Secretaria de Controle Interno

Relatório Anual de Avaliação da Gestão da Empresa de Planejamento e Logística - EPL

2017

Brasília – 2018

CISET
Presidência da República

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria-Geral
Secretaria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA ANUAL DE CONTAS
Órgão: 39253 - Empresa de Planejamento e Logística - EPL

Sumário

I. INTRODUÇÃO 5
II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO 6
A. GESTÃO ESTRATÉGICA 6
A.I. GESTÃO ESTRATÉGICA DO SETOR DE TRANSPORTES ELABORADO PELO MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (MT) 7
A.II. GESTÃO ESTRATÉGICA UTILIZANDO O BSC 8
B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE 11
B.I. PROGRAMA DE INTEGRIDADE 11
B.II. COMITÊ DE AUDITORIA 12
B.III. POLÍTICAS DE CONFORMIDADE E GERENCIAMENTO DE RISCOS 13
B.IV. CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS 13
B.V. TI - GOVERNANÇA E GESTÃO 14
C. CONCLUSÃO 15
D. RECOMENDAÇÃO 16
III. ANEXO DE ACHADOS DE AUDITORIA 19
1. AVALIAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA 19
1.1.1. INFORMAÇÃO: RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS 19
1.1.2. INEXISTÊNCIA DE METAS E INDICADORES PARA 5 DOS 7 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SOB A PERSPECTIVA DE ORGANIZAÇÃO INTERNA E INEXISTÊNCIA DE INDICADORES E METAS PARA OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SOB A PERSPECTIVA DE FOCO DE ATUAÇÃO 20
2. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS 21
2.1. GESTÃO DE PESSOAS 21
2.1.1. PROPOSTA DE FORMAÇÃO DE QUADRO DE PESSOAL 23
2.1.2. ACORDO COLETIVO FIRMADO COM SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS FERROVIÁRIAS DE BELO HORIZONTE SEM QUADRO EFETIVO DE FUNCIONÁRIOS 24
2.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA 29
2.2.1 RESPONSÁVEL PELA CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO REALIZANDO LANÇAMENTOS NO SIAFI SOBRE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES 29
2.3 CONFIABILIDADE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS 31
2.3.1 ESTUDOS E PROJETOS CONTABILIZADOS INDEVIDAMENTE NO ATIVO IMOBILIZADO 31
2.4 GESTÃO COMPRAS E CONTRATAÇÕES 33
2.4.1 LICITAÇÕES REALIZADAS 33
2.4.1.1 AUSÊNCIA DE ESTUDOS PRELIMINARES REFERENTE AO CONTRATO Nº 25/2017, COM VISTAS AO DIMENSIONAMENTO E ALOCAÇÃO DE TERCEIRIZADOS. 35

2.4.1.2 FALHAS NA FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO Nº 25/2017, REFERENTE AO CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS TERCEIRIZADOS 36
2.5 GOVERNANÇA E GESTÃO DE TI 38
2.5.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DE TI ESTRATÉGICA NÃO ESTABELECIDA, CONFORME A RESOLUÇÃO CGPAR Nº 11/2016 38
2.5.2 AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE GESTÃO DE RISCOS DE TI 40
2.5.3 FALHA NO DIMENSIONAMENTO E DETALHAMENTO DOS PONTOS DE FUNÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA FÁBRICA DE SOFTWARE 43
2.5.4 PAGAMENTO DE SERVIÇOS DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE EM PARCELA ÚNICA 49
2.5.5 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS AUDIOVISUAIS SEM PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO 54

I. INTRODUÇÃO

Trata-se do relatório de auditoria de gestão que contempla os resultados da auditoria realizada sobre o processo anual de contas 2017 da Empresa de Planejamento e Logística - EPL, elaborado de forma a compor o processo de trabalho do controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão dos agentes abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

A presente auditoria teve por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, promover melhorias na prestação de contas da Unidade, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre as contas a serem julgadas pelo Tribunal, em atendimento às diretrizes emanadas da Decisão Normativa TCU nº 163, de 6 de dezembro de 2017.

Neste documento apresenta-se a consolidação das análises realizadas segundo os critérios definidos em instrumento de planejamento dos trabalhos. O escopo definido abrange: a avaliação da gestão estratégica da UPC, com foco nos estudos e projetos elaborados e na fidedignidade dos indicadores de desempenho; a avaliação da gestão de pessoas; a análise da conformidade de compras e contratações; a avaliação da gestão de tecnologia da informação; a conformidade dos demonstrativos contábeis; e a avaliação dos mecanismos de governança e integridade.

A abordagem adotada pela Secretaria de Controle Interno para atender ao escopo definido e avaliar a gestão da UPC, para o exercício de 2017, foi tratada sob dois aspectos: avaliação da gestão finalística e avaliação dos mecanismos de governança.

Em razão do entendimento acima exposto, os trabalhos de campo foram realizados na sede, em Brasília/DF, por meio de exames e consolidação de informações coletadas referentes ao exercício de 2017 e a partir da análise da prestação de contas apresentada pela Unidade Auditada.

Convém anotar que este relatório se encontra dividido da seguinte forma: *Avaliação da Gestão*, que contém a síntese das análises realizadas e conclusões obtidas sobre os itens do escopo; e *Anexo de Achados de Auditoria*, seção em que são apresentados os resultados dos Exames de Auditoria.

Nesse sentido, em observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, apresentam-se a seguir os resultados obtidos.

II. AVALIAÇÃO DA GESTÃO

A. GESTÃO ESTRATÉGICA

1. A Empresa de Planejamento e Logística S.A., criada, no âmbito na primeira versão do Programa de Investimentos em Logística (PIL)[1], por meio da Medida Provisória nº 576, de 15/8/2012 (convertida na Lei nº 12.743, de 19/12/2012), tem por objeto:

> *I. planejar e promover o desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de alta velocidade de forma integrada com as demais modalidades de transporte, por meio de estudos, pesquisas, construção da infraestrutura, operação e exploração do serviço, administração e gestão de patrimônio, desenvolvimento tecnológico e atividades destinadas à absorção e transferência de tecnologias; e*
>
> *II. prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário.*

2. A EPL é formada por duas diretorias: de Gestão (DGE) e de Planejamento (DPL). A primeira diretoria trata dos assuntos internos: Gerência de Pessoas, Gerência de Finanças, Gerência de Licitações e Contratos e Gerência de Logística e Tecnologia da Informação; já a DPL trata das atividades finalísticas da empresa: Gerência de Pesquisa e Desenvolvimento Logístico; Gerência de Meio Ambiente; Gerência de Engenharia de Infraestrutura; Gerência de Estruturação de Negócios; e Gerência de Mobilidade. Em ambas as diretorias existem estruturas de staff em forma de Assessoria Técnica/Administrativa.

3. Isso posto, buscou-se avaliar a gestão finalística, sob a responsabilidade da DPL, por meio dos resultados alcançados, considerando para tanto as medidas adotadas pelos gestores para garantir o cumprimento das metas pré-estabelecidas no Plano de Negócios de 2017.

4. A estratégia metodológica aplicada na execução dos trabalhos de auditoria consistiu de: análise dos normativos, documentos e processos da EPL; elaboração de matriz de stakeholders; entrevistas, com servidores da Diretoria de Planejamento - DPL e da Diretoria de Gestão Estratégica - DGE; envio de questionários, por meio eletrônico.

5. Como boas práticas realizadas pela UPC, destacam-se a adoção da Metodologia de Gestão Estratégica do Balanced Scorecard (BSC), sendo aprimorada desde 2014. Esta metodologia foi selecionada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no âmbito do Programa "Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública" do Plano Plurianual 2012-2015, que pretendia fortalecer a governança e ampliação da capacidade institucional da Administração Pública, visando à melhor organização e funcionamento do Estado (Objetivo 0579). O primeiro Mapa Estratégico elaborado para a EPL foi elaborado em 2014 e o atual, aprovado em 2017, conforme a seguir detalhado:

1 Governo lança nova etapa do Programa de Investimento em Logística. [URL]: https://www.youtube.com/watch?v=pcdZWe-XfcA

A.I. Gestão Estratégica do Setor de Transportes elaborado pelo Ministério dos Transportes (MT)

6. Cabe destacar que o Ministério do Transporte, em setembro de 2013 (Portaria nº 159, 26/09/2013) definiu o Planejamento Estratégico do Sistema Transportes, a partir das atividades desenvolvidas no Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP).

7. Neste sentido, desde dezembro de 2011, quando o Sistema de Transportes foi considerado uma prioridade para melhoria da gestão pela Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade – CGDC da Presidência da República, foi indicado o Movimento Brasil Competitivo – MBC, como parceiro estratégico para implantar o Programa Modernizando a Gestão Pública no Ministério dos Transportes – PMGP/MT.

8. A metodologia escolhida para a tradução, elaboração, gerenciamento e alinhamento do Planejamento Estratégico foi a do Balanced Scorecard (BSC). Com a adoção do Planejamento Estratégico Institucional, o MT orientou sua atuação para atingir objetivos, cumprir metas e executar ações, com o propósito de buscar a missão e alcançar a visão institucional. Nesse cenário, os objetivos e as ações das unidades administrativas do MT e das vinculadas estão progressivamente se alinhando aos objetivos organizacionais, criando sinergia no alcance dos resultados planejados.

9. Ao longo de janeiro de 2014, o Ministro dos Transportes reuniu-se com as diretorias de todas as vinculadas, a fim de conhecer e negociar as metas para o ano corrente. O resultado dessas reuniões foi consolidado no Plano de Metas 2014 do Sistema Transportes.

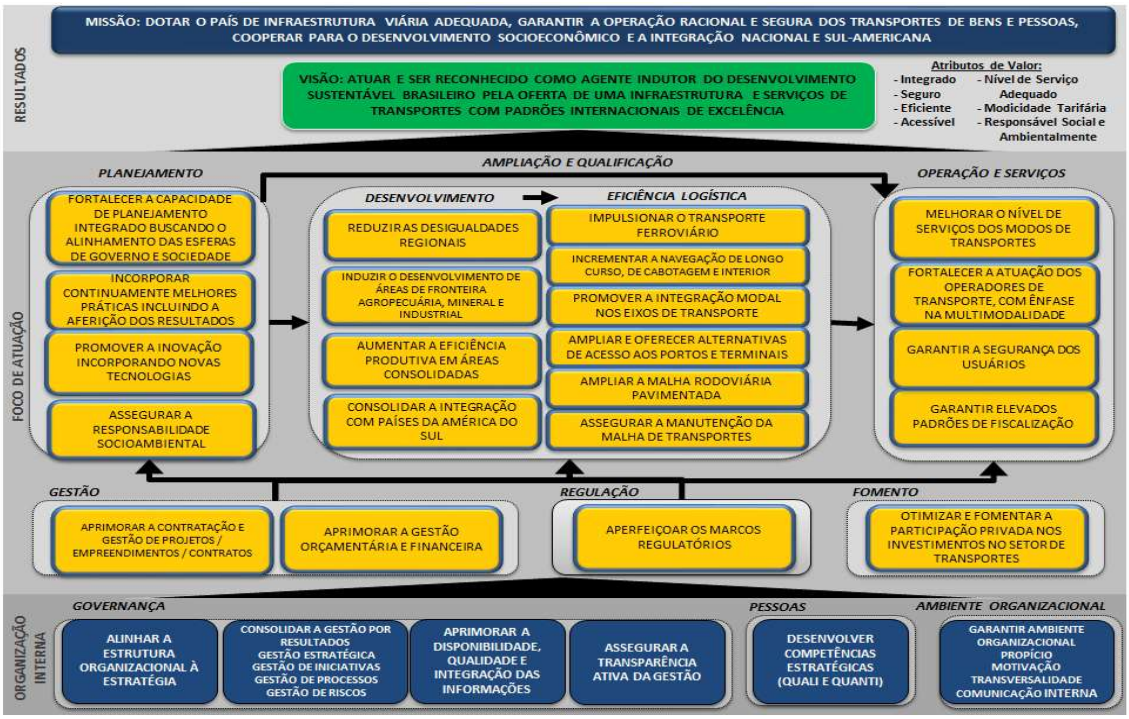


Figura 1 – Mapa Estratégico do Setor de Transportes

10. Ato contínuo, foram definidos os objetivos estratégicos do Sistema de Transportes, contando com a elaboração dos seguintes objetivos e indicadores de desempenho relativos à EPL:

Quadro 1 Indicadores de Desempenho atribuídos à EPL

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	INDICADOR	RESPONSÁVEL PELA COLETA	FREQUÊNCIA	FÓRMULA
Fortalecer a capacidade de planejamento buscando o alinhamento das esferas de governo e sociedade	% de representatividade do PNLI nas ações estratégicas de investimento do Governo	EPL	Anual	(Total de premissas do PNLI/ total de premissas nos planos de governo)*100
Incorporar continuamente melhores práticas incluindo a aferição dos resultados	Número de melhores práticas identificadas e incorporadas	EPL	Anual	Somatório de melhores práticas incorporadas ao processo de planejamento
Promover a inovação incorporando novas tecnologias	Número de novas tecnologias implantadas	EPL	Anual	Somatório do número de novas tecnologias implantadas

Fonte: Indicadores de Desempenho do Sistema Transportes. Disponível em: http://portaldaestrategia.transportes.gov.br/indicadores.html.

A.II. Gestão Estratégica utilizando o BSC

11. Por meio de adesão à Ata de Registro de Preços no Pregão Nº 9/2014, realizado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a EPL contratou a empresa Tantum Group Consultoria Empresarial Ltda. para a prestação de serviços de apoio ao processo de planejamento e gestão estratégica, utilizando como referência a metodologia do *Balanced Scorecard* - BSC.

12. O *Balanced Scorecard* é uma metodologia de **medição** e **gestão de desempenho** que:

> "traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O Balanced Scorecard continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, mas também inclui os vetores de desempenho desses objetivos. O scorecard mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa, e do aprendizado e crescimento. O BSC permite que as empresas acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção de capacidades e na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro."[2]
>
> [...] O Balanced Scorecard preserva as medidas financeiras tradicionais. Mas as medidas financeiras contam a história de acontecimentos passados, uma história adequada para as empresas da era industrial, quando os investimentos em capacidades de longo prazo e relacionamento com os clientes não eram fundamentais para o sucesso. Entretanto, as medidas financeiras são inadequadas para orientar e avaliar a trajetória que as empresas da era da informação devem seguir na geração de valor futuro investindo em clientes, fornecedores, funcionários, processos, tecnologia e inovação.

[2] KAPLAN, Robert e NORTON, David. A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997. Pág.02

> O Balanced Scorecard complementa as medidas financeiras do desempenho passado com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro. Os objetivos e medidas do scorecard derivam da visão e estratégia da empresa. [...]
>
> O Balanced Scorecard leva o conjunto de objetivos das unidades de negócios além das medidas financeiras sumarizadas. Os executivos podem agora avaliar até que ponto suas unidades de negócios geram valor para os clientes atuais e futuros, e como devem aperfeiçoar as capacidades internas e os investimentos necessários em pessoal, sistemas e procedimentos visando a melhorar o desempenho futuro."[3]

13. O Balanced Scorecard é mais do que um sistema de medidas táticas ou operacionais e as empresas da Era do Conhecimento estão utilizando a ferramenta como um sistema de gestão estratégica de longo prazo. A metodologia deixa claro que as medidas financeiras e não-financeiras devem fazer parte do sistema de informações para funcionários de todos os níveis da organização, alinhando-a à legislação brasileira, principalmente, a LRF, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e a Lei Geral das Estatais (Lei nº 13.303/2016).

14. Dessa forma, tanto os agentes públicos de "linha de frente" precisam compreender as consequências financeiras de suas decisões, bem como a Diretoria Executiva e o Conselho de Administração precisam reconhecer os vetores do sucesso a longo prazo. Assim, o BSC "deve traduzir a missão e a estratégia de uma unidade de negócios em objetivos e medidas tangíveis."[4]

15. Assim, foram estabelecidas as ações estratégicas da Empresa denominadas "focos de atuação", segundo o Plano de Negócios para 2017, alinhados à Missão e Visão vigentes. Ainda no Plano de Negócios, os focos de atuação correspondem aos **objetivos estratégicos** vinculados às diretrizes gerais da Empresa e estão agrupados nos seguintes temas específicos:

I. **Planejamento**: desenvolver o planejamento integrado de transporte do país;
II. **Empreendimentos**: elaborar os estudos, projetos, análises e modelos necessários para viabilizar a implantação dos empreendimentos derivados dos planos; e
III. **Serviços**: potencializar a prestação de serviços de excelência na sua área de atuação, tais como, estudos, análises e projetos para o setor de transporte e logística, quando demandados por entes públicos ou privados.

16. O Planejamento Estratégico da EPL estabeleceu também dois pilares fundamentais para sustentação dos focos de atuação estabelecidos que estão resumidos da seguinte forma:

a) **acompanhamento**: estruturar a promoção de conhecimento sobre o setor de transporte e logística do País e acompanhar a sua evolução.
b) **relações institucionais**: promover a articulação com organizações públicas e privadas visando a integração do planejamento do setor de transportes e dar visibilidade institucional às ações da empresa buscando maior integração entre os atores e agentes do setor.

