



Unidade Auditada: INSTITUTO EVANDRO CHAGAS

Exercício: 2015

Município: Ananindeua - PA

Relatório nº: 201600601

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ

Análise Gerencial

Senhor Chefe da CGU-Regional/PA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201600601, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo INSTITUTO EVANDRO CHAGAS.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 02 a 13 de maio de 2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.



2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 07 de dezembro de 2015, entre CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DO PARÁ e a Secretaria de Controle Externo do TCU – SECEX/PA, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Quando da avaliação da conformidade das peças do processo de contas do Instituto Evandro Chagas, nos termos do art. 13 da IN TCU nº63, de 01 de setembro de 2010, evidenciou-se que a unidade prestadora da conta (UPC) elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2015, contemplando os formatos e conteúdos obrigatórios exigidos nos termos da DN TCU n.º146/2015, DN TCU n.º147/2015, Portaria TCU n.º321/2015 e Portaria CGU nº500/2016.

Em relação ao Relatório de Gestão, verificou-se que algumas informações constantes das Seções “Apresentação”, “Governança”, “Relacionamento com a sociedade”, “Áreas especiais de gestão”, “Conformidade da gestão e demandas dos órgãos de controle” e “Relatórios, pareceres e declarações” foram estruturadas atendendo parcialmente as orientações constantes do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), conforme item específico deste Relatório. Ressalta-se que a falta dessas informações não impactou na compreensão da gestão da UPC no exercício de 2015.

2.2 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Verificou-se que o Instituto Evandro Chagas não possui indicadores de desempenho instituídos para aferir o desempenho de sua gestão.

Conforme informado pelo Instituto, o seu desempenho é avaliado apenas pela Secretaria de Vigilância em Saúde e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão por meio do acompanhamento de sua meta de realização de pesquisas definida no Plano Plurianual - PPA, inserida no objetivo estratégico “Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde”.

O controle, acompanhamento e avaliação dos resultados de sua meta é efetuado por meio de sistema informatizado de apoio ao monitoramento do planejamento estratégico do Ministério da Saúde (sistema e-Car).

Questionado quanto às razões para a ausência de indicadores instituídos na Unidade para monitorar o desempenho de sua gestão, o Instituto informou que o fato decorre de o Ministério da Saúde não ter definido nenhum indicador para a Unidade.



2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

Com base em informações extraídas do Relatório de Gestão 2015 do IEC, verificou-se que o quadro de pessoal da unidade auditada estava assim constituído no final do exercício de 2015:

Quadro - Força de Trabalho do Instituto Evandro Chagas (Situação em 31 de dezembro).

Tipologias dos Cargos	Lotação		Ingressos no Exercício	Egressos no Exercício
	Autorizada	Efetiva		
1. Servidores em cargos efetivos (1.1+1.2)	526	526	8	24
1.1. Membro de Poder e Agentes Políticos	-	-	-	-
1.2. Servidores de Carreira vinculada ao órgão	526	526	8	24
2. Servidores com Contrato Temporário	-	-	-	-
3. Servidores Sem Vínculo com a Administração Pública	-	-	-	-
4. Total de Servidores (1+2+3)	526	526	8	24

Fonte: Item 6.1.1.1 do Relatório de Gestão 2015 do IEC (Fls 303).

Em relação a esse quantitativo a UPC informou que 100% das vagas foram ocupadas no período objeto do exame, contudo continuou necessitando do aumento desse efetivo, com o intuito de atender às crescentes demandas do Ministério da Saúde e às pesquisas que estão sob sua responsabilidade.

Salientou, também, que entre os anos de 2011 e 2012 ingressaram na Unidade 390 novos servidores, porém esse contingente apenas atenuou a grave situação de carência de pessoal que perdura por mais de duas décadas.

Enfaticou, ainda, que o IEC não possui indicadores gerenciais sobre recursos humanos e que a referida situação de redução da força de trabalho do IEC pode ser agravada com a perda de dezoito servidores no exercício de 2015, comparativamente entre os ingressos e egressos, sobretudo se ocorrerem outras saídas de servidores, devido à aprovação em outro concurso público, a cessão para outro órgão ou por solicitação de aposentadoria, desde que não seja efetivada a devida reposição dessas vagas no quadro de pessoal da Instituição.

Por outro lado, a Unidade afirmou que tentará realizar objetivos estratégicos no sentido de implantar um sistema de gerenciamento mais efetivo na gestão de pessoas, com medidas tais como: Descentralizar as decisões relacionadas ao Setor de Saúde do Trabalho-SESAT; Mapear as descrições das atividades dos serviços para criação de um plano de capacitação por competência, para identificar e gerir perfis profissionais; e – Levantar a necessidade de pessoal da Unidade, com objetivo de solicitar a criação de novos cargos junto ao Ministério do Planejamento, que possam suprir as necessidades do IEC a médio e longo prazo.

Porém, no decorrer dos trabalhos de campo foram solicitadas informações ao IEC, sobre a realização dos seguintes estudos: - Dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito à suficiência quantitativa e qualitativa do quadro de pessoal frente aos objetivos, metas e estratégias da Unidade; - A utilização de instrumentos e metas para a redução da defasagem (se existente) entre o quantitativo e o perfil atual e o desejado, com estimativa de custos e cronograma de implementação; e - Impacto no quantitativo de pessoal decorrente da evolução futura dos desligamentos e aposentadorias. Todavia, a Unidade

informou que em decorrência das recentes nomeações de servidores em virtude de concurso público (2010) não realizou os referidos estudos, impossibilitando a realização da análise sobre a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições.

Posteriormente, foram solicitadas a UPC novas informações, referentes à realização de outros estudos, conforme segue: - Dimensionamento da força de trabalho, no que diz respeito ao quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação; - Definição de estratégias e ações necessárias para viabilizar o alcance de suas necessidades; e - Qualificação do pessoal disponível e as competências necessárias ao desenvolvimento das atividades da Unidade. Entretanto, a Unidade apresentou informações e levantamentos genéricos que em sua maioria já integram o conteúdo do relatório de gestão do IEC, não disponibilizando um estudo específico ou similar ao que foi solicitado, impossibilitando a realização da análise sobre a adequabilidade da força de trabalho da Unidade frente às suas atribuições.

Do exposto, restou configurado que apesar do IEC informar que carece de pessoal, não tem sido desenvolvidas ações que permitam a reposição de pessoal, tais como: aquisição de pessoal a outros órgãos; solicitação ao Ministério do Planejamento de autorização para concurso público para ingresso de novos servidores na carreira; realização de mapeamento para adequar a força de trabalho necessária ao desempenho das atribuições executadas pela UPC. Além disso, verificou-se que a Unidade possui 04 servidores cedidos, fator que também contribui para a redução de sua força de trabalho.

2.4 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A análise da gestão de Tecnologia da Informação – TI do Instituto Evandro Chagas teve duas abordagens, sendo verificada a estrutura de governança de TI existente no Instituto e a execução dos contratos de TI.

Governança de TI, conforme definição extraída da Resolução TCU nº 247/2011, é o “conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle que visam a assegurar que as decisões e ações relativas à gestão e ao uso da TI mantenham-se alinhadas às necessidades institucionais e contribuam para o cumprimento da missão e o alcance das metas organizacionais”.

Verificou-se que a área responsável pela gestão de TI não compõe a estrutura formal do Instituto e não possui competências estabelecidas em seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria MS nº 3.965/2010.

Constatou-se que inexistem no Instituto Plano Diretor de Tecnologia da Informação ou documento formal de planejamento das ações de tecnologia da informação, de forma a assegurar que ações de TI estejam alinhadas para o alcance dos objetivos institucionais.

No que se refere à segurança das informações, embora existam no Instituto normas de segurança referentes à utilização de recursos computacionais, inexistem Política de Segurança da Informação e Comunicação aprovada e publicada, o que pode enfraquecer essas normas por não estarem respaldadas por uma Política institucionalizada.



