4.1 Após implementar as alterações recomendadas pela Procuradoria Federal, insira nos processos administrativos versão final dos Termos de Referência devidamente assinados e aprovados por autoridade competente, conforme estabelecido no art. 14 da IN SLTI/MPOG nº 02/2008.

ACHADO 5: AUSÊNCIA DE CLÁUSULA NO CONTRATO 04/2014 QUE ESTABELEÇA A VINCULAÇÃO AO TERMO QUE INEXIGIU A LICITAÇÃO (PROCESSO N.º 23038.008001/2013-0)

CRITÉRIOS

- **Lei nº 8.666/93, Art. 55:** *São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor.*
- **Lei nº 8.666/93, Art. 61:** *Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.*

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

No Contrato nº 04/2014, não consta cláusula que estabeleça a vinculação do contrato ao termo que inexigiu a licitação nem menção ao ato que autorizou a sua lavratura.

COMENTÁRIO DOS GESTORES

“A Recomendação relacionada à Constatação 05 será aplicada nas próximas contratações realizadas pela Diretoria de Tecnologia da Informação.”

ANÁLISE

A área auditada se comprometeu a atender a recomendação para as próximas contratações.

Deve ser mantida, para as próximas contratações, a recomendação inicialmente proposta para a constatação 05.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Recomendar à DTI que:

5.1 Nas próximas contratações por inexigibilidade, inclua nos contratos cláusulas que estabeleçam a vinculação do contrato ao termo que inexigiu a licitação/autorizou sua lavratura, conforme estabelece o inciso XI do art. 55 da Lei nº 8.666/93 e o art. 61.

ACHADO 6: IMPROPRIEDADES NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

CRITÉRIOS

- **Orientação Normativa AGU 02/2009:** *Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.*

- | | | | |
|--|------------------|----------------|-----------|
| Portaria | Normativa | SLTI/MP | nº |
| 5/2002: https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/legislacao/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=2413 | | | |

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Não foram observados os critérios de formação e instrução processual dispostos na Portaria Normativa/SLTI/MPOG nº 05/2002, bem como em outros normativos pertinente ao tema.

Constatação de inconsistências:

a) Processo 23038.008001/2013-01:

- os versos das folhas não utilizadas não receberam devidamente o carimbo com a mensagem "EM BRANCO". (volume I – fls. 1v a 64v, 124v a 188v; volume II – fls. 226v, 227v, 230v, 231v, 236v, 237v, 248v, 310v, 316v, 317v, 319v, 327v, 356v a 362v, 370v, 380v, 381v, 417v);

- os volumes I e II possuem mais de 200 folhas;

- documento datado em 01/04/2015 (fl. 505) foi inserido no processo após outros documentos datados em 08/04/2015 (fls.500 a 504);

- a numeração subsequente da folha 248 é a 299;

- as fls. 239, 348 a 352, 356 a 370, 419 a 453 (volume I); 454 e 455 (volume II) não estão devidamente carimbadas (órgão, número da folha e rubrica do servidor que estiver numerando o processo);

- a folha 455 (volume II) não foi contada, o que gerou inconsistência nas informações apresentadas no termo de encerramento de volume à fl. 455 e;

- existem duas vias idênticas do mesmo documento (fl. 77 e fl. 87).

b) Processo 23038.002168/2014-31:

- No volume I, o documento às fls. 188, 189 não foram devidamente assinados;

- Documentos sem o devido preenchimento do campo "data" (fls. 10, 20v, 45, 57);

- os versos das folhas não utilizadas não receberam devidamente o carimbo com a mensagem "EM BRANCO". (volume III – fls. 411v e 412v, volume IV – fls. 556v, 590v, 741v;

- os volumes IV possuem mais de 200 folhas e;

- a fl. 964 (volume VI), bem como todas as folhas do volume VIII, e ainda, a última folha do volume VII, não estão devidamente carimbadas (órgão, número da folha e rubrica do servidor que estiver numerando o processo) ou apresentam inconsistência no seu preenchimento; Ressalta-se que conforme a letra c do item 5.6 da Portaria Normativa nº 5, de 19 de dezembro de 2002, no caso de desmembramento processual, deve-se proceder à autuação dos documentos retirados, renumerando suas páginas.

c) Processo 23038.005204/2015-08:

- os versos das folhas não utilizadas não receberam devidamente o carimbo com a mensagem "EM BRANCO". (fls. 17v a 20v, 86v 88v, 106v, 115v a 131v, 135v, 139v, 142v, 147v, 150v a 152v, 155v, 161v a 188v).