17. A Figura 1 apresenta o Mapa Estratégico da EPL, desenvolvido a partir da metodologia adotada:

[3] Idem. Pág.8

[4] Idem. Pág. 9

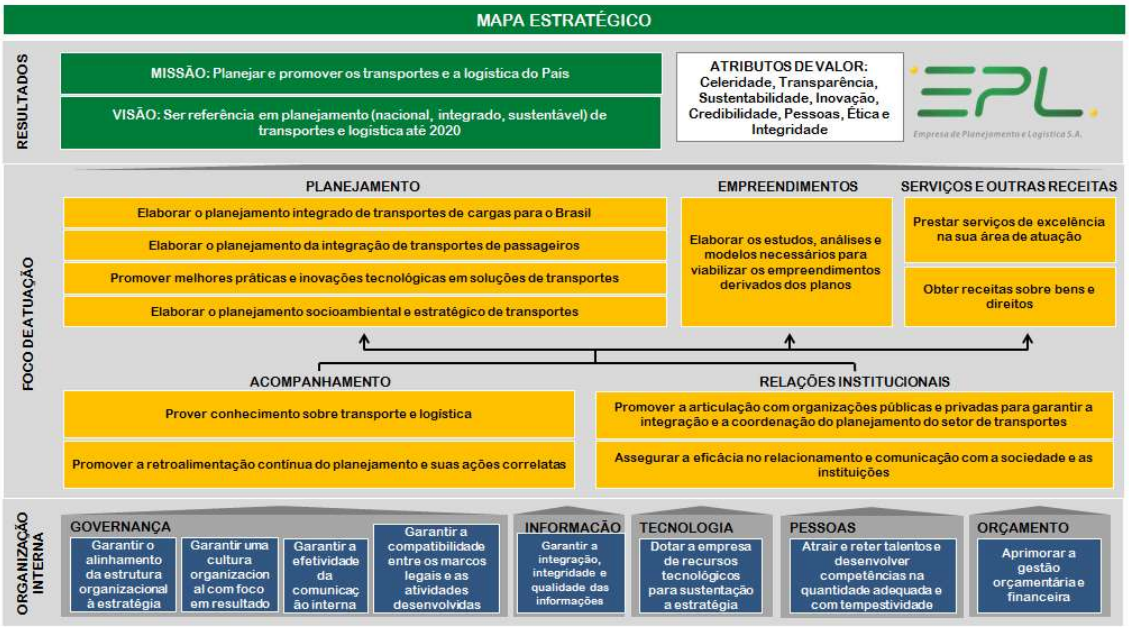


FIGURA 2 - MAPA ESTRATÉGICO ATUALIZADO DA EPL S.A.

18. Com intuito de alinhar o papel de prover com **eficiência** os insumos necessários às entregas da área finalística, em 2017, a Diretoria de Gestão – DGE buscou aquilatar as suas práticas de gestão e governança, buscando fornecer à EPL um alicerce dos serviços e atividades-meio da empresa.

19. Nesse contexto, a DGE detalhou o Planejamento Estratégico da organização, por meio de metodologias e ferramentas que permitissem traduzir a própria macroestratégia e elaborou Mapa Estratégico específico para a diretoria:

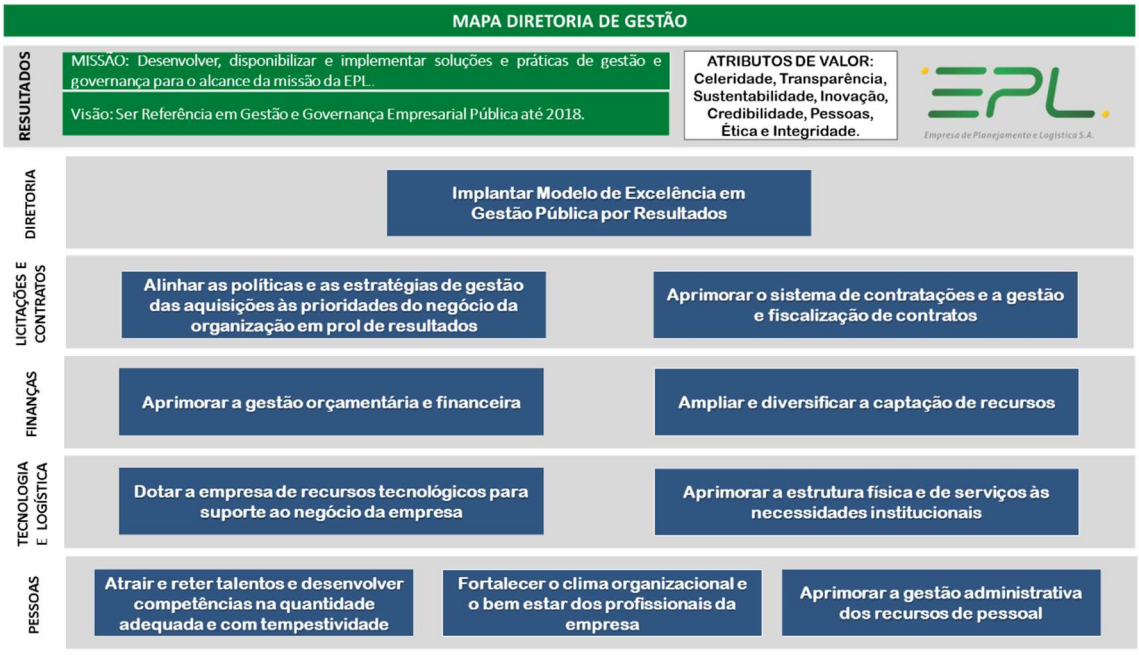


FIGURA 3 - MAPA ESTRATÉGICO DA DIRETORIA DE GESTÃO DA EPL S/A

20. Como resultado das análises das referidas peças, foi constatado que a gestão estratégica adotada pela UPC apresentou as seguintes fragilidades: inexistência de metas e indicadores para 6 dos 8 objetivos estratégicos sob a Perspectiva de Organização Interna e inexistência de indicadores e metas para 7 dos 11 objetivos estratégicos sob a Perspectiva de Foco

de Atuação.

B. MECANISMOS DE GOVERNANÇA E INTEGRIDADE

21. Sob a perspectiva da governança pública, procurou-se avaliar a conformidade e eficácia dos mecanismos atualmente existentes para identificar e neutralizar riscos aos principais objetivos da EPL, alinhado com as disposições do referencial de Governança do Tribunal de Contas da União (TCU), e com o Guia de Integridade Pública, elaborado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

22. O adequado gerenciamento desses riscos, por parte do gestor, deve contemplar a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade e também pelos mecanismos de controle já instituídos, com consequente tomada de decisão com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças; ou aceita-las, apresentando justificativas necessárias.

23. Diante do exposto, apresentam-se a seguir os resultados da avaliação que contemplaram a gestão dos seguintes mecanismos de governança:

a. Programa de Integridade;
b. Comitê de Auditoria;
c. Gestão de Riscos;
d. Controles Internos administrativos;
e. Governança e Gestão de TI.

B.I. PROGRAMA DE INTEGRIDADE

24. Para a implementação de políticas públicas, a administração pública federal se utiliza de instrumentos administrativos, previstos em normativos específicos, para execução orçamentária e financeira de programas e ações.

25. A Resolução CGPAR nº 10/2016 determina a observância por parte das empresas estatais do disposto no Decreto nº 8.420/2015, que trata em seu capítulo IV, do Programa de Integridade.

26. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União realizou em 2016 um trabalho de avaliação de integridade das empresas estatais, e apresentou um diagnóstico acerca do estágio evolutivo das políticas e procedimentos relacionados à ética e à integridade na EPL. Em conclusão, a CGU recomendou a elaboração de um plano de ação contendo as providências a serem adotadas com vistas a promover o aprimoramento dos mecanismos de integridade, apresentando um cronograma e os responsáveis por cada atividade.

27. Por meio da Portaria nº 257, de 21/7/2016, foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de apresentar uma minuta de Programa de Integridade da EPL, e um plano de ação para a sua implementação, conforme consta do Processo nº 50840.000811/2016-62.

28. O referido grupo concluiu o trabalho em outubro de 2016, e posteriormente foi editada a Lei nº 13.303/2016, que estabelece o estatuto jurídico das empresas estatais, instituindo a obrigatoriedade de adoção de várias medidas de integridade por parte das empresas.

29. Em 17/10/2017 foi aprovado o novo Estatuto da EPL, prevendo em seus artigos 94 e 95 a criação da Área de Integridade e Gerenciamentos de Riscos, vinculada diretamente ao Diretor-Presidente, sendo instituída algumas práticas relativas às questões de integridade, como é o caso da elaboração de normativos como o Código de Ética e Conduta da empresa e o Procedimento de Apuração de Irregularidades ou de Extravio ou Dando de Bens Públicos.

30. Em julho de 2018, a Auditoria Interna da EPL realizou um trabalho de acompanhamento da gestão, visando acompanhar e verificar o que foi implementado, decorrente do Plano de Ação da EPL, bem como intensificar ações que promovam a melhoria dos processos, da gestão de riscos e dos controles internos, sendo emitido o Relatório de Auditoria Interna de Acompanhamento da Gestão nº 2, de 6/7/2018.

31. Os exames realizados pela Auditoria Interna verificaram que a EPL não cumpriu as determinações contidas nas Resoluções da CGPAR quanto às seguintes questões que dizem respeito ao Programa de Integridade, ao Comitê de Auditoria e à Política de Riscos:

- Ausência de informações relativas à implementação do plano de ação para efetivação do Programa de Integridade;
- Ausência no Estatuto e no Regimento Interno do Comitê de Auditoria-COAUD, de dispositivos elencados na Resolução CGPAR n12, de 10/5/2016;
- Falta de implementação da gestão de riscos na empresa.

32. A Gerência de Organização e Estratégia está revisando a minuta do Programa de Integridade para submetê-la à aprovação da Diretoria Executiva e posteriormente implementá-la por completo na Empresa.

33. A EPL informa que o Plano de Monitoramento se encontra em fase de elaboração, tendo sua conclusão prevista para dezembro de 2018. Informa, também, que foram adotadas medidas de integridade desenvolvidas pela estrutura de governança e pela alta administração da EPL, que evidenciam o seu comprometimento com o desenvolvimento e a melhoria contínua do Programa de Integridade. Essas ações, já realizadas, podem envolver desde a revisão de funções ou de estruturas organizacionais ao fomento de boas práticas e princípios éticos.

B.II. Comitê de auditoria

34. A Resolução CGPAR nº 12, de 10/5/2016, estabelece que as empresas estatais deverão alterar seus estatutos sociais para prever a constituição de Comitê de Auditoria – COAUD, com base nas diretrizes estabelecidas em seus artigos.

35. O Estatuto da EPL foi alterado, e aprovada nova versão em 17/10/2017, prevendo em seu artigo 16 a constituição do Comitê de Auditoria como órgão estatutário, bem como definindo suas competências no artigo 82, em obediência à legislação supracitada. O Conselho de Administração-CONSAD, na reunião ordinária de 31/1/2018, deliberou por implementar o Comitê de Auditoria da EPL, e aprovar o seu Regimento Interno.

36. Nos trabalhos realizados pela Auditoria Interna, constatou-se a ausência no Estatuto Social e no Regimento Interno do COAUD, de diversos dispositivos elencados na Resolução, tendo sido recomendado que a EPL procedesse à revisão do Regimento Interno do Comitê de Auditoria, ajustando-o com as sugestões do modelo disponibilizado pelo Sest, para posterior aprovação pelo

CONSAD.

37. A EPL informa que a reformulação está em elaboração a qual será submetida à avaliação do Conselho de Administração – CONSAD neste mês de novembro/2018.

B.III. Políticas de Conformidade e Gerenciamento de Riscos

38. Ressalta-se, inicialmente, que a Resolução CGPAR nº 18, de 10/5/2016, trata da implementação das políticas de Conformidade e Gerenciamento de Riscos por partes das empresas estatais, adequadas ao seu porte e consistentes com a natureza, a complexidade e os riscos das operações realizadas.

39. Sobre este assunto, verificou-se que, em dezembro de 2017, a Diretoria Executiva da EPL e o Conselho de Administração aprovaram a Política de Gestão de Riscos e Controles Internos, que abrange os conceitos básicos, princípios, metodologias e diretrizes ligadas a este tema. Também, em dezembro de 2017, foi criado o Comitê de Elegibilidade com seus respectivos membros, atribuições e competências de atuação. Por fim, em março de 2018, foi criado o Comitê de Governança, Riscos e Controles Internos.

40. Todavia, conforme já mencionado, o relatório de Auditoria Interna nº 2/2018, de 6/7/2018, evidenciou que ainda está pendente de implementação a gestão de riscos na empresa, uma vez que o projeto piloto de implantação da gestão de risco ainda não foi desenvolvido.

41. No que diz respeito à Política de Conformidade e Gerenciamento de Riscos, a GEORG informa que a mesma se encontra em etapa de implementação, visto que se encontra em fase final e mapeamento de risco pela DPL os quais serão finalizados em novembro e posteriormente encaminhados para validação e disseminação do Plano Setorial.

42. Diante do exposto, a Auditoria Interna continuará monitorando o desenvolvimento do projeto piloto de implantação da gestão de riscos na EPL, bem como as medidas implementadas para possibilitar a identificação, avaliação, priorização e tratamento dos riscos, a fim de que possam ser mitigados potenciais eventos capazes de afetar a empresa na execução de suas atividades e no atingimento de seus objetivos.

B.IV. Controles Internos Administrativos

43. Conforme disposto na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, os controles internos da gestão são um conjunto de regras, procedimentos, diretrizes, protocolos, rotinas de sistemas informatizados, conferências e trâmites de documentos e informações, entre outros, operacionalizados de forma integrada pela direção e pelo corpo de servidores das organizações, destinados a enfrentar os riscos e fornecer segurança razoável de que, na consecução da missão da entidade, os seguintes objetivos gerais serão alcançados: a) execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; b) cumprimento das obrigações de accountability; c) cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; e d) salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e danos.

44. Neste item, os exames de auditoria buscaram avaliar a adequabilidade dos controles internos, tendo por referência testes para verificação da conformidade de registro de gestão; da existência de segregação de funções na gestão administrativa; bem como da regularidade dos procedimentos de avaliação e verificação das rotinas operacionais.

45. Para tanto, conforme registrado no anexo de achados, avaliou-se a conformidade dos atos de gestão atinentes aos alertas de controles internos das seguintes áreas de gestão:

a. orçamentária e financeira;
b. demonstrativos contábeis
c. compras e contratações (gestão interna); e
d. gestão de pessoas.

46. Como resultado, quanto à gestão orçamentária e financeira, a partir da análise das informações constantes do Siafi, verificou-se que o responsável pela conformidade de registro de gestão realizou lançamentos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em afronta ao princípio da segregação de funções, e aos normativos que regem o assunto.

47. Diretamente relacionado ao achado, restou evidenciado ainda que nenhum dos 4.419 documentos lançados no Siafi, com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial, tiveram qualquer registro de restrição durante o exercício de 2017.

48. Com relação aos demonstrativos contábeis, constatou-se a contabilização inadequada de Estudos e Projetos no Ativo Imobilizado, no montante de R$ 40 milhões. Nesse sentido, evidenciou-se que esses registros deveriam ser considerados como despesa corrente, pois está relacionada a atividade finalística da EPL, e não como despesa de capital como vem sendo classificado.

49. Concernente à análise de compras e contratações, a principal fragilidade evidenciada remonta à ausência de estudo prévio com vistas ao dimensionamento e alocação de terceirizados na função de apoio administrativo. Além disso, foram identificadas falhas na fiscalização da referida contração, no que tange ao controle de frequência dos terceirizados.

50. Nesse aspecto, também mereceram destaque as inovações trazidas na metodologia de financiamento implementada no âmbito do contrato de inexigibilidade nº 13/2017, celebrado entre a EPL e o IFC, organismo técnico vinculado ao Banco Mundial, em que 90% do valor contratual, sob responsabilidade do IFC, será pago através de recursos do Global Infrastructure Facility – GIF.

51. Deste modo, diante desta contratação de serviço com pagamento atípico, esta Secretaria de Controle Interno optou por aprofundar a análise sobre assunto em trabalho específico, a fim de proceder revisão conceitual das bases regulamentares com vistas a avaliar eventuais riscos de *compliance*.

52. No que tange a gestão de pessoas, em que pese não existirem empregados públicos nos quadros funcionais da UPC, constatou-se a celebração de Acordo Coletivo com Sindicato de Funcionários.

B.V. TI - Governança e Gestão

53. Acerca da perspectiva da governança de tecnologia da informação da Empresa de

Planejamento e Logística-EPL, procurou-se avaliar a conformidade, implementação dos controles de TI e eficácia dos mecanismos atualmente existentes, alinhado com as disposições do Cobit 5, ITIL v3, Normas Complementares do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República-GSI/PR.

54. Também foi utilizada como referência a Portaria nº 19, de 29 de maio de 2017, que dispõe sobre a implantação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos órgãos e entidades pertencentes ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal – SISP, demais normas relacionadas ao assunto.

55. Governança de TI é uma parte da governança que, em suma, consiste no estabelecimento de um conjunto de mecanismos com o objetivo de assegurar que o uso da TI agregue valor ao negócio com riscos aceitáveis, sendo responsabilidade dos executivos e da alta administração da organização prover a estrutura e garantir uma boa governança de TI.

56. O adequado gerenciamento por parte do gestor, deve contemplar a identificação e a análise dos alertas apresentados pelos órgãos de controle, pela sociedade e também pelos mecanismos de controle já instituídos, com consequente tomada de decisão com vistas à adoção de medidas para mitigar essas ameaças; ou aceita-las, apresentando justificativas necessárias.