Apesar da inexistência de Política de Segurança da Informação e Comunicação institucionalizada, verificou-se que o Edital de licitação para contratação de serviços técnicos especializados de suporte à infraestrutura de tecnologia da informação do Instituto estabelece que a empresa contratada deve seguir a “Política de Segurança da Informação do IEC”, o que faz com que a empresa contratada cumpra uma Política que não possui legitimidade.

Ainda quanto aos normativos da área, identificou-se que não há metodologia de desenvolvimento de sistemas institucionalizada, que defina métodos de trabalho padronizados para o desenvolvimento de sistema do Instituto e, dessa forma, não há no IEC uma definição inequívoca dos produtos a serem entregues. Com isso, os sistemas do Instituto são desenvolvidos sem estarem devidamente documentados.

Quanto à execução dos contratos de tecnologia da informação, verificou-se que o Instituto mantém contrato com uma única empresa para todos os seus principais serviços de TI (Contrato nº 10/2014), incluindo tanto o suporte à sua infraestrutura de TI, quanto a manutenção e desenvolvimento de sistemas do Instituto, conforme item específico deste Relatório. A situação gera risco estratégico de dependência do IEC em relação à empresa contratada e risco de segurança da informação, pois a contratada tem acesso a toda infraestrutura, sistemas e dados do Instituto.

O contrato em questão decorreu do Pregão Eletrônico nº 8/2014 em que os serviços, embora técnica e economicamente divisíveis, foram contratados de forma conjunta, resultando em restrição à competitividade do processo licitatório. No referido processo licitatório, compareceram apenas duas empresas ao certame, sendo uma das empresas a que já possuía contrato com o Instituto, e que terminou por vencer a licitação. A outra empresa que compareceu ao certame ofertou preço superior ao estabelecido no termo de referência da licitação, não competindo efetivamente.

Ainda com relação a essa contratação, verificaram-se falhas na estimativa do volume de serviços a serem executados, resultando em excesso de contratação e tornando o contrato antieconômico para o Instituto. Apesar da falha na estimativa dos volumes contratados, o contrato sofreu duas prorrogações, mantendo todas as condições contratadas.

2.5 Avaliação da Desoneração da Folha de Pagamentos

Em que pese o ordenamento do item 13, do ANEXO II à Decisão Normativa TCU 147, de 11 de novembro de 2015, e ajuste de escopo com o Tribunal, ao iniciar o planejamento das auditorias de avaliação da gestão do exercício de 2015, a equipe técnica da Controladoria-Geral da União identificou que, em 02 de março de 2015, o TCU entendeu pela admissibilidade do Pedido de Reexame com efeito suspensivo dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, como forma de aprofundar a discussão da desoneração da folha de pagamento para os setores que empregam grande volume de mão de obra, concedida pela Lei nº 12.546/2011, e seus desdobramentos.

Dessa forma, esta Controladoria entende que a suspensão dos efeitos do Acórdão nº 2.859/2013 – Plenário, admitida ao final do 1º bimestre do exercício auditado, prejudica os exames das medidas adotadas pelas unidades auditadas relacionadas à matéria, e, por isso, entendeu ser prudente não realizar avaliação dos atos de revisão dos contratos nas auditorias de contas do exercício de 2015, dado que não há pronunciamento conclusivo do Tribunal de Contas da União acerca da questão.



2.6 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

A análise foi baseada nas informações constantes no Relatório de Gestão do Instituto Evandro Chagas e em pesquisas efetuadas nos acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União nos últimos três anos, especificamente os que determinam o acompanhamento pela Controladoria-Geral da União.

No que se refere às informações constantes no Relatório de Gestão, o Instituto Evandro Chagas registra que não possui informações a apresentar quanto ao tratamento de determinações e recomendações emitidas pelo Tribunal de Contas da União, justificando que o Tribunal ainda não concluiu a análise relativa à sua última fiscalização realizada no Instituto.

Quanto à análise efetuada nos acórdãos emitidos pelo Tribunal de Contas da União, não foram identificadas determinações ou recomendações expedidas pelo Tribunal ao Instituto Evandro Chagas, que contivessem determinação específica à Controladoria-Geral da União para realizar o seu acompanhamento.

2.7 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Da análise do Plano de Providências Permanente do Instituto Evandro Chagas, constante do Sistema Monitor, que visa o monitoramento de soluções pactuadas a fim de sanear as recomendações emitidas à UPC em ações de controle da CGU, verificou-se o seguinte:

Tabela – Quantitativo geral de recomendações.

QUANTIDADE DE RECOMENDAÇÕES		
Expedidas	Atendida	Prorrogadas
09	01	08

Fonte: Sistema Monitor.

As informações constantes do quadro acima demonstram que o IEC não mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, tendo recomendações pendentes de atendimento que impactam a gestão da Unidade.

2.8 Avaliação do CGU/PAD

O Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD é o sistema informatizado que visa registrar as informações sobre os processos disciplinares instaurados no âmbito dos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal.

A Portaria CGU nº 1.043/2007 tornou obrigatório o registro no Sistema CGU-PAD das informações sobre procedimentos disciplinares instaurados, bem como estabeleceu que essas informações deverão ser registradas no referido sistema no prazo máximo de 30 (trinta) dias, a contar da ocorrência do fato ou ato de que tratam.

Dessa forma, a análise efetuada objetivou verificar se os procedimentos disciplinares instaurados no âmbito da Unidade, durante o exercício de 2015, foram devidamente registrados no sistema CGU-PAD.



Conforme informações apresentadas pelo Instituto Evandro Chagas, em 2015 foi instaurado apenas um processo administrativo disciplinar na Unidade. Verificou-se que a instauração foi efetuada pelo Corregedor-Geral do Ministério da Saúde e que o processo instaurado está registrado no sistema CGU-PAD.

2.9 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Belém/PA.



1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de indicadores de desempenho da gestão

Fato

Ao tratar da apresentação e análise dos indicadores de desempenho, o Relatório de Gestão do Instituto Evandro Chagas registra que o seu desempenho é avaliado apenas pela Secretaria de Vigilância em Saúde através da meta do Instituto no Plano Plurianual - PPA.

Considerando a ausência de informações no Relatório de Gestão, foi solicitado que o Instituto apresentasse dados a respeito dos seus indicadores de desempenho da gestão. Em resposta, a Unidade informou a inexistência dos indicadores.

Ao ser questionado sobre as razões pelas quais não foram instituídos indicadores de desempenho da gestão, o Instituto informou o que segue:

“Em 2006 o IEC possuía indicadores que seguiam metodologia implantada pela Secretaria de Vigilância em Saúde, conforme demonstra Relatório de Auditoria de Gestão nº 189923, cópia anexa.

Em 2007 foi solicitado pela mesma Auditoria que novos indicadores fossem criados, o que o IEC providenciou, porém no Relatório de Auditoria nº 208075 (cópia anexa), estes indicadores foram considerados insuficientes para indicar resultados operacionais. Foram providenciados novos indicadores e também não foram aprovados pelos auditores da CGU, que na ocasião disseram que teríamos que seguir os indicadores propostos pela Secretaria de Vigilância em Saúde ou do próprio Ministério da Saúde, então devido a inexistência de indicadores determinados pelo Ministério continuamos a fazer a avaliação do desempenho institucional baseados nos aspectos físico, financeiro e social, da Ação do IEC no PPA e no atendimento das políticas públicas emanadas dos Programas do Governo Federal e essa atividade foi realizada até 2010, conforme pode ser verificada nos Relatórios de Gestão dos exercícios de 2008, 2009 e 2010.

Em 2011 foi criada a Agenda Estratégica do Ministério da Saúde onde foi instituído como objetivo estratégico do IEC, no período de 2011-2015: Fortalecer a pesquisa, o ensino e as inovações biomédicas e tecnológicas em Medicina Tropical e Meio Ambiente. E como ações estratégicas:

a) Ação: Implantação do Centro de Inovação e Tecnologia no âmbito do IEC;

Meta 1: Construir e equipar, no campus de Ananindeua, as dependências do Centro de Inovação e Tecnologia no âmbito do IEC, cuja construção está prevista para 2012 e a aquisição dos oito equipamentos a partir de 2013, sendo: dois em 2013, três em 2014 e três em 2015;

Meta 2: Construir no campus de Ananindeua, as novas instalações da Seção de Hepatopatias no ano de 2013.

b) **Ação:** Ampliação da capacidade de vigilância da Leishmaniose , Doença de Chagas e Esquistossomose;

Meta: Realizar 78 pesquisas nas populações suscetíveis à Leishmaniose, doença de Chagas e Esquistossomose ou em casos de surtos dessas enfermidades na Amazônia legal, com foco nos agentes isolados por meio de técnicas laboratoriais. A realização dessas pesquisas estão previstas para: 14 em 2011; 16 em 2012; 16 em 2013; 16 em 2014 e 16 em 2015.