COMENTÁRIO DOS GESTORES

"As Recomendações relacionadas à Constatação 06, em especial as que se referem aos processos nº 23038.008001/2013-01 e 23038.003527/2014-78, foram atendidas. Com relação aos processos nº 23038.002168/2014-31, 230038.005204/2015-08 e 23038.008031/2014-00 as recomendações não foram atendidas uma vez que os processos físicos foram digitalizados e incluídos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, vigente na Capes desde 4/01/2016."

ANÁLISE

A área auditada atendeu as recomendações em relação aos processos físicos nº 23038.008001/2013-01 e 23038.003527/2014-78. Ressalta-se que as recomendações auferidas aplicam-se também aos processos digitais do SEI.

Deve ser mantida, para as próximas contratações, as recomendações inicialmente propostas para a constatação 06.

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Por meio do projeto CAPES DIGITAL e de acordo com o Decreto nº 8.539/2015, foi implementado na CAPES o Sistema Eletrônico de Informações-SEI desde janeiro/2016 (Portaria Capes nº01, de 04 de janeiro de 2016). Esse sistema tem como objetivo contribuir para a construção de uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico e pretende reduzir consideravelmente a produção de papel, os prazos gastos na tramitação e os custos com material na CAPES.

Devido à implantação do SEI, e visto que os procedimentos nos processos digitais são diferenciados dos processos físicos, não serão objetos de recomendação alguns dos itens citados.

Dessa forma, recomenda-se à DTI que, nos próximos processos de contratação:

6.1 disponha os documentos na ordem cronológica, conforme letra “a” do item 2.6.1 do anexo à Portaria Interministerial/MJ e MP nº 1.677, de 07.10.2015.

6.2 evite inserir no processo cópias repetidas, tendo em vista que podem acarretar dificuldades na análise dos autos, conforme dispõe o item 8 do Acórdão 7727/2011 TCU - Segunda Câmara, Processo 004.865/2010-3, Ministro Relator: André Luís de Carvalho;

6.3 Assine e date os documentos anexados aos processos, conforme dispõe o § 1º do Art. 22 da Lei 9784/99.

ANEXO II

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Assim, diante das constatações evidenciadas no Anexo I, somos pelo atendimento das recomendações aqui dispostas:

Recomendar à DTI que:

1.1 Comprove, nas próximas contratações em que seja adotada a inexigibilidade, a inviabilidade da contratação, por meio de estudos técnicos preliminares que considerem as soluções de TI disponíveis no mercado, sem atribuir preferência a marca no momento do planejamento da contratação, em atendimento aos incisos I, II e III, art. 11 da IN04/2010/SLTI/MP e ao art. 25 da Lei 8.666/93.

2.1 Elabore, mesmo em casos de inexigibilidade, orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas, de acordo com o inciso IV, art. 15 da IN SLTI 04/2010.

3.1 Ao celebrar contratos ou termos aditivos, apresente, por escrito, a motivação da discordância dos termos do parecer jurídico antes de prosseguir com os procedimentos relativos à contratação, reconhecendo que não houve aprovação da Procuradoria Federal, arcando, assim, com as consequências de tal ato, na hipótese de se confirmarem, posteriormente, as irregularidades apontadas.

4.1 Após implementar as alterações recomendadas pela Procuradoria Federal, insira nos processos administrativos versão final dos Termos de Referência devidamente assinados e aprovados por

autoridade competente, conforme estabelecido no art. 14 da IN SLTI/MPOG nº 02/2008.

5.1 Nas próximas contratações por inexigibilidade, inclua nos contratos cláusulas que estabeleçam a vinculação do contrato ao termo que inexigiu a licitação/autorizou sua lavratura, conforme estabelece o inciso XI do art. 55 da Lei nº 8.666/93 e o art. 61.

6.1 disponha os documentos na ordem cronológica, conforme letra “a” do item 2.6.1 do anexo à Portaria Interministerial/MJ e MP nº 1.677, de 07.10.2015.

6.2 evite inserir no processo cópias repetidas, tendo em vista que podem acarretar dificuldades na análise dos autos, conforme dispõe o item 8 do Acórdão 7727/2011 TCU - Segunda Câmara, Processo 004.865/2010-3, Ministro Relator: André Luís de Carvalho;

6.3 Assine e date os documentos anexados aos processos, conforme dispõe o § 1º do Art. 22 da Lei 9784/99.