57. O principal objetivo desta auditoria foi avaliar a implementação dos controles de TI e a conformidade, informados no relatório de gestão de 2017 e nas solicitações de auditoria, bem como verificar a adoção da Governança de TI, processos de TI e aquisições de soluções de TI, segundo as melhores práticas de TI.

58. Os exames identificaram a necessidade de melhoria na estrutura de governança de TI, uma vez que foram constatadas as seguintes situações:

- Estrutura de Governança de TI estratégica não estabelecida, conforme a Resolução CGPAR Nº 11/2016
- ausência de processos formais de gestão de riscos de TI;
- falha no dimensionamento e detalhamento dos pontos de função no contrato da fábrica de software;
- pagamento antecipado de serviços de licença de software em parcela única; e
- aquisição de equipamentos audiovisuais sem planejamento da contratação.

C. CONCLUSÃO

59. A Empresa de Planejamento e Logística, por intermédio da Gerência de Estratégia e Organização, demonstrou zelo pelo monitoramento das ações estratégicas, quando adotou a Metodologia de Gestão Estratégica do Balanced Scorecard (BSC), sendo aprimorada desde 2014. Esta metodologia que oferece elementos e instrumentos para que a instituição alcance à efetividade da gestão, permite traduzir a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica.

60. Entretanto, torna-se necessário que aquela Gerência promova a definição de indicadores para todas as perspectivas do planejamento estratégico definidas no Mapa Estratégico proporcionando o monitoramento e aferição dos resultados e a transparência na gestão para todo o quadro funcional, bem como para os *stakeholders* e para a sociedade.

61. Sobre a Gestão Orçamentária e Financeira, sob responsabilidade da Gerência de

Finanças, observou-se a necessidade de que sejam implementados mecanismos de controle para que as atividades das áreas orçamentária, financeira, contábil e patrimonial sejam realizadas por servidores ou equipes distintas, atentando para o princípio da segregação de funções.

62. Quanto à gestão de licitações e contratos, área que se reveste de relevante importância sob a responsabilidade da Gerência de Licitações e Controlado, notadamente ao tratar-se dos aspectos de terceirização, cumpre atentar para a confecção e formalização dos estudos prévios às contratações, bem como atuar para que a fiscalização contratual propicie a mitigação dos riscos inerentes.

63. Outra área sensível e estratégica nas organizações, que permite agregar valor ao negócio, a governança e gestão de tecnologia da informação deve estar alinhada à gestão estratégica da empresa, bem como possuir sólidos artefatos que forneçam segurança e agilidade às operações finalísticas.

D. RECOMENDAÇÃO

64. Diante dos fatos expostos neste Relatório de Auditoria, pode-se verificar que existem oportunidades de melhorias na gestão da EPL, principalmente em função das constatações relacionadas à Gestão Estratégica da Empresa, assim como em relação ao aprimoramento dos Mecanismos de Governança e Integridade.

65. Deste modo, a Empresa de Planejamento e Logística S.A., nos termos da Portaria CGU nº 500, de 8/03/2016, deve elaborar ou atualizar Plano de Providências Permanente em até trinta dias corridos a partir da data de recebimento do comunicado do relatório de auditoria. Para tanto, apresentamos as seguintes recomendações:

Recomendação 1: Elaborar metas e indicadores, para o alcance dos objetivos estratégicos colimados pela Empresa e sua ausência constituem-se risco operacional. (Constatação 1.1.2)

Recomendação 2: Celebrar o Acordo Coletivo de Trabalho, obedecendo os ditames da Resolução nº 3, de 31/12/2010 ou posterior; Observar a Portaria DEST/SE/MP nº 27, de 12 de dezembro de 2012 ou posterior, nos pleitos sobre revisão de plano de cargos, carreiras e salários, inclusive empregos comissionados e funções gratificadas, instruindo-os com os documentos e informações específicos determinados. (Constatação 2.1.2)

Recomendação 3: Implementar mecanismos de controle para que as atividades das áreas orçamentária, financeira, contábil e patrimonial sejam realizadas por servidores ou equipes distintas e sua ausência constituem-se risco operacional. (Constatação 2.2.1)

Recomendação 4: Regularizar a indicação dos servidores responsáveis pela Conformidade de Registro de Gestão para que essas atividades não sejam realizadas pelo Contador Responsável da unidade, tampouco por outro servidor que emita documentos com reflexo no SIAFI ou pratique atos de gestão que posteriormente serão submetidos a sua análise e sua ausência constituem-se risco operacional. (Constatação 2.2.1)

Recomendação 5: Implementar rotinas para que as atividades de conformidade de registro de gestão possam ser de fato instrumento de avaliação da regularidade das operações realizadas para redução dos riscos na gestão. (Constatação 2.2.1)

Recomendação 6: Elaborar estudos para a classificação dos Estudos e Projetos e, se for o caso, reclassificar no grupo do Ativo Intangível no Balanço da EPL no âmbito do SIAFI. (Constatação 2.3.1)

Recomendação 7: Realizar os estudos preliminares na fase de planejamento, identificando o dimensionamento, alocação e requisitos necessários às funções que serão exercidas em compatibilidade com a remuneração estabelecida; Definir e documentar o método para a estimativa das quantidades a serem contratadas; Utilizar informações das contratações anteriores, se for o caso; e Incluir nos autos as memórias de cálculo e os documentos que lhe dão suporte. (Constatação 2.4.1.1)

Recomendação 8: Aprimorar os mecanismos de controle e fiscalização contratual, atentando para o cumprimento de cláusulas contratuais, referentes ao Contrato 25/2017, que trata de penalidades pelo descumprimento de obrigações acordadas. (Constatação 2.4.1.2)

Recomendação 9: Estabelecer a estrutura de governança de TI, conforme a Resolução CGPAR nº 11/2016 e aprimorar a estrutura de Governança de Tecnologia da Informação da EPL, observando o modelo TOGAF vigente, como sugestão de boa prática a ser observada quando da elaboração da nova Estrutura de Governança de TI da EPL. (Constatação 2.5.1)

Recomendação 10: Implementar o processo de gestão de riscos de tecnologia da informação, observando o contido na IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII, c/c a Norma Complementar 4/IN01/DSIC/GSIPR, e de outras boas práticas como NBR/ISO 27002, vigentes; (Constatação 2.5.2)

Recomendação 11: Observar os processos previstos no Cobit 5, processo BAI10 – Gerenciar configuração, e de outras boas práticas de mercado, como ITIL e NBR ISO/IEC 20000, vigentes; no que tange ao processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação (Constatação 2.5.2)

Recomendação 12: Observar o contido na Norma Complementar 21/IN01/DSIC/GSIPR, para que o nível de capacidade do processo de gestão de incidentes seja aprimorado; (Constatação 2.5.2)

Recomendação 13: Ajustar as cartilhas de conscientização e de segurança da informação de acordo com o padrão mundial, utilizando como acrônimo: abuse@epl.gov.br; (Constatação 2.5.2)

Recomendação 14: Incluir as recomendações do Controle Interno no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações-PDTIC/EPL, com vistas ao aprimoramento contínuo do processo de governança. (Constatação 2.5.2)

Recomendação 15: Aprimorar o dimensionamento e detalhamento dos pontos de função do Contrato nº 09/2018, em atenção aos subitens 5.1.2 e 27.1.1 do documento Boas práticas, Orientações e Vedações para contratação de software e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas (Fábrica de sotwares), vinculado à Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016, do Ministério do Planejamento e Guia de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União-TCU e sua ausência constituem-se risco operacional;

Recomendação 16: Instituir programa de capacitação contínua para as equipes de planejamento das contratações de TI, gestor e fiscal do contrato e demais partes interessadas no âmbito da EPL. (Constatação 2.5.3)

Recomendação 17: Adotar a forma de pagamento em parcelas nos casos de contratação de serviços de licença de uso de software, nos termos do art. 35, do Decreto nº 93.872/1986. (Constatação

2.5.4)

Recomendação 18: Aperfeiçoar o processo das futuras aquisições capacitando os seus colaboradores nos temas pertinentes a planejamento da contratação, gestão de riscos e em métricas e indicadores e sua ausência constituem-se risco operacional. (Constatação 2.5.3)

Recomendação 19: Atualizar ou implementar ferramentas e artefatos contidos nas normas editadas pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, mais precisamente, na Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. (Constatações 2.4.1.1; 2.5.3; e 2.5.5)

III. ANEXO DE ACHADOS DE AUDITORIA

1. AVALIAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA

1.1.1. INFORMAÇÃO: RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

66. O início de 2017 foi marcado pela aprovação do novo mapa estratégico EPL, que transmitiu para todos os níveis hierárquicos da Empresa a missão de "Planejar e promover os transportes e a logística do País" e a importância de motivar suas atividades em prol do atingimento da missão e visão de "Ser referência em planejamento (nacional, integrado, sustentável) de transportes e logística até 2020".

67. Como consequência, observou-se ainda que em atendimento à demanda da SEST e em cumprimento ao Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016, foram elaborados indicadores para medir o atingimento de objetivos estratégicos. Estes indicadores tiveram sua aferição realizada nos quatro trimestres de 2017. No decorrer do ano, as medições foram apresentadas em Reuniões de Análise da Estratégia – RAE, e disponibilizadas para a Diretoria Executiva. O resultado final do exercício foi explicitado ao Conselho de Administração.

68. Por meio dos Ofícios nºs 247 e 248/2018-GAB/PRE, de 29/06/2018, a UPC apresentou, respectivamente, ao Tribunal de Contas da União e ao Congresso Nacional, os resultados alcançados, informados no Relatório de Administração de 2017:

QUADRO 2 RESULTADOS DOS INDICADORES E METAS CORPORATIVAS DE 2017

Indicador		Meta anual prevista	Meta Aferida
I.	**Índice de Execução Financeira PAC**	76%	48,83%
II.	**Índice de Execução Orçamentária PAC**	95%	97,05%
III.	**Índice de Execução de Aquisições**	85%	58,66%
IV.	**Quantidade de horas de capacitação por colaborador**	12%	17,21%
V.	**Estudos Ambientais analisados, aprovados e protocolados**	3 unidades	3 unidades
VI.	**Relatórios Técnicos do PNLI aprovados**	1 unidade	1 unidade
VII.	**Publicação de Boletim de Logística**	5 unidades	5 unidades
VIII.	**Análise de Estudos e Projetos**	10 unidades	36 unidades

Fonte: Relatório de Administração de 2017 da EPL

69. Como consequência da análise das referidas peças restaram evidenciados os seguintes achados:

1.1.2. INEXISTÊNCIA DE METAS E INDICADORES PARA 5 DOS 7 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SOB A PERSPECTIVA DE ORGANIZAÇÃO INTERNA E INEXISTÊNCIA DE INDICADORES E METAS PARA OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS SOB A PERSPECTIVA DE FOCO DE ATUAÇÃO

70. De acordo com o Relatório de Gestão da UPC, referente ao exercício financeiro de 2017, os indicadores I, II e III, descritos no Quadro 2, referem-se ao objetivo estratégico "Aprimorar a gestão orçamentária e financeira", e o indicador IV, ao objetivo estratégico "Atrair e reter talentos e desenvolver competências na quantidade adequada e com tempestividade", todos relativos à **Perspectiva Organização Interna** do Mapa Estratégico.

71. Entretanto, verificou-se inexistirem indicadores para os seguintes objetivos estratégicos da **Perspectiva da Organização Interna**:

QUADRO 3 - PERSPECTIVA DA ORGANIZAÇÃO INTERNA

Atividades	Objetivo Estratégico	Possui Indicador?
1.1 Governança	Garantir o alinhamento da estrutura organizacional à estratégia	Não
	Garantir uma cultura organizacional com foco em resultados	Não
	Garantir a efetividade da comunicação interna	Não
1.2 Informação	Garantir a integração, integridade e qualidade das informações	Não
1.3 Tecnologia	Dotar a empresa de recursos tecnológicos para sustentação à estratégia	Não

Fonte: Elaboração da equipe a partir do Planejamento Estratégico da EPL

72. Observou-se, ademais, que os indicadores relativos à Perspectiva Organização Interna abordam tão somente aspectos quantitativos do processo interno, não agregando resultados substantivos à gestão da UPC. Assim, verifica-se que o alcance do indicador "Índice de Execução Orçamentária PAC" apenas manifesta a utilização relativa às ações orçamentárias inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento e não apresenta informações sobre o desempenho da gestão.

73. Por fim, evidenciou-se que os objetivos estratégicos da **Perspectiva Foco de Atuação,** também não possuem indicadores, conforme a seguir:

QUADRO 4 - PERSPECTIVA FOCO DE ATUAÇÃO (DIRETRIZES GERAIS DA EMPRESA)

Atividades	Objetivo Estratégico	Possui Indicador?
2.1 Acompanhamento	Prover conhecimento sobre transporte e logística	Não
	Promover a retroalimentação contínua do planejamento e suas ações correlatas	Não
2.2 Relações institucionais	Promover a articulação com organizações públicas e privadas para garantir a integração e a coordenação do planejamento do setor de transportes	Não
	Assegurar a eficácia no relacionamento e comunicação com a sociedade e as instituições	Não
2.3 Planejamento		
	Elaborar o planejamento da integração de transportes de passageiros	Não
2.4 Empreendimentos		
2.5 Serviços e outras receitas	Prestar serviços de excelência na sua área de atuação	Não
	Obter receitas sobre bens e direitos	Não

Fonte: Elaboração da equipe a partir do Planejamento Estratégico da EPL

74. A existência de metas e indicadores, devidamente elaborados representam ferramentas indispensáveis para o alcance dos objetivos estratégicos colimados pela Empresa e sua ausência constituem-se risco institucional.

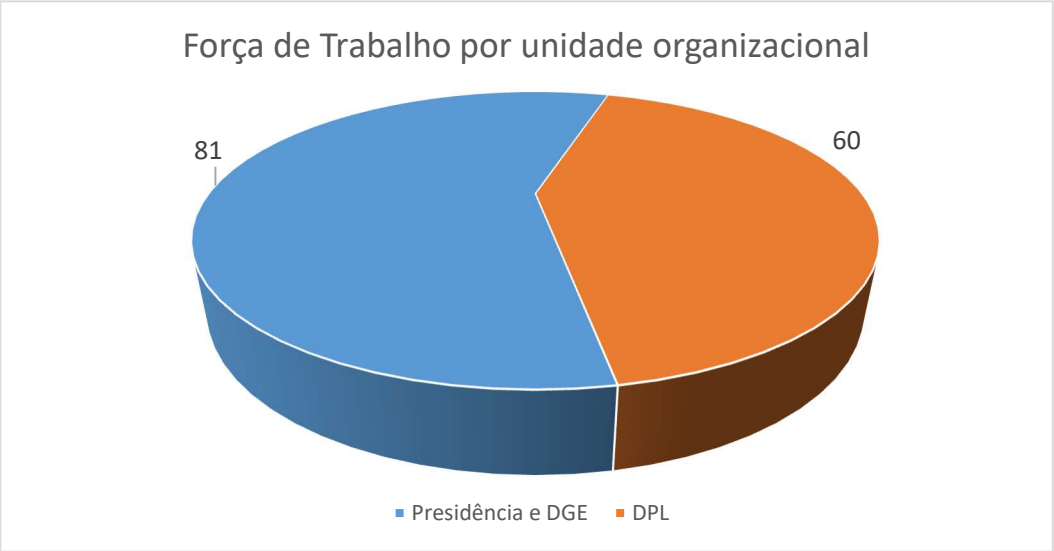
2. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS ADMINISTRATIVOS

2.1. GESTÃO DE PESSOAS

75. A Empresa está submetida a regime de pessoal previsto na Consolidação das Leis de Trabalho – CLT e, pelo fato de ser Empresa Pública, a formação de seu quadro de pessoal próprio se dará mediante aprovação em concurso público conforme os ditames do art. 37 da Constituição Federal.

76. Conforme Relatório de Gestão da UPC, no item Áreas Especiais de Gestão, p. 63, a força de trabalho da EPL é composta por cargos comissionados de livre provimento, autorizado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Portaria nº 16 de 05 de maio de 2016, estando autorizado um quadro de 143 vagas.

77. Ainda de acordo com o Relatório de Gestão, subitem 5.1.1 Estrutura de Pessoal da Unidade, p. 64, verifica-se que a força de trabalho alocada às atividades finalísticas da UPC é de 42,5%, conforme visualizado no gráfico a seguir:



Fonte: Relatório de Gestão 2017

78. Conforme informado nos Relatórios de Gestão referentes aos exercícios 2013 a 2017, a EPL apresenta a série histórica no quantitativo de pessoal a seguir:

QUADRO 5 QUANTITATIVO QUADRO PESSOAL

Quantitativo de Pessoal	2013	2014	2015	2016	2017
	162	185	159	142	141

Fonte: Relatórios de Gestão EPL

79. As atribuições de cada uma das unidades organizacionais estão dispostas no Regimento Interno da Empresa, aprovado pelo Conselho de Administração – CONSAD por meio da Resolução nº 02, de 1º de junho de 2016.

80. Com a finalidade de integrar competências de seus profissionais ao alcance das estratégias e propósitos da Empresa, foram executadas 54 ações de capacitação em diversas áreas de conhecimento, conforme apresentado em resposta à SA nº 2018/0194-03, totalizando 287 participações em diversas áreas de conhecimento, sendo 89 participações realizadas com pessoal lotado na área finalística da empresa.