Indicador: Número de pesquisas realizadas

c) **Ação:** Vigilância clínica, epidemiológica e laboratorial das arboviroses e metais pesados na Amazônia.

Meta 1: Realizar 175 pesquisas nas populações suscetíveis às Arboviroses ou em casos de surtos dessas enfermidades na Amazônia legal, com foco nos agentes isolados por meio de técnicas laboratoriais, no período de 2011 a 2015. A realização dessas pesquisas estão previstas para: 31 em 2011; 33 em 2012; 35 em 2013; 37 em 2014 e 39 em 2015.

Indicador: Número de pesquisas realizadas

Meta 2: Realizar 115 pesquisas nas populações sob o risco de intoxicação por metais pesados na Amazônia Legal. A realização dessas pesquisas estão previstas para: 17 em 2011; 20 em 2012; 23 em 2013; 26 em 2014 e 29 em 2015.

Indicador: Número de pesquisas realizadas

Essa Agenda foi implementada de forma experimental em 2011, através do Sistema e-Car, onde todas essas metas e indicadores foram acompanhados pela SVS, pelo Ministério da Saúde e pelo Ministério do Planejamento.

Em 2012, o Ministério da Saúde desenvolveu o Painel do Plano Estratégico, para que dirigentes e gestores do MS pudessem acompanhar e gerenciar os resultados e produtos do seu plano de forma organizada por objetivos estratégicos, filtros ou etiquetas. Por tratar-se de uma interface gráfica e tecnológica que dialoga com qualquer software ou banco de dados, aplicando-se à comunicação com o e-Car, este Painel permite aos gestores o acesso ao Plano Estratégico de qualquer computador, tablet ou smartphone, proporcionando nova dinâmica de acompanhamento das metas. Disponível para consulta por usuários cadastrados no endereço <<http://ecar.saude.gov.br>>.

Entre as funcionalidades desse site, que trata da saída de dados, se destacam:

- Visualização de todo o Plano Estratégico para o ano corrente.
- Visualização dos indicadores do plano, com possibilidade de navegação dentro da série histórica.
- Visualização e inserção do plano de contingência para resultados com eventuais entraves.
- Identificação clara para os resultados que precisem ser discutidos com as instâncias superiores (Secretaria-Executiva, ministro, colegiados de secretários e de gestão do Ministério).
- Identificação clara para os resultados prioritários.

- *Visualização do status de monitoramento e do parecer atribuído pelo responsável, com possibilidade de navegação para meses anteriores.*

Por ocasião da elaboração dos Objetivos estratégicos, para o quadriênio 2012-2015, coube então, ao IEC uma Meta dentro do Objetivo Estratégico (OE 2 – Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde), que vem sendo acompanhado pela Secretaria de Vigilância em Saúde e pelo Ministério do Planejamento desde 2012, através do referido Sistema (e-Car).

Como dito anteriormente, não foi instituído pelo Ministério da Saúde, nenhum indicador para o IEC, apenas a Meta Realizar Pesquisas.

Como o perfil instituído pela Secretaria ao IEC apenas dá acesso à inclusão dos dados trimestralmente e que como já encerrou o exercício o Sistema hoje apenas permite que seja visualizado o ano de 2016, por este motivo não posso incluir o relatório ou telas que comprovem essa atividade.

Solicitei da SVS esse documento mais até a presente data não foi recebido, caso seja necessário continuaremos insistindo na solicitação.

Como acima exposto, vimos atendendo a todas as determinações da SVS e do Ministério da Saúde quanto ao item indicadores de gestão, mas caso seja necessária a criação de outros indicadores, estaremos dispostos a acatar sugestões e orientações dessa Controladoria para criação e implantação dos mesmos.”

Considerando a inexistência de indicadores de desempenho da gestão e que no momento o desempenho do Instituto é acompanhado apenas pela sua meta constante no PPA, não há análises adicionais a serem realizadas.

1.1.2 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.2.1 INFORMAÇÃO

Fragilidade na Estrutura Interna da Unidade para Acompanhamento e Elaboração do Rol de Responsáveis.

Fato

Da análise efetuada ao Rol de Responsáveis, elaborado pela UPC e registrado no Sistema e-Contas, foi verificado que a peça não atende ao artigo 10, da Instrução Normativa TCU nº 63, de 01 de setembro de 2010 e orientações do e-Contas (IN TCU 147/2015, Art. 6º, §7º), devido o que segue:

- Em relação ao cargo de Diretor de Instituto Titular (DAS 101.4), constatou-se que não foi incluído no rol de responsabilidade o agente responsável pela direção do IEC no período de 01 de janeiro a 12 de outubro de 2015;
- No tocante ao cargo de Diretor de Instituto Substituto, evidenciou-se que não foram lançadas as datas de efetiva substituição, tendo em vista que no registro do referido agente responsável pela substituição do Diretor da UPC consta o período 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2015;



- Quanto aos cargos de Chefe (DAS 101.1, FG-1 e FG-2), verificou-se que os aludidos cargos não são de nível de hierarquia imediatamente inferior ao do dirigente máximo da Unidade;

- Sobre os cargos de Assistente Técnico (DAS 102.1), averiguou-se que os mesmos são apenas de assessoramento a direção do IEC, não possuindo natureza de responsabilidade para integrar o Rol de Responsáveis da Unidade;

- Com relação a todos os cargos supramencionados, observou-se também que não foram registrados no sistema e-Contas os endereços residenciais e eletrônicos pessoais dos seus respectivos agentes.

Salienta-se, que posteriormente o IEC realizou todas as correções no sistema e-Contas, incluindo ou excluindo os agentes que deveriam ou não constar no Rol de Responsáveis.

1.1.2.2 INFORMAÇÃO

Estrutura da área de gestão de tecnologia da informação do Instituto Evandro Chagas

Fato

A área de tecnologia da informação do Instituto Evandro Chagas é denominada em seu Relatório de Gestão do exercício de 2015 de Setor de Informática – SOINF, sendo a sua força de trabalho composta de seis servidores efetivos e 36 funcionários terceirizados.

Entretanto, no Regimento Interno do Instituto, aprovado pela Portaria MS nº 3.965/2010, não consta o referido Setor de Informática como integrante da estrutura formal do IEC. A única referência à gestão de informática do Instituto está disposta no art. 579, I, da referida Portaria:

Art. 579. Ao Serviço de Administração compete:

*I - coordenar e supervisionar a execução das atividades relativas à gestão de recursos materiais e logísticos, patrimônio, compras e contratações, orçamento e finanças, **informática**, protocolo e arquivo no âmbito do IEC; (grifos acrescido)*

Dessa forma, o denominado Setor de Informática do IEC, informado no seu Relatório de Gestão do exercício de 2015, não compõe formalmente a estrutura do Instituto e não possui competências dispostas no regimento interno constante na Portaria MS nº 3.965/2010, o que pode dificultar as ações desse setor.

Essa situação de informalidade, com a inexistência de um setor formalmente estabelecido e com competências regularmente definidas no regimento interno, não é adequada, tendo em vista o aumento da importância estratégica da área de TI, que deve ser orientada aos objetivos do negócio da Instituição.

Dessa forma, é recomendável que o Instituto Evandro Chagas estabeleça tratativas com o Ministério da Saúde para que seja atualizado o regimento interno do IEC com a inclusão das competências do denominado “Setor de informática”, para que esse Setor não atue informalmente.



1.1.2.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação

Fato

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI é o instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação – TI que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período.