81. Como boas práticas realizadas pela UPC em 2017 destaca-se a implantação do Sistema de Solicitação de Capacitação – SISCAP, por meio de aplicação WEB, com a finalidade de modernizar, agilizar e dar maior conformidade aos processos de solicitação de capacitação dos profissionais.

2.1.1. PROPOSTA DE FORMAÇÃO DE QUADRO DE PESSOAL

82. Em resposta ao item 3 da Solicitação de Auditoria nº 2018/0914-03, a unidade informou que a força de trabalho ideal para seu funcionamento é de 210 profissionais, segundo Estudo de Engenharia Estratégica de Pessoal.

83. Atendendo ao requisitado no item 4 da Solicitação de Auditoria nº 2018/0914-03, a Unidade relatou que elaborou estudo propondo a elaboração de concurso, em atendimento a mandamento constitucional, para preenchimento do quadro de pessoal da unidade:

> Estudo denominado Engenharia Estratégica de Pessoal por projetos, alinhado às novas atribuições pós vinculação à Secretaria do Programa de Parceria e Investimentos – SPPI, da Secretaria Geral da Presidência da República: Lei 13.334, de 13/09/2016.
>
> Por meio do Ofício nº 307/EPL/PRE, protocolizado em 16/08/2018 na SPPI, atualmente a solicitação de aprovação do Concurso Público fundamentado no Estudo de Engenharia Estratégica de Pessoal, encontra-se sob análise dos técnicos da secretaria.

84. O estudo apresentado destaca a inovação em três aspectos principais:

a) O estabelecimento da remuneração variável junto a uma Empresa dependente com estímulo à geração de receita e saída da condição estritamente dependente do Estado;

b) A incorporação de corpo técnico permanentemente voltado para a pesquisa e inovação de processos, produtos e serviços, garantindo a competitividade da Empresa;

c) A permanente transferência para os ocupantes dos cargos efetivos do capital intelectual gerado nos projetos mantendo o ciclo de educação corporativa;

85. A Proposta de Inovação do Quadro de Pessoal foi dividida em 4 fases, conforme demonstrado a seguir:

Proposta de Inovação na Modelagem dos Quadros de Pessoal

FASES	Data Limite	Cargos Efetivos	Cargos Comissionados Autorizados	Novos Cargos Requisitados (sem ônus)	Cargos Especialistas em Projetos Captados	Total
Fase 1 – Estruturação Técnica por Projetos	2º Sem 2018	0	143	27	0	170
Fase 2 – Estruturação Técnica e da Transferência	1º Sem 2019	50	93	27	20	190
Fase 3 – Consolidação da Transferência	1º Sem 2020	100	80	10	20	210
Fase 4 – Institucionalização Estratégica EPL (momento 1)	1º Sem 2021	150	30*	0	30	210
Caso haja disponibilidade orçamentária e justificativa negocial, o cadastro de reserva do concurso poderá ser utilizado para agregar novas capacidades de geração de negócios e resultados em serviços e produtos						
Fase 4 – Institucionalização Estratégica EPL (momento 2)	2º Sem 2021	290	30*	0	40	360
Fase 4 – Institucionalização Estratégica EPL (momento 3)	2º Sem 2022	330	30*	0	40	400

* Alguns cargos de gestão da estrutura passarão a ser exercidos pelos cargos efetivos, institucionalizando o desenvolvimento gerencial

Fonte: Apresentação ENGENHARIA ESTRATÉGICA DE PESSOAL – Modelagem dos Quadros de Pessoal para Concurso Público orientado às entregas finalísticas por projetos.

FASE 01: consiste na recomposição, fortalecimento e desenvolvimento de corpo técnico especializado de 143 para 173 profissionais, ou seja, além das 143 atuais teríamos o acréscimo de 27 cargos a serem preenchidos com servidores e empregados públicos por meio de requisição sem ônus ao Tesouro em órgãos da administração direta e indireta (somente empresas

dependentes do Tesouro).

FASE 02: consiste na alocação de 20 cargos temporários de especialistas selecionados por meio de projetos tecnológicos e de inovação junto a universidade e centros de pesquisas nacionais e internacionais ou por meio de acordos de cooperação técnica com organismos internacionais.

FASE 03: com um quadro de efetivos crescentes, os projetos passam a transformar a força de trabalho em especialidades técnicas a partir da prestação de serviços e disponibilização de produtos no mercado.

FASE 04: nesta última etapa amplia-se o quadro de cargos temporários de especialistas selecionados por meio de projetos tecnológicos e de inovação cujos os custos seriam vinculados aos projetos captados, permitindo estabelecer processos de transferência tecnológica aos cargos efetivos.

86. Cabe destacar que o fato da empresa atualmente ter somente cargos comissionados de livre provimento pode trazer riscos para o aspecto da preservação do capital intelectual da empresa. A rotatividade de profissionais interfere no armazenamento e no compartilhamento das informações propiciando que as mesmas se percam com o passar do tempo com a saída dos especialistas sem ter explicitado ou disseminado o seu conhecimento.

2.1.2. ACORDO COLETIVO FIRMADO COM SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS FERROVIÁRIAS DE BELO HORIZONTE SEM QUADRO EFETIVO DE FUNCIONÁRIOS

87. Conforme relatado anteriormente, a UPC não possui quadro de funcionários, sendo que atualmente, são ocupados pontos de função, nos termos da Portaria da SEST.

88. Atendendo o item 5 da Solicitação de Auditoria nº 2018/0194-03, a Unidade informou que, não obstante inexistirem empregados filiados ao Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Ferroviárias de Belo Horizonte – STEFBH, foi firmado um Acordo Coletivo com aquele Sindicato tendo por consequência a atualização da tabela de salários da EPL. Na Solicitação de Auditoria nº 2018/0194-09, item d, a UPC foi questionada quanto ao embasamento legal para a sua aplicação tendo em vista que o atual quadro da empresa ser composto por pontos de função e não existirem empregados públicos nos quadros funcionais, tendo informado que:

> É pacífico o entendimento de que ao cargo em comissão é devido os direitos trabalhistas que não contrarie a sua natureza, ou seja, a natureza de cargo ad nutum. Assim, desde que não seja um aviso prévio ou multa de 40%, que afrontam o caráter precário do cargo em comissão, todos os demais direitos trabalhistas devem ser respeitados pela Estatal.
>
> À luz dessa explanação, é forçosa a conclusão de que não se poderia negligenciar os direitos trabalhistas aos profissionais da EPL.
>
> Assim sendo, o ACT é uma forma de respeitar os direitos trabalhistas garantidos aos profissionais, mesmo que ainda não se tenha um cargo efetivo, uma vez que, a justiça trabalhista presa pelo princípio da verdade real, que busca a primazia da realidade.
>
> Coadunando com o exposto temos a jurisprudência que segue:
>
> > EMPRESA PÚBLICA. ACORDO COLETIVO DE TRABALHO. ACORDO COLETIVO DE TRABALHO FIRMADO POR EMPRESA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. OS

> INSTRUMENTOS COLETIVOS TÊM A SUA VALIDADE RECONHECIDA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 7º, XXVI) E FORÇA DE LEI ENTRE AS PARTES - PACTA SUNT SERVANDA. O ACORDO COLETIVO DE TRABALHO E A CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO POSSUEM NATUREZA JURÍDICA DE NEGÓCIOS JURÍDICOS, OU SEJA, SÃO CONTRATOS CRIADORES DE NORMAS JURÍDICAS ENTRE AS PARTES CONTRATANTES. AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E AS EMPRESAS PÚBLICAS ESTÃO SUBMETIDAS AO MESMO REGIME JURÍDICO PRÓPRIO DAS EMPRESAS PRIVADAS, INCLUSIVE QUANTO AOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS (ART. 173, § 1º, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL), PORTANTO, DEVEM CUMPRIR OS REAJUSTES ESTABELECIDOS NOS INSTRUMENTOS COLETIVOS DE TRABALHO POR ELAS FIRMADAS.

89. Questionou-se ainda na Solicitação de Auditoria nº 2018/0194-09, item c, a existência de registro nos órgãos do Ministério do Trabalho e a UPC teceu o seguinte comentário:

> Os acordos coletivos firmados pela EPL no passado foram registrados no Ministério do Trabalho, a saber:
>
> 2015/2016: MR087717/2016
>
> 2016/2017: MR040728/2017
>
> O atual ACT 2017 2019, firmado em 30/08/2018, ainda se encontra em finalização dos trâmites burocráticos para registro em momento oportuno

90. Em que pese a informação quanto ao registro junto ao órgão responsável, verificou-se que a situação dos dados cadastrados junto ao Sistema de Negociações Coletivas de Trabalho – Mediador é a seguinte:

QUADRO 6 INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE NEGOCIAÇÕES DE ACORDO COLETIVO – MEDIADOR

Acordo Coletivo	Registro informado pela EPL	Situação no Sistema
2015/2016	MR087717/2016	Situação Arquivada Sem Registro do Instrumento Coletivo
2016/2017	MR040728/2017	Solicitação expirada por excesso de prazo

Fonte: www3mte.gov.br/sistemas/mediador/acompanharSolicitacao

91. A exigibilidade do registro do Acordo Coletivo encontra-se disciplinado no art. 614 da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, estabelecendo o prazo de 8 dias da assinatura do Acordo, o depósito de uma via para fins de registro e arquivo no Departamento Nacional do Trabalho, em se tratando de instrumento de caráter nacional ou interestadual, ou nos órgãos regionais do Ministério do Trabalho e Emprego nos demais casos.

92. Destaca-se que o Acordo Coletivo 2017/2018 resultará em situação semelhante ao Acordo Coletivo 2016/2017, tendo em vista que foi assinado em 30/8/2018 e ainda se encontra em finalização dos trâmites burocráticos para registro, conforme apresentado em resposta a Solicitação de Auditoria nº 2018/0194-01.

93. Em que pese a Constituição Federal, o art. 611 da CLT, a decisão referente ao Processo RO01419006520045010005RJ emitida pela Quinta Turma do Tribunal Regional do Trabalho 1ª Região e apesar de constar no estatuto Social que a empresa deve celebrar Acordo Coletivo de Trabalho, causa espécie os acordos coletivos firmados no âmbito da EPL tendo em vista não resultarem de uma assembleia de associados ao sindicato, conforme preconiza o art. 162 da

CLT, fato evidenciado no item 05 da Solicitação de Auditoria nº 2018/0194-03.

94. Apesar da previsão em Acordo Coletivo da criação do banco de horas extras (conforme previsto no Art. 59 da CLT) tendo como forma de compensação do saldo credor redução de jornada de trabalho, entre outras, perdura o risco quanto a possíveis processos trabalhistas tendo em vista a configuração da relação junto à empresa e solicitação do pagamento em pecúnia no caso de exonerações a critério da administração da Empresa.

95. Em que pese a resposta ao item 6 da Solicitação de Auditoria nº 2018/0194-02 a propósito do argumento em relação à falta de Declaração do Ordenador de Despesa sobre o aumento definido no Acordo Coletivo, salientamos que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que toda despesa corrente obrigatória que tenha efeitos de continuidade determina a necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, demonstrando à sociedade que o agente público obedece à gestão fiscal responsável.

> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17. (Grifo nosso)
>
> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
>
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
>
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
>
> Art. 17 – Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
>
> § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

96. Por conseguinte, a Declaração do Ordenador de Despesa bem como a estimativa do impacto financeiro tornam-se imprescindíveis para a efetivação da despesa gerada pelo Acordo Coletivo, demonstrando que a EPL ainda que empresa estatal dependente, professa os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

97. No que concerne ao Abono Salarial em pecúnia, proposto no Parágrafo Único da Cláusula Terceira do Acordo Coletivo, não se constatou a estimativa orçamentária, o que reforçaria a preocupação com a *accountability,* principalmente na demonstração da obediência à ação planejada e transparente, que visa a prevenção dos riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas da unidade conforme convencionado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

98. Assim, não restou demonstrado o imperativo do Acordo Coletivo firmado com sindicato de funcionários para beneficiar financeiramente cargos em comissão, em que pese a legislação e as normas da CLT definirem a necessidade eminente de um acordo coletivo de trabalho.

Manifestação da Unidade

99. Por intermédio do Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, datado de 13 de novembro de 2018, a Unidade encaminhou manifestação referente ao Relatório Preliminar de Auditoria. Com relação à preservação do Capital Intelectual, a Unidade afirmou que:

> Observando os riscos de retenção de conhecimento por parte de uma organização com as características da EPL, composta em sua maioria por cargos comissionados de livre provimento, a Diretoria de Gestão atraiu para sua responsabilidade, por meio da Gerência de Pessoas, a competência de gestão do conhecimento organizacional.
>
> A alteração do perfil institucional da GEPES foi motivada pela necessidade de estruturação dos processos organizacionais de transformação do conhecimento tácito em explícito, permitindo a preservação do capital intelectual da Empresa, planejando e aprimorando o desenvolvimento humano de forma que haja uma efetiva transferência do conhecimento investido e posterior internalização na EPL.

100. Destaca-se como boas práticas, a concepção dos Planos Anuais de Gestão de Conhecimento e Inovação e a adoção da cultura de agregar ao quadro da Empresa profissionais que detenham vínculo com a Administração Pública por meio de requisição. Tais ações visam manter o conhecimento desenvolvido dentro da Empresa no ambiente administrativo.

101. Tendo em vista a situação precária do atual quadro formado por cargos ad nutum e visando assegurar os direitos trabalhistas dos seus profissionais, a Unidade firmou Acordo Coletivo de Trabalho com o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Ferroviárias de Belo Horizonte, com vigência de 2 anos (2017/2019), assinado em 30 de agosto de 2018, alegando:

> Como outrora exposto à CISET, primeiramente é importante salientar que, por se tratar de Empresa Pública, a EPL é pertencente ao grupo de estatais, ou seja, possui personalidade jurídica do direito privado e, portanto, sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias, o que se pode aferir do art. 173 da CF/88.
>
> [...]
>
> Dessa forma, muito embora não se tenha concluído o processo para execução do concurso público na EPL e seus cargos sejam todos ad nutum, em razão da natureza da própria empresa, ela possui todos os ônus e bônus de uma empresa privada e não poderia ser diferente quanto às suas obrigações trabalhistas.
>
> [...]
>
> Assim, é pacífico o entendimento de que ao cargo em comissão é devido os direitos trabalhistas que não contrariem a sua natureza, ou seja, a natureza de cargo ad nutum. Destarte, desde que não seja um aviso prévio ou multa de 40%, que afrontam o caráter precário do cargo em comissão, todos os demais direitos trabalhistas devem ser respeitados pela Estatal.
>
> À luz dessa explanação, a EPL não pode negligenciar os direitos trabalhistas aos seus profissionais. No tocante aos direitos tratados no ACT, trata-se de uma forma de respeitá-los, mesmo que ainda não se tenha um cargo efetivo, uma vez que, a justiça trabalhista preza pelo princípio da verdade real, que busca a primazia da realidade.
>
> Temos ainda que a EPL tomou todas as precauções para que seus atos, nesse processo, fossem probos e livres de vícios de qualquer sorte.

102. Para a celebração do Acordo, a Unidade buscou autorização junto à SEST/MP,

mediante documentos eletrônicos. A última comunicação ocorreu em 13 de setembro do corrente ano, quando a SEST concorda com a proposta de reajuste para cláusulas econômicas apresentadas pela EPL, conforme justificado pela Unidade:

> Assim, submeteu todas as suas ações à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - SEST do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a qual é a responsável pelo controle das empresas públicas em especial Emenda Constitucional nº 95/2016, que, por sua vez, deve se manifestar sobre toda a política salarial, aprovação das eventuais modificações nos planos de previdência dessas empresas e seu quantitativo de empregados.
>
> Posto isso, os Acordos Coletivos foram aprovados pela SEST e pagos com recursos orçamentários liberados pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, uma vez que a EPL, por si só, não tem nenhum recurso ou legitimidade para decidir sobre tal assunto de forma independente, assim, não há nenhuma anormalidade plausível nesse ato.

103. Quanto ao registro do Acordo junto ao Ministério do Trabalho, a Unidade informa que:

> Dessa forma, o artigo 614 da CLT não pode ser interpretado como obrigatório para validação e eficácia do ACT, pois o ACT é reconhecido com direito e garantia fundamental do trabalhador no inciso XXVI do art. 7º, independente de princípios basilares da CF/88 a respeito das relações trabalhistas.
>
> Ademais, tal entendimento é pacífico, jurisprudencialmente, a qual afirma que o referido registro é de natureza exclusivamente administrativa não impingindo qualquer penalidade na hipótese do seu não cumprimento.

104. No que tange ao Banco de Horas, a unidade expõe que:

> A esse respeito, é importante ressaltar que a EPL tem adotado medidas sempre visando à proteção do Erário.
>
> [...]
>
> Tais práticas são adotadas para que sejam minimizadas as chances de passivos trabalhistas, por entender-se que, a não observância de tal controle, é o que pode fomentar uma série de prejuízos legais e financeiros.

105. Quanto à Declaração do Ordenador de Despesa sobre o aumento definido no Acordo Coletivo, não houve manifestação da Unidade.

Análise da Equipe de Auditoria

106. Por intermédio do Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, datado de 13 de novembro de 2018, a Unidade encaminhou manifestação referente ao Relatório Preliminar de Auditoria.

107. Em análise às manifestações apresentadas, esta equipe acolhe os pronunciamentos da Unidade relacionados à preservação do Capital Intelectual (parágrafo 80), destacando como boas práticas, a concepção dos Planos Anuais de Gestão de Conhecimento e Inovação e a adoção da cultura de agregar ao quadro da Empresa profissionais que detenham vínculo com a Administração Pública por meio de requisição. Tais ações visam manter o conhecimento desenvolvido dentro da Empresa no ambiente administrativo.