O PDTI declara os objetivos e as iniciativas estratégicas da área de TI, fortalecendo a governança de TI e possibilitando que ações de TI estejam alinhadas para alcance dos objetivos institucionais. Além disso, possibilita direcionar e acompanhar a atuação da área de TI, definindo estratégias e o plano de ação para implementá-las. Para isso, o PDTI deve incluir elementos como planos de investimentos, contratações de serviços, aquisições de equipamentos e quantitativo de pessoal.

Apesar da importância do PDTI para a estrutura de governança de TI, o Instituto Evandro Chagas ainda não possui Plano aprovado e publicado.

Considerando a necessidade do devido planejamento das contratações, a Instrução Normativa SLTI nº 04/2014 determina que, caso ainda não exista PDTI na entidade, este seja elaborado:

Art. 4º As contratações de que trata esta IN deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.

[...]

§ 2º Inexistindo o PDTI, o órgão ou entidade deverá proceder à sua elaboração, observando, no que couber, o Guia de Elaboração de PDTI do SISP, acessível no Portal do SISP.

Cabe salientar que a fase de planejamento da contratação é obrigatória, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de inexigibilidade, dispensa ou licitação dispensada. A ausência de instrumento formal de planejamento pode ocasionar aquisições de tecnologia da informação não alinhadas às necessidades de médio e longo prazos do Instituto, com consequências para o cumprimento de suas ações.

Causa

Ausência de adoção de boas práticas em tecnologia da informação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento datado de 19 de maio de 2016, a unidade se manifestou conforme abaixo:

“Referente ao item "1" esclareço que a área de tecnologia entende como obrigatório o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI. Sabe-se, porém, que para elaboração do PDTI, além dos papéis envolvidos (Autoridade Máxima da Instituição, Comitê de TI



e Equipe de Elaboração do PDTI) é necessário o Planejamento Estratégico Institucional para que estejam bem definidas as estratégias de negócio da organização, de forma que o PDTI proporcione o alinhamento das soluções de tecnologia da informação com as metas do negócio e com as necessidades da organização.

Infelizmente o IEC não elabora Planejamento Estratégico Institucional- PEI e não possui Comitê Gestor de TI. A ausência desses elementos importantes dificulta a integração entre a área de TI e as áreas finalísticas, impossibilitando a governança de TI.

Sobre esse tema é importante mencionar que a primeira contratação dos serviços de TI seguiu as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde, o qual reuniu, em Brasília, representantes de todas as unidades gestoras ligadas ao Ministério, para discutir as necessidades dessas unidades e definir os recursos disponíveis para contratação, bem como o Termo de Referência padrão que seria utilizado por todas elas. No contrato subsequente o regime de contratação foi definido pela administração do IEC com base em terceirização de mão de obra e no contrato atual foram seguidas as diretrizes da IN 04/2010, respeitadas as limitações supracitadas.

2) Referente ao item “2” informo que as prioridades são estabelecidas de acordo com a gravidade, a urgência, a tendência e a abrangência do serviço ao qual a contratação se destina, todas indicadas por servidores da área de tecnologia, conforme a área de atuação. Normalmente essas definições são feitas em reuniões com o Diretor e o Administrador na qual são apontados os problemas, as necessidades e as possíveis soluções acompanhadas de pesquisa de mercado. Como exemplo encaminho, em anexo, arquivo (Projetos de TI 2015), por meio do qual foram apresentados os projetos considerados prioritários e sobre os quais foram feitas diversas considerações para possibilitar ao Diretor a tomada de decisão.

Relativo às prioridades informo que o IEC tem inúmeros problemas de infraestrutura, os quais ao longo do tempo foram se agravando em decorrência do crescimento da instituição (novas instalações prediais, novos servidores públicos nomeados, novos serviços, outros). Em função desses problemas tem-se buscado sensibilizar os gestores quanto às necessidades de investimento em infraestrutura que possa atender a essa demanda.”

Análise do Controle Interno

De fato, para a elaboração do PDTI é necessária, via de regra, a existência de Planejamento Estratégico Institucional – PEI, conforme justifica o Instituto. Entretanto, a inexistência de PEI não obstaculiza a elaboração do PDTI que, nos termos a IN SLTI 04/2014 (e também na IN SLTI nº 4/2010), pode ter por base o Plano Plurianual ou outro instrumento equivalente:

Art. 4º As contratações de que trata esta IN deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.

[...]

§ 3º Inexistindo o plano estratégico institucional, sua ausência deverá ser registrada no PDTI e deverá ser utilizado um documento equivalente, como o Plano Plurianual – PPA

Relativamente à afirmação de que no contrato atual foram seguidas as diretrizes da IN SLTI nº 4/2010, a afirmação é parcialmente correta, pois foi verificado que não constavam no processo de contratação alguns documentos de planejamento exigidos na



referida IN, tais como Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação e Análise de Riscos, sendo justificado pelo Instituto, em despacho datado de 19 de maio de 2016, o que segue:

O exigido à época pelo Setor de Compras e Licitações, assim como pela Assessoria Jurídica foram os itens que constam no Termo de Referência: Motivação, Justificativa e Resultados a serem alcançados com a Contratação. Certamente por não haver PEI, PETI, PDTI não se poderia ter todos os documentos obrigatórios ao planejamento da contratação, principalmente porque os processos de aquisição de bens e serviços do IEC não aderem às exigências da IN SLTI nº 4/2010. (grifos acrescidos)

No que se refere aos procedimentos utilizados para o estabelecimento de prioridades na área de tecnologia da informação, ante a ausência de PDTI, o Instituto informa que as prioridades são estabelecidas de acordo com a gravidade, a urgência, a tendência e a abrangência do serviço.

Entretanto, as boas práticas internacionais de governança de tecnologia da informação estabelecem a necessidade de instituição do Comitê de Tecnologia da Informação, para que atue na orientação dos investimentos em tecnologia da informação e na priorização de projetos a serem implantados, envolvendo, em sua composição, representante das áreas relevantes para o negócio do Instituto. Nesse sentido, a IN SLTI nº 4/2014 assim dispõe:

Art. 2º [...]

XXVIII - Comitê de Tecnologia da Informação: grupo formado por titulares das áreas finalísticas e da área de tecnologia da informação para assegurar que seus membros estejam envolvidos nas questões e decisões relevantes de Tecnologia da Informação, sendo permitida a delegação de competências, e instituído pela autoridade máxima do órgão ou entidade;

Art. 4º [...]

§ 7º Inexistindo o Comitê de Tecnologia da Informação, o órgão ou entidade deverá instituí-lo e dar-lhe pleno funcionamento, observando, no que couber, o Guia de Comitê de Tecnologia da Informação do SISP, acessível no Portal do SISP. (grifos acrescidos)

Diante do crescimento do Instituto, conforme informa a justificativa apresentada, a priorização de ações sem que sejam ouvidas todas as áreas relevantes do IEC, apresenta riscos de descontinuidade de ações ou serviços que dependam da área de TI para a sua realização, o que pode comprometer as metas estabelecidas para a organização por falta de suporte da área de TI.

A gestão de tecnologia da informação deve acompanhar o crescimento do Instituto, estabelecendo um processo de planejamento em que participem as áreas relevantes do negócio do IEC, de forma a evitar tanto a estagnação da maturidade institucional em governança de TI, quanto a descontinuidade dos serviços da área, com consequências para as ações finalísticas.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar e publicar Plano Diretor de Tecnologia da Informação, de forma a alinhar as ações de tecnologia da informação ao alcance dos objetivos institucionais.



1.1.2.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de Política de Segurança da Informação e Comunicações institucionalizada

Fato

Política de Segurança da Informação e Comunicações, conforme definido no art. 2º, I, da Instrução Normativa GSI/PR nº 1/2008, é o *documento aprovado pela autoridade responsável pelo órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta e indireta, com o objetivo de fornecer diretrizes, critérios e suporte administrativo suficientes à implementação da segurança da informação e comunicações.*

A Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para elaboração, institucionalização, divulgação e atualização da Política de Segurança da Informação e Comunicações, acresce à Política o objetivo de definir responsabilidades e competências na gestão de segurança da informação e comunicações, e a define como um comprometimento da alta direção organizacional.