108. Tendo em vista a situação precária do atual quadro formado por cargos *ad nutum* e visando assegurar os direitos trabalhistas dos seus profissionais, a Unidade firmou Acordo Coletivo de Trabalho com o Sindicato dos Trabalhadores em Empresas Ferroviárias de Belo Horizonte, com vigência de 2 anos (2017/2019), assinado em 30 de agosto de 2018.

109. Alegando a pertinência e conveniência da celebração do Acordo Coletivo como medida mitigadora do elevado risco de passivos trabalhistas, a Unidade estabelece por meio deste o pagamento de reajustes em valores inferiores ao que se pagaria em juízo caso houvesse algum pleito judicial. O acordo resguarda benefícios como: abono salarial (no valor de R$ 1.800,00 em pecúnia), Auxílio Transporte, Auxílio Saúde, Auxílio Creche/Babá, Banco de Horas Compensatórias, Jornada de Trabalho Flexível.

110. Para a celebração do Acordo, a Unidade buscou autorização junto à SEST/MP, mediante documentos eletrônicos. A última comunicação ocorreu em 13 de setembro do corrente ano, quando a SEST concorda com a proposta de reajuste para cláusulas econômicas apresentadas pela EPL.

111. Quanto ao registro do Acordo junto ao Ministério do Trabalho, a Unidade informa que foram adotadas as medidas administrativas para a efetivação do registro, o qual não foi possível por razões alheias a vontade da Empresa. Conforme Súmula do TST-E-RR-1086/2001-014-09-00.0, o descumprimento por tratar-se de formalidade administrativa não invalida o instrumento.

112. No que tange ao Banco de Horas, a unidade afirma que tal medida foi adotada para atender a CLT e a Norma Interna da EPL, fato este acolhido pela equipe de auditoria.

113. Quanto à Declaração do Ordenador de Despesa sobre o aumento definido no Acordo Coletivo, não houve manifestação da Unidade.

2.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

2.2.1 RESPONSÁVEL PELA CONFORMIDADE DE REGISTRO DE GESTÃO REALIZANDO LANÇAMENTOS NO SIAFI SOBRE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL EM AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES

114. Ao promover avaliação dos documentos inseridos no Siafi, constatou-se a ocorrência de registro da conformidade de gestão realizada pelo mesmo responsável pela emissão de documentos relacionados a fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, contrariando o princípio da segregação de funções, comprometendo desta forma, a independência das atividades de conformidade de registro de gestão.

115. Ocorre que, a Macrofunção SIAFI nº 02.03.14 – Conformidade de Registro de Gestão – no item 3.9.1 assim dispõe:

> 3.9.1 - Deve-se manter a separação das atribuições preservando em figuras distintas o responsável pela emissão dos documentos, o responsável pela Conformidade de Gestão e o contador responsável pela Conformidade Contábil, ou seja, o servidor que realize a função de emitir documentos não deve ser o mesmo responsável pelo registro da Conformidade de Registro de Gestão, nem tão pouco ser aquele responsável pelo registro da Conformidade Contábil.

116. Além disso, ao se avaliar as competências das unidades setoriais do Sistema de Contabilidade Federal, instituída pelo Decreto nº 6976, de 7 de outubro de 2009, observa-se o seguinte:

> Art. 8º Compete aos órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal:
> I - prestar assistência, orientação e apoio técnicos aos ordenadores de despesa e responsáveis por bens, direitos e obrigações da União ou pelos quais responda;
> (...)
> V - realizar a conformidade contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos ordenadores de despesa e responsáveis por bens públicos, à vista dos princípios e normas contábeis aplicadas ao setor público, da tabela de eventos, do plano de contas aplicado ao setor público e da conformidade dos registros de gestão da unidade gestora;
> VII - efetuar, nas unidades jurisdicionadas, quando necessário, registros contábeis;

117. Por fim, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, relaciona a segregação de funções como sendo uma das atividades de controles internos para redução de riscos e alcance dos objetivos da unidade.

118. Ao avaliar as redações supracitadas, combinado com o princípio de controle interno da segregação de funções, observa-se que é vedada a realização de registros no SIAFI por parte do Responsável pela Conformidade de Registro da Gestão, de atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, uma vez que serão objeto de sua apreciação posteriormente.

119. Nesse sentido, registra-se que a Conformidade dos Registros de Gestão é um instrumento de controle da gestão que tem como finalidade verificar se os registros dos atos e fatos de execução orçamentária, financeira e patrimonial efetuados pela Unidade Gestora Executora foram realizados com documentação que suporte as operações registradas, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

120. No decorrer do exercício foram gerados 4.419 documentos com impacto orçamentário, financeiro ou patrimonial sem a sinalização de qualquer tipo de restrição apontada pelas rotinas de conformidade de gestão. Sobre o assunto, a EPL informa que não houve constatação de inconformidades ou impropriedades nos processos em face da correta instrução e do trabalho de pró-atividade da Gerência de Finanças – GEFIN – no controle primário, conforme disposto no Relatório encaminhado pelo Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, de 13/11/2018.

121. Em que pese a EPL ressaltar que não houve impropriedades nos 4.419 atos de gestão, vale destacar que a Conformidade de Registro de Gestão, conforme item 3.1.4 da Macrofunção SIAFI 02.0314 c/c art. 10 da IN STN nº 06, de 31/10/2007, ocorre após a execução orçamentária, financeira e patrimonial. É realizada por agentes formalmente designados que não participaram da execução, preservando o princípio da segregação de funções. Assim, é importante o aprimoramento dos mecanismos de controle na segunda linha de defesa - inclusive por meio de acompanhamento diário e apresentação de indicadores dos documentos analisados pelo servidor designado.

122. A ausência de qualquer restrição durante todo o exercício é um indicativo de que a já apontada falta de segregação de funções tem impacto na rotina de conformidade de gestão, representando riscos para a gestão. Ressalta-se que 35% desses documentos são ordens bancárias e notas de empenho, totalizando 1548 documentos gerados.

123. Ante todo o exposto, pode-se concluir que os controles internos da EPL necessitam aprimoramentos, considerando as deficiências nas rotinas de conformidade de registro de gestão.

124. Deste modo, o gestor deve implementar mecanismos de controle para que as atividades das áreas orçamentária, financeira, contábil e patrimonial sejam realizadas por servidores ou equipes distintas.

125. Além disso, a unidade precisa regularizar a indicação dos servidores responsáveis pela Conformidade de Registro de Gestão para que essas atividades não sejam realizadas pelo Contador Responsável da unidade, tampouco por outro servidor que emita documentos com reflexo no SIAFI ou pratique atos de gestão que posteriormente serão submetidos a sua análise, destacando que no caso de impossibilidade de designar servidores distintos para exercer essa função, a conformidade de registro de gestão será realizada pelo próprio Ordenador de Despesa, conforme determina o item 3.4 da Macrofunção SIAFI 02.03.14.

126. Também devem ser implementadas rotinas para que as atividades de conformidade de registro de gestão possam ser de fato instrumento de avaliação da regularidade das operações realizadas para redução dos riscos na gestão, inclusive com a capacitação dos servidores responsáveis por essas atividades.

2.3 CONFIABILIDADE DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

2.3.1 ESTUDOS E PROJETOS CONTABILIZADOS INDEVIDAMENTE NO ATIVO IMOBILIZADO

127. Após análise do demonstrativo contábil de 31/12/2017 da Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL, verificou-se o saldo de R$ 38.074.711,68 na conta contábil 12321.06.05 – Estudos e Projetos, que de acordo com a descrição contida no SIAFI possui a função de registrar valores relativos a estudos e projetos, englobando limpeza do terreno, serviços topográficos, sondagens de reconhecimento, terraplenagem, drenagens, instalações provisórias como galpões, instalações elétricas e hidráulicas, utilizadas durante as obras, para posterior transferência para outros itens do permanente. Registre-se que a referida conta é detalhada por conta corrente 008 – Individualização de Imóveis.

128. Sobre o assunto, cumpre esclarecer que a 7ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público esclarece que despesas com estudos e projetos consiste no procedimento de início, prosseguimento e conclusão de obras, que possa contemplar pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização da obra, pagamento de obras contratadas, instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc..

129. Importante salientar que no demonstrativo contábil da EPL, em 31/12/2017, além do registro na conta estudos e projetos, a unidade não apresenta saldos em contas patrimoniais que representem imóveis que poderiam viabilizar a incorporação desses estudos e projetos.

130. Não obstante essa situação que acarreta impropriedade nas informações, o item 3.2.2 da Nota Explicativa publicada no Site da EPL conclui que, seguindo entendimento do Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC 04 R1, os estudos e projetos ambientais que a Empresa será ressarcida continua contabilizado no Ativo Intangível. Porém, no Sistema Integrado de Administração Financeira todo registro de estudos e projetos está no imobilizado, individualizado por contratos, quando o mais adequado seria individualização por imóvel, do tipo IM.

131. Essa divergência ocorre em face de o SIAFI não possuir em seu rol de contas estudos e projetos dentro do intangível. Com o intuito de viabilizar essa classificação, a EPL, por meio da Mensagem SIAFI nº 2015/1997183, solicitou à Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da Secretaria do Tesouro Nacional esse detalhamento. Em resposta, a STN esclareceu por intermédio da Mensagem SIAFI nº 2015/2045410, que a os gastos com estudos e projetos objetivam a expansão de rodovias, hidrovias e ferrovias que são classificados no imobilizado, como bens imóveis (bens de uso comum), portanto, pertinente porque, normalmente, quando os projetos já estão prontos a licença ambiental integra o valor do bem construído.

132. Apesar dessa informação do Órgão Central de Contabilidade, devemos ressaltar que a União e a EPL são pessoas jurídicas distintas, nos termos do art.41, inciso I, e no art. 44, inciso II, da lei n 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (código civil), e possuem patrimônio próprios e, portanto, a integralização dos estudos e projetos nos bens de uso comum seria em favor da União. Entretanto, caso exista provável benefício econômico futuro em favor da própria EPL, entende-se que o reconhecimento adequado do ativo seria em intangível e não imobilizado.

133. Além disso, um dos objetos sociais da EPL é prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da infraestrutura, da logística e dos transportes no país, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário, conforme disposto no Art.4, inciso I, de seu atual Estatuto Social.

134. Neste contexto, questiona-se a pertinência da classificação dos serviços de estudos e projetos como despesa de capital, haja vista que a atividade finalística da EPL é prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário pertence à atividade finalística da Empresa de Planejamento Logístico, razão pela qual se entende que as despesas incorridas para viabilizar tais serviços se caracterizam como custeio.

135. Assim, a elaboração de projetos é uma atividade operacional da EPL, não sendo ela tomadora dos serviços, mas sim a responsável pela prestação desses serviços. Logo, a manutenção desses valores em estudos e projetos consiste em despesas correntes e não despesas de capital como vem sendo considerado na execução orçamentária.

136. No que concerne ao ativo da EPL com estudos e projetos, reportamo-nos ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público quando determina que o Intangível deve ser reconhecido somente quando for provável que os benefícios econômicos futuros esperados atribuíveis ao ativo serão gerados em favor da entidade e o custo do ativo possa ser mensurado com segurança.

137. Desta forma, conclui-se que as prestações de serviços por si só não geram benefícios futuros, pois ficam na dependência da emissão da Licença de Instalação pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais -IBAMA ou órgãos estaduais de meio ambiente, a depender das características do empreendimento, sendo portanto o marco representativo do fato gerador que gera possíveis benefícios futuros a serem auferidos pela EPL caracterizando a oportunidade para ativação dos estudos e projetos em intangível.

138. Sobre o assunto, a EPL esclareceu no Relatório encaminhado pelo Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, de 13/11/2018, que adotará melhores práticas de gestão para a classificação dos Estudos e Projetos e, se for o caso, reclassificar no grupo do Ativo Intangível no Balanço da EPL

no âmbito do SIAFI.

2.4 GESTÃO COMPRAS E CONTRATAÇÕES

2.4.1 LICITAÇÕES REALIZADAS

139. Segundo dados extraídos do Sistema SIASG, durante o exercício de 2017, foram homologados 47 processos de compras, totalizando R$ 41.348.666,65, conforme a seguir discriminados:

QUADRO 7 QUANTITATIVO DE PROCESSOS DE COMPRAS, COM RESPECTIVOS MONTANTES

Modalidade de Compra	Qtde de Processos	%	Valor Total Homologado	%
Inexigibilidade de Licitação	17	36,17%	35.287.793,25	85,34%
Pregão	12	25,53%	5.940.627,70	14,37%
Dispensa de Licitação	18	38,30%	120.245,70	0,29%
Total Geral	**47**	**100,00%**	**41.348.666,65**	**100,00%**

Fonte: SIASG

140. Os principais processos de inexigibilidades estão relacionados a Estudos e Projetos de Meio Ambiente e Serviços de Licença pelo Uso de Software, que totalizam R$ 28.347.857,66 e R$6.707.030,93, respectivamente.

141. Com relação as dispensas de licitação, constatou-se que o contrato emergencial para serviços de telefonia fixa, no montante de R$ 66.354,28, representa 55,18%. As demais aquisições referem-se a compras de pequeno valor.

142. Já em relação às inexigibilidades, destaca-se o contrato nº 13/2017 celebrado com o International Finance Corporation – IFC, organismo técnico vinculado ao Banco Mundial, cujo objetivo é trazer um agente experiente e com credibilidade para atuar na qualidade de consultor líder exclusivo auxiliando a EPL nas várias fases de estruturação e implantação do projeto.

143. O referido contrato de inexigibilidade trata da estruturação dos projetos e estudos técnicos das rodovias BR-116-RJ/SP, BR-040-MG/RJ, BR-116-RJ e BR 153-GO/TO, conforme dispõe o Memorando nº 1.142/2017/DPL/EPL, de 23/08/2017 e a Nota Técnica nº 02/ASS/DPL/EPL, de 08/09/2017.

144. Sobre este contrato, vale ressaltar a inovação trazida na metodologia de financiamento implementada, que versa sobre a compensação do IFC, que seria suportada por três fontes distintas:

> (i) pelo Global Infrastructure Facility – GIF por meio do programa de parcerias entre o IFC e GIF, sendo posteriormente reembolsada ao GIF (...);

> (ii) pelo Brazil PSP [56], fundo estruturado pelo IFC, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[7], destinado a prover apoio técnico à União, aos Estados e aos Municípios brasileiros para a estruturação de projetos de PPP e Concessões, de acordo com deliberação do mesmo, sendo referida parcela reembolsada ao fundo PSP nos termos ora previstos; e
> (iii) pela EPL.

145. A Cláusula 4 do referido contrato disciplina a remuneração, explicitando que o valor total é de **US$ 8,709,822.00** (oito milhões, setecentos e nove mil, oitocentos e vinte e dois dólares americanos), que será pago por duas fontes distintas:

> (i) Parcela IFC: US$ 7,838,839.80 [...], os quais serão pagos ao IFC através de recursos dos fundos mencionados no item E do preâmbulo [...];
> (ii) US$ 870,982.20 (...), os quais serão pagos, em conformidade com o cronograma físico-financeiro e temporal de execução (Anexo 3), diretamente ao IFC pela EPL, conforme mecanismo descrito na Cláusula 6 (Pagamentos), no prazo de até 30 dias após emissão de documento escrito, firmado por representante legal da EPL, que indique aceite ao produto fornecido ("Termo de Aceite").

146. Deste modo, diante desta contratação de serviço com pagamento atípico, a Secretaria de Controle Interno da Presidência da República optou por aprofundar a análise sobre assunto em trabalho específico, revisão conceitual das bases regulamentares com vistas a evitar eventuais riscos de *compliance*, bem como visando resguardar a segurança jurídica, para tanto foi emitida a Ordem de Serviço nº 2018/0317.

147. A maioria dos pregões homologados no período referem-se à prestação de serviços de apoio administrativo, vigilância e limpeza/conservação, totalizando R$ 3.601.193,76, representando 60,62% desta modalidade de compra.

148. Além disso, o processo para administração de tíquete/vale alimentação representou 21,27% dos valores homologados, no valor de R$ 1.263.351,36.

149. Durante o exercício de 2017 a EPL manteve 60 contratos vigentes, totalizando R$104.005.121,50 em valores contratados. Deste total, destacam-se doze contratações referentes a serviços de consultorias na área de engenharia e serviços para elaboração de estudos e projetos

---

[5] 19/10/2007: IFC, IADB, and BNDES Promote Investment in Infrastructure in Brazil's Private Sector. Disponível em https://ifcextapps.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/0/95F9D120CD84AAEF8525737A004BE26D?OpenDocument; consultado em 15/10/2018.

[6] 19/10/2007: BNDES, IFC e BID criam fundo para financiar a modelagem de projetos de infra-estrutura no Brasil. Disponível em https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20071019_not244_07;consultado em 15/10/2018.

[7] Technical Cooperation: Brazil Infrastructure Project Preparation Fund Second Contribution (BR-1256). The objective of this TC is to continue supporting, jointly with the International Finance Corporation of the World Bank (IFC) and the Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES) through its subsidiary BNDES Participaçcoes (BNDESPAR) the Brazil PSP Development Program (The Fund). Disponível em: https://www.iadb.org/pt/project/BR-T1256;consultado em 15/10/2018.

aparelho imediatamente, submetendo-se a G&E a sanções contratuais por descumprimento de clausula.

e) Em cumprimento ao disposto no TR, item 18.9 e 18.10, Volume 2, página 404 v., deve haver registro de banco de horas para compensação imediata, ou seja, não deverá haver acúmulo de horas para folgas.

f) Orientamos ainda, que para o bom andamento do processo, as medidas apresentadas acima, sejam implementadas até 1º de Novembro.