Nos termos do art. art. 5º, VII, da Instrução Normativa GSI/PR nº 1/2008, a elaboração e aprovação da Política de Segurança da Informação e Comunicações compete aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Entretanto, o Instituto Evandro Chagas não possui Política formalmente aprovada e em vigor.

Apesar de inexistir Política institucionalizada no IEC, verificou-se que a contratação de serviços na área de tecnologia da informação do Instituto cita a observância à Política de Segurança da Informação como requisito a ser cumprido pela empresa contratada. No caso, o item 26.2.6 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014 (Contrato nº 10/2014), que tem por objeto a contratação de serviços técnicos especializados de suporte à infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação, estabelece que a empresa contratada deve seguir a “Política de Segurança da Informação do IEC”, conforme transcrito abaixo:

26.2.6. Requisitos Externos

A Contratada deverá desenvolver suas atividades em conformidade e aderência, no que couber, às regras estabelecidas nos seguintes documentos, sendo neste aspecto fiscalizada pela Contratante:

***Política de Segurança da Informação do IEC e CENP.** (grifos acrescentados)*

Entretanto, a Política de Segurança da Informação a que se refere o Edital, não foi formalmente aprovada pelo dirigente máximo do Instituto e, portanto, não possui legitimidade.

A inexistência de uma Política de Segurança da Informação e Comunicações institucionalizada dificulta exigir que as empresas contratadas sigam diretrizes de segurança da informação ou, em outra análise, faz com que as empresas contratadas cumpram uma Política que não possui legitimidade.

A natureza e finalidade do Instituto Evandro Chagas justifica a relevância da institucionalização de uma Política de Segurança da Informação e Comunicações, de forma que sejam avaliados quais os principais riscos a que as suas informações críticas estão sujeitas e que tipo de tratamento deve ser dado para garantir a proteção dessas informações.



Acrescente-se que a segurança da informação não está restrita à proteção contra acessos indevidos, mas também se volta para assegurar a integridade (conformidade de dados armazenados) e a disponibilidade dos dados estratégicos do Instituto (informações acessíveis às pessoas e aos processos autorizados).

Causa

Ausência de utilização de boas práticas de gestão em tecnologia da informação que possibilitassem o estabelecimento de uma estrutura de segurança da informação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento datado de 19 de maio de 2016, a unidade se manifestou conforme abaixo:

“Referente ao item “4” informo que existe uma Política de Segurança da Informação e Comunicação no IEC, elaborada inicialmente com o auxílio da empresa contratada, para nortear a prestação dos serviços objeto do Contrato nº 10/2014, entretanto esse documento não foi submetido à aprovação do atual Diretor. Uma das dificuldades enfrentadas para submissão e aprovação da política é a ausência do Comitê de Segurança da Informação, o qual tem papel de estabelecer diretrizes e suporte perante a organização das iniciativas de segurança da informação, aprovar políticas, normas e procedimentos gerais relacionados à segurança da informação, apoiar atividades de gestão de riscos (avaliação, aceitação e tratamento de riscos), alinhar os objetivos institucionais e de tecnologia da informação com a segurança da informação e acompanhar e propor planos de ação para a aplicação da Política de Segurança da Informação e Comunicação.

Referente aos procedimentos de segurança da informação implementados encaminhado, em anexo, os arquivos que estabelecem e orientam os usuários quanto às regras de utilização dos recursos computacionais do IEC aderentes à política de segurança. Os arquivos estão na pasta “Procedimentos””.

Análise do Controle Interno

De fato, conforme alega a justificativa do Instituto, compete ao Comitê de Segurança da Informação e Comunicações assessorar na implementação das ações de segurança da informação e propor normas e procedimentos internos relativos à segurança da informação.

Entretanto, cabe esclarecer que, conforme consta no item 5.3.7 da Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR, é a Política de Segurança da Informação e Comunicações que irá definir a estrutura para a gestão da segurança da informação e comunicações e estabelecerá a instituição e responsabilidades do Comitê de Segurança da Informação e Comunicações da unidade. Ou seja, a instituição do referido Comitê depende que seja formalizada a Política de Segurança da Informação e Comunicações, a qual irá definir as responsabilidades do Comitê

No caso, para a elaboração da Política de Segurança da Informação e Comunicações a Norma Complementar recomenda que seja instituído um Grupo de Trabalho constituído por representantes dos diferentes setores da unidade.

O estabelecimento de uma governança em segurança da informação inicia com o reconhecimento de sua necessidade pela alta Direção, garantindo os meios e recursos



necessários, observada as limitações da unidade. Neste aspecto, a Norma Complementar nº 03/IN01/DSIC/GSIPR recomenda as seguintes ações:

Para a institucionalização da POSIC no órgão ou entidade da APF, são recomendadas as seguintes ações:

6.1 Implementar a POSIC através da formalização e da aprovação por parte da autoridade máxima responsável pelo órgão ou entidade da APF, demonstrando a todos os servidores e usuários o seu comprometimento;

6.2 Garantir a provisão dos recursos necessários para a implementação da POSIC por parte do órgão ou entidade da APF;

6.3 Promover no órgão ou entidade da APF, a cultura de segurança da informação e comunicações, por meio de atividades de sensibilização, conscientização, capacitação e especialização.

Cabe avaliar também que apesar de o Instituto alegar que existe uma Política de Segurança da Informação, a ausência de aprovação pelo dirigente máximo do Instituto torna essa Política sem legitimidade, conforme já analisado.

Em que pese as dificuldades relatadas para aprovação da Política, se o Instituto define em suas contratações que a empresa contratada deve seguir a Política Segurança da Informação do IEC, essa Política precisa estar institucionalizada, não cabendo exigir o cumprimento de uma Política sem legitimidade.

Por fim, a existência de normas de segurança referentes à utilização de recursos computacionais do IEC demonstra que há preocupação do Instituto com a segurança de suas informações. Entretanto, essas normas ficam enfraquecidas por não estarem respaldadas por uma Política institucionalizada.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar, aprovar e publicar Política de Segurança da Informação e Comunicações do Instituto Evandro Chagas.

1.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de metodologia de desenvolvimento de sistemas formalmente aprovada, resultando em sistemas do Instituto sem documentação suficiente

Fato

Conforme informações apresentadas pelo Instituto Evandro Chagas, nos últimos três exercícios foram desenvolvidos seis sistemas de informação para atender às necessidades tanto da área meio quanto da área finalística do Instituto.

Entretanto, ao analisar o processo de desenvolvimento de sistemas utilizado no Instituto, verificou-se que inexistia metodologia de desenvolvimento de sistemas formalizada e aprovada, que estabeleça os papéis, artefatos e etapas do desenvolvimento de sistemas, sendo informado pelo IEC o transcrito abaixo:

*Referente à Solicitação de auditoria, tenho a informar que **não há documento oficial aprovado que defina a metodologia de desenvolvimento de sistemas no Instituto Evandro Chagas.** Entretanto, utilizamos a metodologia SCRUM com o auxílio do quadro Kanban.*



Mensuramos o nível de qualidade dos nossos códigos com SonarQube, sendo esses códigos versionados pelo GIT-SCM, seguindo as boas práticas do PMD na implementação de padrões de projeto. Fazemos uso de testes unitários, de integração e regressivos para assegurar a qualidade do produto por nós desenvolvidos. O documento “termo de abertura do projeto” do PMBOK se dá por meio de um memorando solicitando a demanda. O levantamento de requisitos é realizado em parceria direta com os usuários da área demandante, sendo registrado em formato Wiki. Possuímos três ambientes para o software: desenvolvimento, homologação e produção, a fim de aumentar o nível de conformidade do produto. (grifos acrescentados)

A manifestação da Unidade confirma que não há metodologia formalmente aprovada para o desenvolvimento de sistemas do IEC, entretanto, informa que é utilizada a metodologia Scrum. Para verificar a adoção da referida metodologia (Scrum), foram solicitados ao Instituto todos os artefatos gerados para os sistemas desenvolvidos nos exercícios de 2013 a 2015, sendo constatada a ausência de documentação dos sistemas.