159. Em que pese as providências citadas pela Empresa, ressaltamos que as fragilidades apresentadas sinalizam riscos de demandas trabalhistas em desfavor da empresa, pois fragiliza a documentação que dá sustentação ao pagamento. Com o propósito de contribuir para a efetividade de seus resultados, minimizando os riscos decorrentes de demandas judiciais, vale destacar que o contrato prevê cláusula que trata de penalidades pelo descumprimento de obrigação, neste sentido recomendamos que a EPL que atente para tais dispositivos do contrato.

2.5 GOVERNANÇA E GESTÃO DE TI

2.5.1 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DE TI ESTRATÉGICA NÃO ESTABELECIDA, CONFORME A RESOLUÇÃO CGPAR Nº 11/2016

160. Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão manter um Comitê de Governança Digital, ou estrutura equivalente, para deliberar sobre os assuntos relativos à Governança Digital, conforme disposto no artigo 9º do Decreto nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016.

161. O Comitê de Governança Digital-CGD que é de nível estratégico possui natureza deliberativa responsável por tratar de assuntos relativos à governança digital, podendo também, a critério de cada órgão/entidade, abordar assuntos de outras áreas. Possui papel significativo na digitalização dos serviços públicos prestação de serviços, na transparência e abertura de dados (participação social e acesso à informação) e no fomento às práticas de governança corporativa na Administração Pública Federal.

162. É de responsabilidade do CGD a deliberação acerca da Política de Segurança da Informação e Comunicações-POSIC e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações-PDTIC, dentre outros.

163. Os membros do CGD deverão ser ocupantes de cargo de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, de nível 5 ou equivalente, ou de cargo de hierarquia superior, conforme disposto no parágrafo único do artigo 9º, do Decreto nº 8.638/16.

164. Todavia, verificou-se que até o presente momento o CGD não foi estabelecido pela alta administração da UPC, em dissonância ao Decreto nº 8.638/16, estando em funcionamento no exercício de 2017 dois comitês de nível tático: i) Comitê de Tecnologia da Informação e ii) Comitê de Segurança da Informação e Comunicações. O Diretor de Gestão é o responsável pela coordenação dos referidos colegiados.

165. Neste sentido, constata-se que a Política de Segurança e o PDTIC não estão sendo conduzido em nível estratégico, uma vez que esses temas estão sento tratados em nível tático, no

âmbito do Comitê de Tecnologia da Informação e Comitê de Segurança da Informação e Comunicações.

166. Ademais, foi verificado que a EPL não possuía em 2017 e até o presente momento deste relatório quadro próprio de servidores em quantidade e perfil suficientes para atendimento do parágrafo único do art. 9º, do Decreto nº 8.636/2016, para assumir as **atividades de planejamento, coordenação, controle e governança**, conforme orienta o Acórdão nº 1.200/2014-Plenário-TCU, que determinou aos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), que:

> "identifiquem no prazo de 120 (cento e vinte) dias, as situações em que **atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI**, como tarefas de **planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança**, estejam sendo exercidas **por agentes externos ao quadro permanente de pessoal da instituição, sugerindo a substituição desses por servidores ou empregados públicos efetivos**". (Grifo nosso.)

167. A manutenção da situação encontrada traz como consequência os seguintes riscos:

- insuficiência de coordenação em nível estratégico na aplicação dos recursos tecnológicos de forma a atender a legislação e o planejamento estabelecido pela Governança corporativa, acerca dos projetos estruturantes da EPL;
- falta de alinhamento e integração entre o plano estratégico institucional, ou documento equivalente, com demais planos, devido o referido não ter sido publicado;
- Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações não alinhado com a Estratégia de Governança Digital-EGD;
- Política de Segurança da Informação e Comunicações-POSIC não alinhada com a Estratégia de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal;
- fragilidade na gestão do conhecimento em função da inexistência de quadro próprio;
- atividades sensíveis e estratégicas inerentes a TI realizadas, sem sustentação com a legislação, validação e priorização de cada software a ser desenvolvido sem anuência do Comitê de Governança Digital, dentre outros.

168. Instada a se manifestar por meio da Solicitação de Auditoria nº 2018/0194-04, a EPL informou por meio do Despacho nº 102/2018 – GELTI/DGE, que não há previsão para instituir o Comitê de Governança Digital-CGD.

169. Durante a reunião de busca conjunta de soluções a EPL afirmou que segue ao modelo de governança de TI da Resolução CGPAR nº 11/2016, porém até o presente momento deste relatório a estrutura de governança de nível estratégico não havia sido estabelecida.

170. Diante do exposto, o gestor deverá atender a Resolução CGPAR nº 11/2016, e adequar sua estrutura de nível estratégico ao Acórdão nº 1.200/2014-Plenário-TCU, que prevê o exercício de atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI por servidores efetivos, a exemplo de tarefas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança.

171. Por fim, deve ser aprimorada a estrutura de Governança de Tecnologia da Informação da EPL, observando a Resolução CPGAR nº 11/2016 e o modelo TOGAF vigente, como sugestão de boa prática a ser observada quando da elaboração da nova Estrutura de Governança de TI da EPL.

2.5.2 AUSÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROCESSOS DE GESTÃO DE RISCOS DE TI

172. Para avaliação da capacidade dos processos de TI no âmbito da EPL, a equipe de auditoria utilizou como critério o processo de avaliação de capacidade do Cobit 5. Por meio da Solicitação de Auditoria nº 2018/0194-04, foi enviado ao gestor da Gerência de Logística e Tecnologia da Informação-GELTI/EPL questionário para aferir o nível de capacidade dos processos de gestão de riscos de TI, mudanças, incidentes e configuração.

173. Com relação ao processo de gestão de riscos, considerando a análise das respostas ao questionário aplicado, verificou-se que a EPL já possui política e metodologia de riscos de TI que ainda precisam ser implementadas de forma sistemática no âmbito da empresa, para subsidiar os processos de TI e demais processos organizacionais.

174. Porém, não foram implantados os processos de gestão de riscos no nível estratégico da EPL, sendo que a Política de Riscos da Empresa somente foi publicada no exercício de 2018.

175. Em nível tático, a EPL também não havia implementado na plenitude os controles de sua Política e metodologia de gestão de riscos de TI, para subsidiar o processo de gestão de mudanças na avaliação do impacto e dos riscos, com base nos processos previstos na *Information Technology Infrastructure Library- ITIL v3.*

176. Diante do exposto, pode-se avaliar que a capacidade do processo de gestão de riscos de TI encontra-se no nível 1, em uma porcentagem entre 15 e 50%, utilizando como metodologia de avaliação prevista no Cobit 5. Esta avaliação decorre em função da EPL já possuir política e metodologia de riscos de TI, mas que ainda precisam ser implementadas de forma sistemática no âmbito da empresa, para subsidiar os processos de TI e demais processos organizacionais.

177. Os benefícios do aprimoramento desse processo permitem garantir com antecedência que um impacto negativo não ocorra ao negócio, provê informações para instituição dos seus riscos e vulnerabilidades, e além disso, essas informações servirão de insumo para o processo de gestão de mudanças, preparação do plano de resposta a incidentes, plano de continuidade de negócios, inventário de mapeamento de ativos, plano de respostas aos riscos, dentre outros.

178. Acerca da insuficiência do processo de gestão de riscos de TI, os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada poderão acarretar em perda de eficácia no funcionamento operacional dos sistemas, instabilidade dos serviços, imagem e reputação afetadas, prejuízo financeiro, perda de dados e informações e diversas outras de acordo com os negócios da organização.

179. Vale ressaltar que a ausência do processo de gestão de riscos de TI gera impactos nos processos de gestão de mudanças, de configuração e de incidentes, tendo em vista que esses processos dependem uma avaliação prévia do impacto e dos riscos.

180. Com relação ao processo de gestão de mudanças, os exames de auditoria não identificaram a existência do subprocesso de avaliação do impacto e dos riscos para que uma alteração possa ser realizada no ativo de informação da organização. Ademais, no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações 2017 – 2018, na matriz de SWOT, no item fraquezas, a EPL informou sobre a falta de plano de continuidade de negócios. Tal situação tem pertinência com

os processos de TI.

181. Acerca da insuficiência do processo formal de gestão de mudanças, durante o exercício de 2017, os efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada poderão acarretar em falta de informação para análise de riscos, dificuldade de controlar várias mudanças ao mesmo tempo e aumento do impacto negativo da mudança.

182. Os benefícios da formalização desse processo permitem garantir que mudanças nos ativos de informação sejam registradas, avaliadas, priorizadas, planejadas, testadas, documentadas e revisadas de maneira controlada.

183. Em função da ausência do subprocesso de avaliação do impacto e dos riscos para que uma alteração possa ser realizada no ativo de informação da organização, assim como a falta de plano de continuidade de negócios, o processo de gestão de mudanças de TI no âmbito da EPL pode ser avaliado no nível 1 de capacidade do Cobit 5, com um percentual entre 15 e 50%, embora tenha sido publicado o Manual de Gerenciamento do Processo de Mudança.

184. Com relação ao processo de gestão de configuração, verificou-se a existência do Manual do Processo de Gerenciamento de Itens de Configuração e da ferramenta OTRS para apoiar os controles internos da infraestrutura da tecnologia da informação da Empresa, não havendo demais elementos para subsidiar a avaliação do nível de capacidade. Com isso, a equipe de auditoria avaliou que o referido processo se encontra no nível 1 de capacidade do Cobit 5, num percentual entre 15 e 50%.

185. No que se refere ao tratamento de incidentes de redes no âmbito da EPL, verificou-se as seguintes realizações:

- a elaboração do Manual de Processo de Gestão de Incidentes;
- equipe de tratamento de incidentes de redes instituída em 2018;
- proposta de minuta da metodologia de análise de riscos de segurança da informação, disponível por meio do Despacho nº 102/2018-GELTI/DGE;
- três boletins de gestão publicados entre setembro a novembro de 2017, com o tema “se liga na dica” cartazes espalhados em toda empresa, com dicas da POSIC-Política de Segurança da Informação e Comunicações;
- aquisição de solução de segurança, composta de software antimalware, antispam, firewall, controle de dispositivos, controle de aplicações e de conteúdo com gerenciamento centralizado.

186. Além dessas realizações, a EPL publicou seis cartilhas de conscientização e de segurança da informação com o tema “Segurança é coisa séria.”, publicadas em 2017 e 2018. Nessas cartilhas verificou-se que o acrônimo, suporte@epl.gov, utilizado pelo canal de comunicação da equipe de tratamento e resposta a incidentes de redes não está de acordo com o padrão mundialmente adotado com o acrônimo que é abuse@epl.gov.br.

187. Em que pese as realizações promovidas pela a Empresa, a ausência do processo de gestão de riscos de TI impede que o processo de gestão de incidentes avance para o nível do 2 de capacidade do Cobit 5, permanecendo em patamares entre 15 e 50%.

188. Diante do exposto, o gestor deverá implementar o processo de gestão de riscos de tecnologia da informação, observando o contido na IN GSI/PR 1/2008, art. 5º, VII, c/c a Norma Complementar 4/IN01/DSIC/ GSIPR, e de outras boas práticas como NBR/ISO 27002, vigentes.

189. Também deve ser aprimorado o processo formal de gestão de mudanças, desenvolvendo procedimentos para avaliação do impacto e dos riscos no ativo de informação da organização, de acordo com o item 14.2.2 da NBR ISO/IEC 27002:2013, à semelhança das orientações do Cobit 5, processo BAI06 – Gerenciar mudanças, e de outras boas práticas de mercado, como CMMI, ITIL e NBR ISO/IEC 20000, vigentes.

190. No que tange ao processo de gestão de configuração de serviços de tecnologia da informação, devem ser observados os processos previstos no Cobit 5, processo BAI10 – Gerenciar configuração, e de outras boas práticas de mercado, como ITIL e NBR ISO/IEC 20000, vigentes.

191. Com relação ao processo de gestão de incidentes, deve ser observado o contido na Norma Complementar 21/IN01/DSIC/GSIPR, para que o nível de capacidade deste processo seja aprimorado.

192. Assim como ajustar as cartilhas de conscientização e de segurança da informação de acordo com o padrão mundialmente utilizado como acrônimo: abuse@epl.gov.br.

193. Por fim, todas as recomendações pertinentes ao tema Tecnologia da Informação devem ser incluídas no Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicações-PDTIC/EPL, com vistas ao aprimoramento contínuo do processo de governança.

194. Acerca do subitem a EPL apresentou as seguintes justificativas no Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, datado em 12, de novembro de 2018, conexo ao Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, datado em 13 de novembro de 2018:

> Implantação do Processo de Gestão de Riscos de TIC Neste quesito, a CISET avaliou os seguintes processos da área de TIC da EPL: gestão de riscos de TIC, mudanças, incidentes e configurações. A partir da análise aos processos mencionados, a CISET concluiu que os processos de gestão de risco de TIC se encontram no Nível 1, segundo a avaliação do COBIT5, pois existe política e metodologia de gestão de riscos de TIC na EPL, mas não implementadas de forma sistemática no âmbito da Empresa, de modo a subsidiar os processos de TIC e demais processos da Organização. A CISET ressaltou também que a ausência de implementação do processo de gestão de riscos de TIC impacta a evolução dos processos de gestão mudanças, incidentes e configurações, dentre outros. No caso específico dos processos de gestão mudanças, incidentes e configurações, abre-se um parêntese para expressar o entendimento de que o impacto da não implementação do processo de gestão de riscos afeta o aprimoramento dos citados processos (Ciclo PDCA), mas não se constitui em impedimento para o seu mapeamento e implantação, no estágio em que se encontram. No âmbito dos assuntos de TIC, foram mapeados os processos de gestão dos riscos de TIC (ANEXO 6), a fim de possibilitar a sua posterior implantação e objetivando assegurar a disponibilidade, integridade, confidencialidade das informações geradas e/ou custodiadas no âmbito da EPL. Além disso, foram realizadas diversas ações sobre o tema, a saber:
>
> a) realização de análises dos riscos para as contratações de TIC;
> b) implantação da solução de contingência para o Portal ONTL e para o Portal da SPPI (mantido pela EPL);
> c) avaliação dos riscos relacionados aos Portais e ao Datacenter da EPL, com a emissão dos seguintes documentos: Relatório Operacional de Riscos, Relatório de Análise de Impacto e Análise de Impacto no Negócio (ANEXO 7);
> d) revisão da Política de Segurança da Informação e Cominicações – POSIC da EPL;
> e) criação da Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais – ETIR;
> f) sensibilização e conscientização dos usuários da EPL, por meio de Boletins de Segurança periódicos;

g) estruturação do Projeto de Segurança da Informação, que estabelece a implantação do processo de gestão de riscos de TIC, a partir de 2019 (ANEXO 8); e
h) elaboração da Norma de Inventário e Mapeamento de Ativos da Informação da EPL e Norma de Classificação da Informação, ambas em conformidade com as normas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – GSI/PR.

Por fim, a CISET ressalta a necessidade de melhoria dos processos internos de gestão de mudanças, de configuração de serviços e de gestão de incidentes. Neste quesito, informamos que a EPL aplica Ciclo PDCA (planejar - fazer - checar - agir) para a melhoria contínua dos processos. Nesse ciclo, serão efetuadas as melhorias propostas pela CISET.

Acrônico Informado nas Publicações de SIC Em relação ao tratamento de incidentes, a CISET ressaltou que as publicações expedidas para conscientização sobre SIC trazem o canal de comunicação "gelti@epl.gov.br", não utilizado como padrão mundial para a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais – ETIR, que seria "abuse@epl.gov.br". Nesse ponto, ocorreu um equívoco por parte da CISET, pois as publicações sobre SIC expedidas na EPL foram revisadas e o acrônimo "gelti@epl.gov.br" não foi localizado em nenhuma delas. Existe o acrônimo "suporte@epl.gov.br", que é um meio pelo qual os usuários da EPL reportam incidentes e problemas à equipe de TIC da Empresa. Apesar disso, frisa-se que a Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais –ETIR da EPL possui o canal abuse@epl.gov.br, que será adicionado nas publicações sobre SIC doravante.

195. Conforme posicionamento contido no Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, a EPL acatou as recomendações da CISET/PR sobre este assunto.

2.5.3 FALHA NO DIMENSIONAMENTO E DETALHAMENTO DOS PONTOS DE FUNÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA FÁBRICA DE SOFTWARE

196. O Governo da Espanha, por meio do projeto PNUD BRA 13/013, denominado "Proposição de modelos de gestão da melhoria de eficiência econômica, social e ambiental para o planejamento do sistema de transportes Brasileiro" celebrou Carta de Acordo com a EPL em 26 de dezembro de 2013. Com a assinatura deste Acordo foi possível juntar a experiência da empresa pública espanhola de engenharia-INECO, que é o braço para operacionalização para apoiar a EPL na implantação do Observatório Nacional de Transporte e Logística-ONTL.

197. O ONTL trata-se de projeto estruturante a cargo da Diretoria de Planejamento-DPL da EPL e possui interligação com todos os demais projetos e em especial com o Plano Nacional de Logística-PNL, conforme o volume I, folha 133 do processo nº 50840.000289/2017-08.

198. Em 2014, por meio do Contrato nº 2014/000552, foi contratada via projeto PNUD, consultoria para o desenvolvimento de estudos sobre o dimensionamento de pontos de função para subsidiar a fase de planejamento da contratação da fábrica de software no âmbito da EPL, tendo como projeto prioritário o Observatório Nacional de Transporte e Logística-ONTL.

199. Neste sentido, foi realizado o Pregão Eletrônico nº 3/2017, gerando a Ata de Registro de Preços nº 4/2017 e o Contrato nº 9/2018, para contratação da fábrica de software, no valor de **R$ 3.858.322,04** (três milhões, oitocentos e cinquenta e oito mil e trezentos e vinte e dois reais e quatro centavos).

200. Os resultados dos exames no processo nº 50840.000289/2017-08 constatam as

seguintes situações:

- Falha no dimensionamento devido a utilização de metodologia inadequada para o nível de maturidade e capacidade da EPL;
- pontos de função não estão suficientemente detalhados; e
- servidores em quantidade e capacidade insuficientes para a fiscalização de todos os pontos de controles.

Falha no dimensionamento

201. A equipe de auditoria verificou que a EPL elaborou as estimativas de ponto de função utilizando o método NESMA e Simulação de Monte Carlo com o apoio de um Consultor do Projeto PNUD em **dezembro de 2014**, por meio do Contrato nº 2014/000552.

202. Naquela oportunidade a EPL não dispunha em seu quadro a quantidade e perfil de especialistas com experiência para elaborar o estudo técnico preliminar-ETP, e assim utilizar a métrica de ponto de função para precificar as funcionalidades necessárias para cada sistema estruturante da referida empresa por item de forma detalhada.

203. Durante as análises a primeira falha verificada pela equipe de auditoria foi a utilização da metodologia NESMA pelo Consultor do projeto PNUD, por meio do Contrato nº 2014/000552, para estimar a quantidade de pontos de função necessárias. Porém, segundo o Roteiro de métricas do SISP- Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, páginas 17 e 18, informa que:

> *"Essa técnica pode ser aplicada quando a contratante já possui uma base histórica de projetos concluídos com Contagem Detalhada de Pontos de Função e um processo de desenvolvimento implantado com documentação das aplicações a serem mantidas."*

204. Destaca-se que a EPL, com essa contratação, almejava realizar a sua primeira aquisição de Fábrica de *Software*, e não possuía base histórica de projetos concluídos, contagem detalhada de pontos de função, processo de desenvolvimento implantado na plenitude, devido até o momento utilizarem o corpo técnico interno insuficiente.

205. A referida situação está ratificada no Processo nº 50840.000289/2017-08, Volume 1, folhas 17, do artefato documento de oficialização da demanda-DOD, a unidade prestadora de contas-UPC, declara no item necessidade da contratação que a Gerência de Logística e Tecnologia da Informação-GELTI é muito reduzida, contando com apenas três profissionais de programação. E afirma que:

> "de acordo com as boas práticas de desenvolvimento de software, uma equipe de desenvolvimento de software deve ser composta de equipe multidisciplinar, com profissionais especialistas em análise de requisitos, desenvolvimento, arquitetura de sistemas, **metrificadores (pontos de função)**, banco de dados e testes."(Grifo nosso)

206. No demais, a revisão substantiva informada no volume I, do processo nº 50840.000289/2017-08, folha 54, do subitem 1.1.7 não considerou a revisão do dimensionamento da quantidade de pontos de função necessária para o contexto atual da EPL para o Projeto PNUD BRA 13/013, pertinente ao ONTL; a EPL apresentou a seguinte justificativa no volume I, do processo nº 50840.000289/2017-08, folha 84:

> *"Considerando os eventos e fatos acima indicados e a nova realidade da EPL, o adequado seria "**refazer**" o levantamento de pontos de função do Consultor PNUD ou aguardar a conclusão e etapas iniciais de uma Fábrica de Métricas;"*

> *"Contudo, com os prazos exíguos de contratação e a crescente demanda de serviços de Desenvolvimento de Sistemas na EPL, não apenas para apoio ao Observatório, mas à toda a EPL, restou utilizar como referência o levantamento do Consultor do PNUD 2014;"*
> *"Foi proposto à Direção utilizar a referência da quantidade "máxima" de pontos de função estimada pelo consultor PNUD de 2014, no caso ONTL."(Grifo nosso)*

207. Diante do exposto, está evidenciado que a EPL não tinha nível de maturidade e capacidade suficientes para a utilização da técnica NESMA para dimensionamento dos pontos de função da futura fábrica de software.

Detalhamento insuficiente dos pontos de função

208. A equipe de auditoria verificou que o dimensionamento dos pontos de função utilizados no processo nº 50840.000289/2017-08, está inadequado para atual necessidade da EPL, devido aos possíveis riscos apontados pela própria equipe técnica da EPL no artefato análise de riscos, constante no volume II, do processo nº 50840.000289/2017-08, folhas 239 a 242:

> "(**Produto entregue não atender a necessidade da área de negócio**, infraestrutura de TIC incompatível com a necessidade para a correta execução do objeto **e dimensionamento da contratação não representar a necessidade da EPL**." (Grifo nosso)

209. No volume III, processo nº 50840.000289/2017-08, folha 568, subitem 6.2.2.1, do artefato Termo de referência e da mesma forma no Contrato nº 09/2018, no volume X, da folha 2105, consta apenas o quantitativo e valor dos pontos de função da Fábrica de *software* sem estar devidamente detalhado em dissonância com o subitem 27.1.1 do documento Boas práticas, Orientações e Vedações para contratação de *software* e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, vinculado à Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016, do Ministério do Planejamento.

Capacidade insuficiente para a fiscalização do contrato

210. Por meio de entrevista técnica realizada em 03/10/2018, verificou-se que o integrante técnico e atual fiscal do Contrato nº 09/2018, não possui treinamento especializado contagem e métricas de pontos de função.

211. Destaca-se o documento de Boas práticas, vedações e orientações para contratação de *software* e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas do Ministério do Planejamento informa nos itens 10 e 11:

> "**O órgão deve avaliar, durante a fase de Planejamento da Contratação, se dispõe de servidores em quantidade e capacidade suficientes para a fiscalização de todos os controles**, acompanhamento processual e demais atividades necessárias à aferição das exigências contratuais. **Caso não haja servidores suficientes, o órgão deve abster de contratar**.
>
> Recomenda-se aos órgãos **a adequada capacitação de seus servidores para a fiscalização e gestão dos contratos e para as atividades do seu processo de desenvolvimento de software**." (Grifos nossos)

212. A manutenção da situação encontrada pode ter como consequência na fase de gestão e execução do contrato os seguintes riscos:

- serviços demandados de forma inadequada para Fábrica de software, mesmo com o apoio de futuro Escritório de métricas;

- atrasos no cronograma das entregas, resultando em retrabalho;
- termos aditivos com aumento de despesas;
- recebimento provisório e definitivo de serviços não realizados.

213. Por meio da resposta da Solicitação de Auditoria nº: 2018/0194-04, vinculado ao Processo SEI nº Processo nº 00010.000735/2018-51, a EPL disponibilizou as seguintes informações.

> Com a criação do Programa de Parcerias e Investimentos-PPI, a EPL passou a ser vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República por meio da Lei nº 13.334 de 13 de setembro de 2016. Deste ponto em diante novamente os contatos com a INECO foram retomados para atualização do plano de implantação do projeto com 6 (seis) fases e 19 (dezenove) produtos a serem entregues, de acordo com o cronograma a primeira fase teve início em 2 de outubro de 2017 e a sexta e última fase com previsão de término 14 (quatorze) e 15 (quinze) de dezembro de 2018 conforme o volume I, do processo nº 50840.000289/2017-08, verso da folha 222.
> A UPC afirmou que a partir dessa situação, o Projeto PNUD BRA 13/013 foi submetido a uma revisão substantiva com alteração de prazo e atividades, tendo sido aprovado ao final do ano de 2016, conforme registrado no volume I, do processo nº 50840.000289/2017-08, folha 54, subitem 1.1.7.
> "Considerando os eventos e fatos acima indicados e a nova realidade da EPL, o adequado seria "**refazer**" o levantamento de pontos de função do Consultor PNUD ou aguardar a conclusão e etapas iniciais de uma Fábrica de Métricas;"
> "Contudo, com os prazos exíguos de contratação e a crescente demanda de serviços de Desenvolvimento de Sistemas na EPL, não apenas para apoio ao Observatório, mas à toda a EPL, restou utilizar como referência o levantamento do Consultor do PNUD 2014;"
> "Foi proposto à Direção utilizar a referência da quantidade "máxima" de pontos de função estimada pelo consultor PNUD de 2014, no caso ONTL.

214. Diante do exposto, recomendamos que o gestor aprimore o dimensionamento e detalhamento dos pontos de função do Contrato nº 09/2018, em atenção ao subitem 27.1.1 do documento Boas práticas, Orientações e Vedações para contratação de software e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, vinculado à Portaria MP/STI nº 20, de 14 de junho de 2016, do Ministério do Planejamento e Guia de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União-TCU.

215. Também deve ser instituído programa de capacitação contínua para as equipes de planejamento das contratações de TI, gestor e fiscal do contrato e demais partes interessadas no âmbito da EPL.

Manifestação da Unidade

216. Por intermédio do Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, de 13/11/2018, a Unidade encaminhou manifestação referente ao Relatório Preliminar de Auditoria. Com relação à Conformidade da Metodologia Utilizada para Dimensionamento da Quantidade de Pontos de Função para Contratação de Fábrica de Software, a Unidade fez várias alegações, informando que:

> [...]
>
> **As demandas e necessidades da EPL apresentam níveis de informação disponíveis distintos**. Portanto, o consultor do projeto PNUD avaliou o nível de informação de cada demanda e ou necessidade para definição do nível de incerteza. Considerou-se que o nível de incerteza máximo (quando não há documentação) oscile até quatro vezes menos ou mais de acordo com o tamanho original estimado. Contudo, aumentado o nível de informação, seu nível de incerteza diminui.
>
> **Foram realizados levantamentos com as áreas de negócio da EPL, a fim de obter subsídios**

> **para o dimensionamento dos sistemas que seriam contratados. As informações obtidas possibilitaram a realização das contagens estimadas**, com a utilização do método NESMA, enriquecido com 5 mil simulações, através do método de Monte Carlo, utilizado como forma de obter, em função do nível de incerteza, valores aleatórios para estimar os resultados próximos aos reais. (Grifos nossos)

217. Por mais que os resultados das contagens estimadas e detalhadas não sejam "exatamente os mesmos", sendo "próximos entre si", a Lei nº 8.666, de 1993 prescreve vedação de o objeto da licitação, no fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

218. Vale destacar a dissonância na alegação, quando a empresa declara haver aderência do referido contrato às necessidades delineadas, tendo vista ter informado anteriormente que as "demandas e necessidades da EPL" apresentavam "níveis de informação disponíveis distintos", motivo pelo qual o consultor contratado pelo PNUD efetuou a "realização das contagens estimadas":

> Enfatiza-se que o Relatório estava aderente às necessidades da EPL, em razão da celeridade, confiabilidade e conformidade com as melhores práticas, segundo diversas manifestações constantes do processo de contratação, em diversos níveis decisórios. Além disso, a forma de construção do mencionado Relatório permite a utilização do mesmo apenas em relação ao sistema que se pretende estimar/contratar, o que permitiu utilizar as suas informações em relação ao escopo definido para a contratação da Fábrica de Software.

219. Na alegação sobre Detalhamento Insuficiente dos Pontos de Função, a Unidade afirmou que:

> Em relação ao risco "produto entregue não atender a necessidade da área de negócio", destacamos que sua probabilidade e gravidade foram classificadas como baixas e que as consequências foram mitigadas com a definição de ações de prevenção, como: "realizar adequado levantamento de negócio e requisitos"; "o responsável pela demanda deverá realizar testes exaustivos, a fim de verificar a correta execução da demanda"; "acompanhar a execução dos serviços"; e "executar adequadamente o processo de homologação de sistemas". Todas as ações serão devidamente observadas pela equipe de fiscalização no decorrer do contrato. Foram definidas, ainda, ações de contingência, para o caso de ocorrência do risco: "Notificar, glosar e sancionar a contratada quando for necessário" e "rejeitar os serviços realizados em desacordo com as regras estipuladas pela EPL".
>
> Em relação ao risco "dimensionamento da contratação não representar a necessidade da EPL", a sua probabilidade e a sua gravidade foram classificadas como média e alta, respectivamente. As consequências foram mitigadas com a definição de ação de prevenção: "realizar levantamento das necessidades de negócio". A ação de mitigação foi realizada ao longo do planejamento da contratação, evidenciada no Estudo Técnico Preliminar, subsidiado por diversas manifestações das áreas de negócio da EPL sobre suas demandas e o seu respectivo dimensionamento, além de manifestações prévias à assinatura do contrato, ratificando os quantitativos definidos anteriormente, com base no Relatório de contagem de pontos de função (ANEXO 10). Não foi necessária a adoção de ações de contingência, em função do êxito no processo de contratação.
>
> Adicionalmente, informamos que os riscos definidos na Matriz de Riscos da contratação da Fábrica de Software serão acompanhados ao longo do contrato.
>
> Além disso, deve-se enfatizar que o dimensionamento inicial realizado serviu tão somente para fins de elaboração e comparação das propostas comerciais na licitação. Contudo, a execução contratual foi cercada com diversos controles, a fim de que a execução e pagamento de pontos de função fosse na quantidade exata das necessidades da EPL.

220. Sobre Capacidade Insuficiente para Fiscalização do Contrato, a Unidade alegou que:

> o fiscal técnico designado para o Contrato nº 09/2018 possui experiência na fiscalização de contratos de desenvolvimento de software, possuie treinamento em contagem de pontos de função e será apoiado por Escritório de Métrica em suas funções de demandar e acompanhar a Fábrica de Software para desenvolvimento de sistemas da EPL.
>
> Além disso, a fim de ampliar o conhecimento da equipe de fiscalização dos contratos celebrados com a Fábrica de Software e o Escritório de Métricas, **foi previsto treinamento para toda a equipe em Análise de Pontos de Função – APF**, no item 3.2.2.2 do Termo de Referência:
>
> "3.2.2.2. No objetivo de **capacitar a equipe técnica da EPL para o acompanhamento contratual, a contratada deverá realizar treinamento em Análise de Pontos de Função (APF)**, com a utilização do sistema de gerenciamento e contagem de pontos de função, a ser iniciado no prazo máximo de 15 (quinze) dias corridos, contados da aprovação e aceite da equipe técnica, como consta dos Requisitos Temporais" (Grifei).

Análise da Equipe de Auditoria

221. A EPL em sua justificativa do Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, conexo ao Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, não segregou "projeto de desenvolvimento de *software*" de "projeto de melhoria de *software*".

222. A metodologia NESMA como já informado pelo Roteiro de métricas do SISP, nas páginas 17 e 18 serve para aprimorar algo que já existe e como o sistema denominado Observatório Nacional de Transporte e Logística-ONTL, ainda não existe, por esse motivo a referida metodologia não pode ser aplicada pela EPL, nesse projeto, devido ainda não possuir base histórica de projetos concluídos com contagem detalhada de pontos de função e um processo de desenvolvimento implantado com documentação das aplicações a serem mantidas.

223. Ademais, nas justificativas do Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, conexo ao Ofício nº 441/2018/PRE/EPL não foram enviados novos elementos e nem localizados no estudo técnico preliminar e termo de referência os artefatos da fase de "projeto de *software*" a exemplo (diagramas de caso de uso e suas funcionalidades a serem desenvolvidas por item, nem a contagem de pontos de função "detalhada" a exemplo fórmula de cálculo) em dissonância aos subitens 2.2.1 e 5.2.6 do Processo de Desenvolvimento de *Software*-PDS/EPL, para respaldar de forma detalhada os pontos de função.

224. A EPL na justificativa do Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, conexo ao Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, cita paulatinamente acerca do uso da "contagem estimada" de pontos de função, porém não apresentou novos elementos acerca do detalhamento dos referidos e demais artefatos já citados. A contagem detalhada é pré-requisito indispensável na fase de planejamento, conforme os subitens 2.2.1 e 5.2.6 do Processo de Desenvolvimento de *Software*-PDS/EPL, e subitem 5.1.2, do documento Boas práticas, Orientações e Vedações para contratação de *software* e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas (Fábrica de *software*), vinculado à Portaria nº 20, de 14 de junho de 2016, do Ministério do Planejamento.

225. Outra justificativa insuficiente na resposta do Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, conexo ao Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, foi a EPL usar metodologias de desenvolvimento de software de outros órgãos para justificar o uso da contagem estimada de ponto de função sem citar o seu Processo de Desenvolvimento de *Software*-PDS/EPL.

226. No demais, o estudo realizado pelo Consultor do PNUD 2014, como já informado precisa ser atualizado para atual necessidade da EPL, o referido não está conforme o subitem 5.1.2 do documento Boas práticas, Orientações e Vedações para contratação de software e de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, vinculado à Portaria nº 20, de 14 de junho de 2016, do Ministério do Planejamento, pela "ausência" do conjunto de artefatos citados nos subitens 2.2.1 e 5.2.6 do Processo de Desenvolvimento de Software-PDS/EPL.

227. Acerca do fiscal do contrato nº 09/2018, na justificativa do Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, conexo ao Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, a EPL não apresentou evidências a exemplo certificado de capacitação em métricas de ponto de função desse colaborador.