Verificou-se que nenhum dos sistemas analisados possuía documentação completa. Assim, alguns sistemas não possuíam, por exemplo, manuais e termos de homologação/aceite. Outros sistemas, além de não possuírem esses documentos, também não apresentavam documentos de levantamento e análise de requisitos. Além disso, os testes não são documentados. Ou seja, não há uniformidade dos artefatos produzidos no processo de desenvolvimento dos sistemas do IEC.

Conforme informação apresentada pelo IEC, em todos esses sistemas houve participação da empresa MI Montreal Informática SA (Contrato nº 10/2014, Pregão Eletrônico nº 8/2014) nas atividades de suporte técnico, manutenção e testes dos sistemas. Sobre o fato, verificou-se que o termo de referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014, ao tratar das atividades de desenvolvimento e manutenção de sistemas (item 26.3.4), não define/esclarece a metodologia de desenvolvimento que deve ser utilizada pela empresa contratada.

Sem uma metodologia de desenvolvimento de sistemas formalizada e aprovada, que defina métodos de trabalho padronizados para o desenvolvimento de sistemas, não há no IEC uma definição inequívoca dos produtos a serem entregues, bem como do processo de desenvolvimento a ser seguido pelo Instituto ou mesmo por uma empresa contratada. Com isso, os sistemas do Instituto são desenvolvidos sem estarem devidamente documentados, conforme verificado.

Nesse aspecto, há o risco de se desenvolver sistemas de difícil manutenção, visto que um sistema para o qual não tenham sido produzidos os artefatos necessários ao seu entendimento, ou cuja documentação não segue um padrão estabelecido, fica dependente da manutenção de quem o desenvolveu, dificultando que outros profissionais atualizem o sistema, comprometendo a gestão do conhecimento do Instituto.

No caso de contratação de empresas, a ausência de metodologia de desenvolvimento de sistemas formalmente aprovada torna o objeto impreciso e, conseqüentemente, a formação de preços no momento da licitação também se torna imprecisa por não estar claro o papel da empresa no processo de desenvolvimento de sistemas do Instituto. Sobre o fato, a Instrução Normativa SLTI nº 4/2014 estabelece que o processo de



desenvolvimento de software deve constar na especificação dos requisitos da contratação, conforme transcrito abaixo:

Art. 17. Na especificação dos requisitos da contratação, compete:

[...]

II - ao Integrante Técnico especificar, quando aplicáveis, os seguintes requisitos tecnológicos:

[...]

*b) de projeto e de implementação, que estabelecem o **processo de desenvolvimento de software**, técnicas, métodos, forma de gestão, de documentação, dentre outros; (grifos acrescidos)*

Causa

Ausência de utilização de boas práticas de gestão em tecnologia da informação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de documento datado de 19 de maio de 2016, a unidade se manifestou conforme abaixo:

“Referente ao item “3” informo que as únicas metodologias da área de TI formalmente aprovadas, mas que não abrangem desenvolvimento de sistemas, são as estabelecidas no contrato de serviço continuado, isso porque foram descritas em um Termo de Referência que gerou uma licitação homologada pelo Diretor.

Sobre esse tema esclareço que o desenvolvimento de novos sistemas é de responsabilidade dos 2 Analistas de Gestão em Saúde Pública lotados na área de TI, os quais tomaram posse em 2013 (maio e dezembro), mas que desenvolveram suas atividades no IEC - Belém por não termos à época estrutura para recebê-los no IEC – Ananindeua, o que dificultou bastante o trabalho. Inicialmente esses profissionais priorizaram o atendimento às requisições urgentes utilizando algumas ferramentas de acompanhamento dos seus projetos e, preocupados com as entregas, não priorizaram a definição de uma metodologia para se evitar que o conhecimento sobre os sistemas desenvolvidos fique restrito ao desenvolvedor.”

Análise do Controle Interno

Conforme informado na justificativa apresentada, não foi priorizada pelo Instituto a elaboração de metodologia de desenvolvimento de sistemas e sim o atendimento às requisições.

Entretanto, o uso de metodologia de desenvolvimento de sistemas é um requisito fundamental para a produção de software de qualidade, pois assegura níveis mínimos de padronização e segurança dos sistemas desenvolvidos.

A inexistência de uma metodologia de desenvolvimento de sistemas formalmente definida fez com que os artefatos gerados no processo de desenvolvimento dos sistemas do Instituto fossem produzidos sem padronização/critério ou, em muitos casos, sequer foram produzidos.

Em outra análise, a ausência de metodologia formalmente aprovada, e de padrões de documentos próprios, dificulta a manutenção do sistema, vez que, ao trocar as pessoas envolvidas no processo de desenvolvimento de sistemas, gera retrabalho.

Além disso, considerando que o Instituto terceiriza parte do processo de desenvolvimento e manutenção dos seus sistemas, a metodologia deve ser formalizada e aprovada, a fim de vincular as contratações.

É necessário que a metodologia detalhe os papéis e etapas no processo de desenvolvimento dos seus sistemas, bem como os artefatos que devem ser entregues ao final de cada etapa, de forma a regulamentar o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas do Instituto e orientar as contratações efetuadas.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir e aprovar metodologia de desenvolvimento de sistemas do Instituto Evandro Chagas, assegurando níveis mínimos de padronização; e vincular as contratações de manutenção e desenvolvimento de sistemas a essa metodologia, de forma a ter parâmetros para o estabelecimento do modelo de execução do objeto.

1.1.2.6 CONSTATAÇÃO

Contratação conjunta de serviços técnica e economicamente divisíveis, resultando em restrição à competitividade do processo licitatório Pregão Eletrônico nº 8/2014

Fato

Para a realização de serviços na área de tecnologia da informação, o Instituto Evandro Chagas possui em vigor apenas o Contrato nº 10/2014 firmado com a empresa MI Montreal Informática SA (CNPJ 42.563.692/0001-26). O Contrato decorreu do processo licitatório Pregão Eletrônico nº 8/2014, no qual foram definidos como objeto da contratação os seguintes serviços:

- 1) Serviços de atendimento ao usuário e manutenção de hardware;
- 2) Serviço de suporte à infraestrutura de cabeamento de rede e telefonia; e Serviço de suporte e monitoramento da produção;
- 3) Serviço de suporte multiplataforma;
- 4) Serviço de desenvolvimento de sistemas; e
- 5) Serviço de controle técnico-operacional de infraestrutura.

Em análise ao Pregão Eletrônico nº 8/2014 verificou-se que o Termo de Referência efetua a divisão e a caracterização dos serviços, apresentando para cada serviço uma listagem de atividades a serem realizadas e acordos de nível de serviço a serem cumpridos.

A descrição dos serviços que foram objeto do Pregão Eletrônico nº 8/2014 evidencia que esses serviços são técnica e economicamente viáveis de serem licitados em separado, possibilitando a participação de um número maior de licitantes, conforme será demonstrado na tabela abaixo:

Tabela – Descrição das principais atividades objeto do Pregão Eletrônico nº 8/2014



Serviço	Descrição das principais atividades constantes no Termo de Referência ¹
<p>Serviços de atendimento ao usuário e manutenção de hardware</p>	<p>Item 26.3.1 [...]</p> <p>Atender aos usuários e registrar as requisições de serviços, as reclamações e os elogios, assumindo a propriedade destes durante todo seu ciclo de vida, independente da área tecnológica do Setor de Informática do IEC e CENP que deva atuar diretamente na solução do problema (Banco de Dados, Segurança de Redes, Desenvolvimento de Aplicativos, Manutenção de Equipamentos, outros);</p> <p>[...]</p> <p>Prover suporte técnico ao uso de sistemas de automação de escritórios, sistemas departamentais e sistemas corporativos do IEC e CENP;</p> <p>[...]</p> <p>Prover suporte técnico especializado no local de trabalho dos usuários, visando à identificação e solução de problemas de hardware e software;</p> <p>[...]</p> <p>Realizar no local de trabalho do usuário ou no laboratório de eletrônica do IEC e CENP análise nos equipamentos, objetivando a detecção e resolução de problemas em componentes eletrônicos de computadores, impressoras, monitores, no-breaks, estabilizadores de voltagem, fontes de alimentação, placas-mãe, leitores de CD-ROM/DVD, placas lógicas de impressoras, circuitos eletrônicos diversos e equipamentos multifuncionais;</p>
<p>Serviço de suporte à infraestrutura de cabeamento de rede e telefonia; e</p> <p>Serviço de suporte e monitoramento da produção</p>	<p>Item 26.3.2 [...]</p> <p>Efetuar manutenções preventivas, preditivas e corretivas na estrutura de cabeamento de telefonia; efetuar modificações e instalações de pontos de telefonia de acordo com as solicitações e manter os equipamentos de telefonia do IEC e CENP em perfeito funcionamento de acordo com os níveis de serviço estabelecidos;</p> <p>[...]</p> <p>Prover os serviços de infraestrutura de rede, tais como: instalação ou realocação de pontos lógicos, pontos telefônicos e lançamento do cabeamento necessário de forma a garantir o perfeito funcionamento da estação de trabalho;</p> <p>Serviço de suporte e monitoramento da produção</p> <p>[...]</p> <p>1) A Contratada deverá garantir os seguintes objetivos da função:</p> <p>a) A manutenção do estado atual da infraestrutura para garantir o funcionamento adequado das atividades do dia-a-dia;</p> <p>b) Fazer avaliações regulares e propor melhorias a custos reduzidos.</p> <p>c) Fazer uso de habilidades operacionais para diagnosticar e resolver quaisquer falhas operacionais de TI que ocorrerem;</p> <p>2) A Contratada deverá implantar o Controle de Operações (CO) que será responsável pelo monitoramento centralizado e o controle de rotinas e eventos na infraestrutura de TI.</p>
<p>Serviço de suporte multiplataforma</p>	<p>Item 26.3.3 [...]</p> <p>a) Gerenciar, implantar, implementar e supervisionar a instalação e operação de Cluster de Processamento de Alto Desempenho - HPC (High Performace Cluster);</p> <p>b) Gerenciar, implantar, implementar os algoritmos de manipulação dos dados utilizando-se de técnicas de exploração de paralelismo e sistemas de processamento distribuído de alto desempenho através das tecnologias MPI (MessagePassing Interface) e PVM (Parallel Virtual Machine);</p> <p>c) Gerenciar, implantar, implementar a configuração de comunicação entre nós via InfiniBand;</p> <p>d) Gerenciar, implantar, implementar e supervisionar instalação e operação de tecnologias de Armazenamento Online (Disco Rígido, StorageDevices, Sistemas de arquivos distribuídos, Sistemas de Arquivos Paralelos, Dispositivos Raid, Controladoras de Discos);</p> <p>e) Gerenciar, implantar, implementar Sistemas de Arquivos Compartilhados baseados em NFS (Network File System) ou GFS (Global File System) ou OCFS2 (Oracle Cluster File System);</p>

¹ A listagem não é exaustiva.



	<p>f) Gerenciar, implantar e implementar Sistema de administração de tarefas (jobs), através de ferramentas como openPBS, TORQUE e MAUI;</p> <p>g) Gerenciar, implantar e implementar software de rede de computadores de particionamento de sistemas de armazenamento em conjunto de discos (pool disk), aplicar sistema de proteção de dados tipo RAID (RedundantArrayofIndependent Drives – Arranjo redundante de discos) 10, RAID 5, etc. e criar e definir número de unidades lógicas (LUN) para servidores multiplataforma;</p>
Serviço de desenvolvimento de sistemas	<p>Item 26.3.4 [...]</p> <p>Serviço de Manutenção e Atualização Tecnológica das atuais Soluções de Sistemas desenvolvidas no IEC e CENP, conforme ANEXO II, que compreende o suporte técnico, manutenção corretiva, adaptativa, evolutiva, preventiva, legais e novas funcionalidades;</p>
Serviço de controle técnico-operacional de infraestrutura	<p>Item 26.3.5 [...]</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Gerenciamento do time de colaboradores com foco nos serviços contratados; 2) Acompanhamento e atuação junto aos Líderes dos Serviços na gestão e introdução dos acordos de níveis de serviço; 3) Avaliação de incidentes críticos e impactos para a operação; 4) Atuar preventivamente contra incidentes críticos e crises; 5) Acompanhamento de resolução de problemas com base nas análises de causa raiz; 6) Escalonamento e comunicação de ocorrências que causem perda de performance ou indisponibilidade nos serviços contratados; 7) Gerenciamento do planejamento de mudanças; 8) Preparação de planos de ação para recuperação do acordo de nível de serviço e para incidentes críticos que afetem a disponibilidade e a performance dos serviços; 9) Gerência do processo de melhoria contínua de produtividade; 10) Avaliação do desempenho dos serviços prestados e do time alocado; 11) Planejamento de ações e manutenções com base no calendário de janelas de manutenção; 12) Gerenciamento de riscos de forma a expô-los e mitigá-los; 13) Garantir a atualização da documentação; 14) Coordenar a absorção de novos serviços pela equipe de suporte 15) Apoiar as atividades relativas á auditoria de qualidade dos serviços a serem executadas. 16) Apresentar os SLAs relativos à Sustentação e indicadores nas reuniões internas com o responsável técnico do IEC E CENP.

Entretanto, foi estabelecido no Edital a adjudicação da totalidade dos serviços para uma única empresa, sem constar no processo justificativa suficiente para a ausência de parcelamento do objeto.

Em geral, as empresas da área de tecnologia da informação atuam no mercado de forma segmentada, por especialização. Assim, podem ser adjudicados em separado, por exemplo, serviços de suporte à infraestrutura de rede; serviços de suporte à microinformática (service desk); serviços de suporte à infraestrutura de banco de dados; e serviços de manutenção/desenvolvimento de sistemas. Conforme tabela acima, todas essas categorias de serviços constavam no Pregão Eletrônico nº 8/2014 e podiam ser licitadas em separado.

Não se mostra razoável, por exemplo, licitar serviços de suporte da infraestrutura de tecnologia da informação conjuntamente com serviços de desenvolvimento/manutenção de sistemas, como ocorreu no Pregão Eletrônico nº 8/2014, visto serem áreas de atuação bem distintas das empresas do ramo de tecnologia da informação.

A obrigatoriedade da adjudicação por item consta na Súmula nº 247, de 10/11/2004, do Tribunal de Contas da União:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Conforme estabelece a referida Súmula, a ausência de parcelamento do objeto deve ser justificada em termos de perda de economia de escala ou prejuízo para o conjunto de serviços. Entretanto, não consta no processo licitatório essa justificativa.

A contratação conjunta de serviços técnica e economicamente divisíveis tem como consequência a restrição a competitividade do processo licitatório, visto que faz com que empresas que não executem a totalidade dos serviços licitados não participem do certame.

Conforme verificado, a consequência da licitação efetuada nos moldes do Pregão Eletrônico nº 8/2014 foi a restrição à competitividade do certame. No caso, apenas duas empresas apresentaram proposta de preços, sendo que uma das empresas era, à época, a atual contratada do IEC para esses serviços, e terminou por vencer a licitação (empresa MI Montreal Informática SA). A outra empresa participante apresentou proposta de preços com valor de R\$ 6.000.000,00, sendo esse valor superior ao de referência da licitação (R\$ 4.199.956,80), e não ofertou nenhum lance durante a licitação, ou seja, não competiu efetivamente no certame.

Além disso, a ausência de parcelamento do objeto resultou no aumento dos requisitos a serem exigidos das empresas licitantes. Conforme verificado, o Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2014 exigiu em seu item 9.7 a denominada “prova de aceite do objeto” que estabelecia que a empresa classificada em primeiro lugar apresentasse software de gestão de serviços de tecnologia da informação, com diversos requisitos e características que sequer foram atendidos pela empresa vencedora do certame, conforme verificação efetuada no sistema por esta equipe de auditoria no dia 06 de maio de 2016, corroborada pela manifestação do Instituto de 18 de maio de 2016, transcrita abaixo:

Referente ao item "2" informo que o não atendimento à totalidade dos requisitos do sistema na forma exigida em Edital gerou o desconto no valor de R\$ 11.722,36, ao mês, na fatura da empresa, a partir do mês de agosto de 2014, conforme Ata do dia 07/07/2014, em anexo. Em contrapartida, a empresa já providenciou os módulos pendentes, faltando apenas a chamada desses módulos via sistema, conforme informado pelo preposto da empresa, no dia 06/05/2016.