228. Por fim, as justificativas apresentadas pela EPL, no Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, conexo ao Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, não foram suficientes, para justificar o dimensionamento e detalhamento dos pontos de função da Fábrica de software, referente ao contrato nº 09/2018.

2.5.4 PAGAMENTO DE SERVIÇOS DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE EM PARCELA ÚNICA

229. As análises tiveram como escopo os processos nº 50840.000706/2016-23 e 50840000868/2016-61, e suas respectivas ações de pagamento acerca da aquisição de renovação de licença de software ArcGIS e contratação de licença de software Quantm para um período de 36 meses, no montante de R$ 6.707.030,77. Em ambos os casos os pagamentos foram realizados em parcela única.

230. Conforme verificado na Nota de Esclarecimento constante do processo nº 50840.000706/2016-23, folha 433, do volume II que o pagamento integral dos itens de *software* seria em parcela única no valor de R$ 1.395.826,00.

231. Ademais no processo nº 50840000868/2016-61, volume II, foi verificado termo de recebimento provisório, folha 407, datado em 16 de janeiro de 2018, termo de recebimento definitivo, folha 469, datado em 15 de fevereiro de 2018, e nota fiscal nº 605, emitida em 08/03/2018, no valor de R$ 5.311.204,77, com carimbo de atesto de recebimento datado em 15/03/2018. Cabe esclarecer que a nota de empenho nº 2017NE800259, foi emitida em 08/12/2017.

232. Nesses particulares, pagamentos em parcela única, aponta-se pagamento antecipado em relação à parcela do objeto relativa à serviços de fornecimento de renovação de licença de *software* ArcGIS e licença de *software* Quantm para um período de 36 (trinta e seis) meses.

233. Destaca-se que nos referidos processos de aquisições o (ISS-imposto sobre serviços) foi descontado no pagamento em ambas contratações, tal situação caracteriza pagamento de parcela única relativa a serviços. O pagamento em parcela única para serviços de natureza contínua está em desacordo com o Acórdão nº 1.214/2013-Plenário-TCU e o art. 19, inciso IV, da Instrução Normativa nº 04/2014, SLTI/MPOG.

234. A Lei do *Software* (Lei nº 9.609/98, em seus artigos 7º e 9º) é redundante ao elucidar

estabelecendo que os programas de computador devem ser comercializados por meio de **contratos de licenças de uso**.

235. Para um melhor entendimento desta análise será preciso diferenciar *software* produto adquirido em lojas físicas, adquirido por pessoa física e contrato de licença de uso de *software* adquirido por meio de acordo firmado após negociação, entre pessoas jurídicas distintas para apoiar atividades contínuas finalísticas da contratante, adquirido por empresa pública com legislação pública.

236. *Software* produto é o programa de computador licenciado para usuários indistintos, que pode ser adquirido e necessitar de nenhuma, ou pouca atividade para sua implantação e uso comercializado em lojas, como se fosse mercadoria, juntamente com seus manuais de uso. Fonte (CERQUEIRA 2011, página 62)

237. Contrato de licença de uso de *software* são aqueles firmados após negociação e amplo exercício da vontade autônoma entre as partes, discutindo cláusulas por cláusulas e firmado na presença de testemunhas, podendo ser registrado em cartório e exibido como título de crédito. Fonte (CERQUEIRA 2011, página 59)

238. Os referidos contratos de licenças de uso de *software*, assinados pela EPL possuem característica de serviços prestados de forma contínua, devido ter sido firmado que seriam prestados em 36 (trinta e seis) meses.

239. No demais, a equipe de auditoria verificou também que a EPL havia acordado com as empresas contratadas que as referidas seriam responsáveis também pela **atualização, manutenção e suporte** das licenças de *software*, durante 36 (trinta e seis) meses, tal situação demonstra que as mencionadas aquisições tratam-se de serviços prestados de forma contínua, conforme informa o art.15, da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017:

> "Art. 15. Os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional."

240. Ademais, se os pagamentos tivessem sido realizados em parcelas mensais, conforme a legislação brasileira determina para serviços prestados de forma contínua, a média mensal aproximada do valor pago antecipado de R$ 5.311.204,77 seriam 36 (trinta e seis) parcelas aproximadas de R$ 147.533,46.

241. Vale informar que a Lei do *software* comunica no art. 10, § 1º, inciso I, que:

> "**Serão nulas as cláusulas que**:
> I – limitem a produção, a distribuição ou a comercialização, **em violação às disposições normativas em vigor**;" (Grifo nosso)

242. Neste dispositivo legal é possível inferir que nenhuma cláusula contratual pode violar a legislação em vigor. Ressalta-se o art. 19, inciso IV, da Instrução Normativa nº 04/2014, SLTI/MPOG onde determina que a forma de pagamento será em função dos resultados obtidos.

243. No Brasil, a forma de pagamento das licenças de uso de software, quando colocadas à disposição, em alguns casos são fundamentadas em contratos que possuem cláusulas de

pagamentos semelhantes a contratos por adesão, onde o fornecedor estabelece por escrito, suas condições obrigando os eventuais interessados a concordar com os requisitos ali expressos.

244. Vale informar que o artigo 54, do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90 estabelece que contrato de adesão é:

> *"aquele cujas cláusulas contratuais tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou **estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços**, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo". (Grifo nosso)*

245. Acerca da forma de pagamento acatada pela contratante, essa poderia ter sido melhor negociada, com a empresa revendedora da licença de software, devido já existir previsão legal específica em nosso ordenamento jurídico e assim garantir o cumprimento da legislação.

246. Durante o exercício de 2017, a EPL firmou compromisso de realizar pagamento antecipado contrariando o Acórdão nº 1.214/2013-Plenário-TCU.

> "Cabe consignar que, no âmbito da administração pública, salvo pequenas exceções, não há a figura do pagamento antecipado e nem seria razoável, pois a administração funcionaria como financiadora a custo zero de empresas de terceirização e não como contratante propriamente dita. Além disso, se assim o fosse, as empresas trabalhariam com risco zero, situação incompatível com as atividades da iniciativa privada, que pressupõem sempre a existência do risco do negócio.
>
> O pagamento somente pode ocorrer após o ateste do serviço realizado, normalmente no decorrer do mês posterior à prestação dos serviços. Assim, faz sentido exigir das licitantes que tenham recursos financeiros suficientes para honrar no mínimo 2 (dois) meses de contratação sem depender do pagamento por parte do contratante. Uma empresa que não tenha esta capacidade quando da realização do processo licitatório, certamente terá dificuldades de cumprir todas as obrigações até o fim do contrato."

247. Destaca-se que a ESRI (Environmental Systems Research Institute) fornecedora da solução "ArcGIS" e a TRIMBLE provedora do software "Quantm" ambas empresas são da América do norte, com escritórios de representação e/ou revenda no território brasileiro, com isso devem estar sujeitas ao modelo de contratação legal brasileiro, devido a legislação de compras a exemplo a Lei nº 8.666/93 e demais Instruções Normativas-IN nº 02, 04 e 05 vigentes do Ministério do Planejamento e normas complementares do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, terem sido elaboradas a partir de preceitos da Constituição Federal.

248. Ainda acerca da utilização do modelo de contratação previsto na IN nº 02/08, importante destacar que o Tribunal de Contas da União-TCU, recomendou que:

> "Mesmo a Administração federal indireta (incluídas autarquias, fundações públicas e empresas estatais) devem utilizar o modelo de contratação editado pela SLTI/MPOG, tendo em vista que é fundamentado em preceitos constitucionais, os quais devem ser observadas por todos os órgãos e entidades da Administração direta e indireta (Acórdão nº 1.215/2009 – Plenário)."

249. Portanto, o pagamento por serviços contínuos em parcela única expõe a EPL aos riscos decorrentes da interrupção da prestação dos serviços em função de eventual falência do fornecedor proprietário do código fonte das referidas soluções ou descredenciamento da empresa revendedora da solução. Nesses casos, haveria além dos prejuízos causados pela interrupção dos serviços a EPL ficaria com os prejuízos financeiros decorrentes dos pagamentos realizados antecipadamente.

250. A exposição a esses riscos durante o período de 36 (trinta e seis) meses poderia ter sido evitado observando a legislação brasileira citadas no caso art. 19, inciso IV, da Instrução Normativa nº 04/2014, SLTI/MPOG e art.15, da Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, e Acórdão nº 1.214/2013-Plenário-TCU.

251. Por fim, o pagamento de parcela única deve ser evitado para as contratações de serviços contínuos, conforme o caso colimado restando recomendar a EPL e demais instâncias internas responsáveis pela fase de planejamento da contratação e de controle interno observarem a legislação vigente com vistas ao aprimoramento dos futuros processos de aquisições no âmbito da EPL.

252. Nas futuras contratações evite assinar contratos com preceitos semelhantes a contratos de adesão, conforme o caso, devido estarem dissonantes com o arcabouço legal, procure negociar cláusulas contratuais de pagamento conforme a legislação brasileira.

253. Articule quando necessário com a assessoria jurídica da Contratada negociação especifica a respeito da segurança jurídico-legal, acerca do pagamento dos serviços, de forma a assegurar o fiel cumprimento da legislação brasileira.

Manifestação da Unidade

254. Por intermédio do Ofício nº 441/2018/PRE/EPL, de 13/11/2018, a Unidade encaminhou manifestação referente ao Relatório Preliminar de Auditoria. Com relação a contratação constante do processo nº 50840.000706/2016 – ArcGIS, Contrato nº 09/2017, a Unidade alegou que, considerou 03 (três) itens, totalizando R$ 1.395.286,16, sendo eles:

a) Aquisição de licença ArcGIS For Server Enterprise Advanced e Atualização de Serviço de Manutenção e Suporte, no valor de R$ 348.905,34;
b) Atualização do Serviço de Manutenção e Suporte das licenças existentes no parque de TI da EPL (descrição item 1.2 do Projeto Básico), no valor de R$ 797.960,66; e
c) Contratação de Suporte Premium Esri/Serviços Especializados ArcGIS, no valor de R$ 248.960,00.

255. A unidade comenta ainda que

> Para melhor elucidação da questão suscitada, é necessário informar que em 2013 foi formalizado o Contrato nº 27/2013 que teve por objeto a "contratação de solução de sistema de informação geográfica, contendo licenças, treinamento e serviço de gestão da base de dados geográfica, com garantia de 34 (trinta e quatro) meses de atualização de software", resultado do Edital de Pregão Eletrônico nº 18/2013 e na aquisição de licenças da solução ESRI ArcGIS; portanto a solução em questão já integrava o parque tecnológico da EPL.
>
> Desta forma, a especificação do objeto da 2ª contratação relativa à plataforma da solução ESRI ArcGIS, pelo Contrato nº 09/2017, levou em consideração a preservação dos investimentos já realizados na referida solução e a manutenção dos serviços em operação sob a plataforma da referida solução, a citar:

256. A unidade ainda alega que não há prestação de serviços no contrato analisado:

> Cumpre destacar que a atualização e suporte ao longo do período de licença contratado de 36 (trinta e seis) meses não figura prestação de serviço, mas tão somente a garantia do uso da licença pelo período contratado. Assim, cumpridos os requisitos de entrega e recebimento do objeto do Contrato nº 09/2017 surge, salvo melhor juízo, a obrigação, por parte da EPL, do pagamento correspondente, sob pena de enriquecimento ilícito da

> Administração Pública ensejado por eventual descumprimento.
>
> [...]
>
> Conclui-se então, que na contratação da EPL, não houve em quaisquer dos itens qualquer pagamento adiantado, constando do processo que tanto a aquisição das licenças, quanto a atualização das licenças (antigas), ambas com garantia de 36 (trinta e seis) meses, foram remuneradas posteriormente à sua entrega, e que no caso do suporte premium está efetivamente demonstrado que o pagamento se dá a posteriori da sua prestação.

257. Já sobre o processo nº 50840.000868/2016-61 - Contrato nº 20/2017 – Contratação da Licença Pathfinder do software Trimble Quantm Alignment Planning System – Trimble Quantm Enterprise, a EPL alegou que o objeto foi a contratação de licença PATHFINDER do Trimble Quantm Alignment Planning System, com suporte técnico por um prazo de 36 (trinta e seis) meses.

> Primeiramente, cabe esclarecer que as justificativas técnicas que embasam a decisão da contratação em questão consideraram as qualidades presentes na solução, concluindo ser aquela que melhor atendia as necessidades da EPL para a realização das funções institucionais a ela atribuídas, conforme justificativas contidas no processo nº 50840.000868/2016-61.
>
> Esclarece-se também que a aquisição em questão foi realizada pelo prazo de 36 (trinta e seis) meses, sendo que as justificativas técnicas encontram-se devidamente registradas tanto no planejamento da contratação, quanto no projeto básico constante no processo.
>
> Na referida análise foram considerados aspectos técnicos, bem como a economia de escala, visto que, quanto maior o prazo adquirido, menor seria o custo do contrato.

Análise da Equipe de Auditoria

258. Durante a reunião de busca conjunta de soluções, foi solicitado pela EPL a retirada da palavra “contínuos” do título anterior da constatação a saber; “pagamento de serviços contínuos em parcela única”; o referido foi alterado por esta CISET/PR no relatório definitivo para “pagamento de serviços de licença de uso de software em parcela única” com objetivo de melhor adequação do tema ao conteúdo da constatação.

259. Foi acordado essa mudança no título, mas com a manutenção do conteúdo do relatório preliminar, em atenção ao art. 35, do Decreto nº 93.872/1986, que estabelece a vedação ao pagamento antecipado a prestação de serviços.

260. Acerca da justificativa apresentada pela EPL no Memorando nº 41/2018 – ASSEO/PRE, a unidade apresentou elementos considerados insuficientes que justificasse o pagamento antecipado para serviços caracterizados como serviços contínuos a exemplo contratação de licença de uso de software.

261. Por fim, ressalta-se que eventuais falhas de pagamento antecipado de serviços caracterizados como contínuos praticadas por outros órgãos também estariam em desarmonia com o art. 15, da IN nº 5/2017, do Ministério do Planejamento e do art. 35, do Decreto nº 93.872/1986, que estabelece a vedação ao pagamento antecipado a prestação de serviços.

2.5.5 AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS AUDIOVISUAIS SEM PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

262. A contratação se deu por meio de Adesão de Ata de registro de preços nº 02/2017, Pregão eletrônico 20/2017, homologado em 20/11/2017, realizado pela Agência Nacional de Águas. A referida aquisição gerou o processo EPL nº 50840.000656/2017-65, vinculado ao contrato nº 23/2017, no valor de **R$ 1.291.269,00** (Um milhão e duzentos e noventa e um mil, e duzentos e sessenta e nove reais).

263. A referida Ata foi assinada em 12 de dezembro de 2017, e publicada no Diário Oficial da União em 15 de dezembro de 2017.

264. De acordo com o Relatório de Auditoria Interna da EPL nº 3/2018, ficou constatado que:

> [...] em apenas um mês foi instruído todo o processo da contratação, destacando o encaminhamento de documentos via-email, com obtenção de respostas no mesmo dia, como é o caso das pesquisas de preços e encaminhamento de ofícios, e também a solicitação de adesão a uma ata de registro de preços antes de sua publicação no Diário Oficial da União.

265. Também ficou evidenciado no referido Relatório de Auditoria que

> [...] a justificativa apresentada no processo pela área demandante não está devidamente fundamentada, onde verificamos a falta do projeto básico demonstrando o dimensionamento adequado da aquisição, tamanho das salas onde serão instalados os equipamentos, estudo da capacidade dos aparelhos de áudio de modo a definir a potência e quantidade necessárias conforme o tamanho das salas que os receberiam, dentro outros. É preciso que esteja demonstrado no processo os motivos que levaram a EPL a escolher as especificações técnicas dos equipamentos e como foi determinada a quantidade solicitada.

266. Por meio do Memorando nº 43/2018, de 4/9/2018, a Auditoria Interna da EPL solicitou esclarecimentos à Diretoria de Gestão sobre os seguintes pontos:

- Falta de planejamento da contratação, de estudos técnicos preliminares da necessidade da aquisição e de um projeto básico, com o dimensionamento adequado;
- Divergência entre o Memorial Descritivo apresentado e a contratação no que diz respeito ao nº de salas a serem aparelhadas;
- Projeto Executivo apresentado sem a assinatura da contratada e sem aprovação da EPL;
- Fonte indicada como referência da metodologia utilizada para dimensionamento das telas (videowall) com informações insuficientes para amparar todos os aspectos da memória de dimensionamento apresentada;
- Falta de apresentação do processo de acompanhamento da execução do contrato.

267. A Diretoria de Gestão apresentou as justificativas à equipe da Auditoria Interna, que concluiu o seguinte:

> [...] esses documentos apenas reforçam a necessidade de estruturar os ambientes da EPL, demandada pelos Diretores em 2016, não tendo sido apresentados esclarecimentos adicionais quanto à insuficiência de informações da fonte indicado como referência da metodologia utilizada. Diante do exposto, as justificativas apresentadas não contribuíram para elidir os pontos constatados, motivo pelo qual mantemos a conclusão do presente relatório, onde ficou evidenciada a inobservância do inciso IV do art. 6º, da Lei nº 8.666/93, quanto à não efetividade de procedimentos na fase de planejamento e estudos técnicos.

268. Diante dos fatos apontados no Relatório de Auditoria Especial nº 03/2018 da Auditoria Interna da EPL, recomendamos que sejam aperfeiçoados o processo das futuras

aquisições capacitando os seus colaboradores nos temas pertinentes a planejamento da contratação, gestão de riscos e em métricas e indicadores.