Acrescente-se que a adjudicação dos principais serviços de informática do Instituto a uma única empresa também proporciona o risco estratégico² de dependência do Instituto em relação à empresa contratada, que detém o conhecimento da operação de todo o setor de tecnologia da informação do IEC.

Além disso, o risco para a segurança³ da informação é elevado, pois a contratada tem acesso a toda infraestrutura, sistemas e dados do Instituto. A situação se agrava pelo fato

² Risco descrito no voto condutor do Acórdão TCU nº 786/2006-Plenário.

³ Idem.



do IEC não possuir política de segurança da informação formalmente aprovada e em vigor.

Ao analisar o processo licitatório, não foram identificadas justificativas e estudos para a ausência de parcelamento do objeto. Inclusive, verificou-se que o processo foi formalizado sem os seguintes documentos previstos na IN SLTI nº 4/2010, em vigor à época da contratação: Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação, e Análise de Riscos. Ao ser solicitada justificativa para a ausência desses documentos, o Instituto informou, em despacho datado de 19 de maio de 2016, o que segue:

Referente ao item “5” esclareço que por ocasião da elaboração do Termo de Referência para contratação dos serviços de TI, objeto do Contrato nº 10/2014, a área de tecnologia, que inclusive não existe formalmente no organograma institucional, só contava com 1 profissional em seu quadro efetivo. O exigido à época pelo Setor de Compras e Licitações, assim como pela Assessoria Jurídica foram os itens que constam no Termo de Referência: Motivação, Justificativa e Resultados a serem alcançados com a Contratação. Certamente por não haver PEI, PETI, PDTI não se poderia ter todos os documentos obrigatórios ao planejamento da contratação, principalmente porque os processos de aquisição de bens e serviços do IEC não aderem às exigências da IN SLTI nº 4/2010. (grifos acrescentados)

Conforme informações constantes no processo licitatório (fl. 01), o termo de referência foi elaborado pela chefe do denominado “Setor de Informática” que, em 15 de outubro de 2013, solicitou a contratação.

A contratação nos moldes do termo de referência apresentado, estabelecendo a contratação conjunta dos serviços, foi aprovado em 24 de outubro de 2013 pela Diretora do Instituto à época, que foi também quem homologou, em 01 de abril de 2014, o processo licitatório.

Sobre os fatos, o Instituto, por meio de documento datado de 19 de maio de 2016, apresentou as seguintes justificativas:

Referente ao item “6” sabe-se que o modelo ideal de contratação se baseia no parcelamento das soluções de TI em tantos itens quanto sejam tecnicamente possíveis, convenientes à Instituição e economicamente viável.

Trazendo esse modelo para o Contrato 10/2014, identifica-se que ele é praticamente todo voltado para infraestrutura, considerando que dos 100% dos serviços orçados, 78,79% correspondem à infraestrutura, 8,64% correspondem à manutenção de sistemas (serviço de desenvolvimento) e 12,57% correspondem ao desenvolvimento de novos sistemas (pontos de função), item que não foi utilizado no contrato, portanto nunca foi pago e que foi previsto apenas por incerteza de termos a ter profissionais do quadro efetivo que assumissem essa área (vale ressaltar que hoje temos 2 Analistas de Gestão em Saúde Pública que respondem por esse serviço). Portanto têm-se como parcela de maior relevância os serviços de infraestrutura.

Quanto a ser conveniente à Instituição reitero que a área de TI contava apenas com 1 profissional em seu quadro efetivo e que ainda hoje,



comparado a outros setores do IEC e, considerando a demanda que precisa atender, possui quantitativo de servidores muito aquém do desejável.

Nessa condição deve-se avaliar que o parcelamento de serviços do mesmo tipo comprometeria a execução, resultando em perda de eficiência e dificuldade de gestão, haja vista o risco de várias empresas serem vencedoras e a dificuldade de identificar e atribuir responsabilidades pelos possíveis problemas que viessem a ocorrer.

Quanto a essas alegações, apesar de o IEC justificar a ausência de parcelamento em função da maior parte dos serviços serem voltados para infraestrutura, cabe avaliar que os valores de todos os serviços constantes na contratação são significativos, conforme verificado na tabela abaixo, que lista os valores do Contrato nº 10/2014:

Tabela: Valores do Contrato nº 10/2014

Serviço	Valor anual (R\$)
Serviços de atendimento de atendimento ao usuário e manutenção de hardware	1.416.875,40
Serviço de suporte à infraestrutura de cabeamento de rede e telefonia	221.160,00
Serviço de suporte e monitoramento da produção	847.357,32
Serviço de suporte multiplataforma	245.957,40
Serviço de desenvolvimento de sistemas	327.895,20
Serviço de controle técnico-operacional de infraestrutura	222.850,80

Fonte: Processo licitatório Pregão Eletrônico nº 8/2014 (fl. 800 e 801)

Os valores acima demonstram a viabilidade econômica do parcelamento. Ademais, apesar de o Instituto informar que nunca houve a utilização dos pontos de função previstos no Contrato, o valor de R\$ 327.895,20 corresponde aos valores contratados para manutenção/desenvolvimento de sistemas sem a utilização de pontos de função, que caso fossem utilizados, acresceriam ao pagamento o valor de até R\$ 477.000,00 ao ano.

Quanto à alegação de risco de contratação de várias empresas e de dificuldades de atribuir responsabilidades pelos problemas que surgissem, o risco em contratos de tecnologia da informação tende a aumentar quando uma única empresa possui sob a sua responsabilidade a execução dos principais serviços da área de tecnologia da informação da contratante, conforme ocorre no Contrato nº 10/2014 (Pregão Eletrônico nº 8/2014). A situação proporciona o risco estratégico de dependência da contratada e o risco para a segurança da informação, já anteriormente discutidos.

Por fim, conforme já analisado, a ausência de parcelamento restringiu a competitividade do processo licitatório, que praticamente não existiu, visto que somente a empresa que já era contratada pelo Instituto competiu de forma efetiva no certame.

Em tese, a ausência de parcelamento afastou a participação de empresas que não estavam habilitadas a fornecer a totalidade dos itens especificados, mas que poderiam oferecer propostas mais vantajosas para um ou alguns dos itens.

Assim, a ausência de parcelamento objeto no Pregão Eletrônico nº 8/2014 não foi tecnicamente justificada nos termos da Súmula TCU nº 247, criou riscos de dependência e de segurança da informação ao Instituto e restringiu a competitividade do certame, contrariando o interesse público por violação ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e ao art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93, transcrito abaixo:



§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; (grifos acrescentados)

Causa

Falhas no planejamento da contratação, visto que a chefe do denominado “Setor de Informática” elaborou o termo de referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014 estabelecendo a contratação conjunta de serviços técnica e economicamente divisíveis.

Apesar do termo de referência restringir a competitividade do certame, pela ausência de parcelamento do objeto, a Diretora do Instituto, à época, aprovou que a contratação fosse realizada nos moldes do termo de referência e homologou o processo licitatório.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0736/2016/DIR/IEC/SVS/MS, de 08 de julho de 2016, a unidade se manifestou conforme abaixo:

“Referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Entretanto, foi estabelecido no Edital a adjudicação da totalidade dos serviços para uma única empresa, sem constar no processo justificativa suficiente para a ausência de parcelamento do objeto.

Em geral, as empresas da área de tecnologia da informação atuam no mercado de forma segmentada, por especialização. Assim, podem ser adjudicados em separado, por exemplo, serviços de suporte à infraestrutura de rede; serviços de suporte à microinformática (service desk); serviços de suporte à infraestrutura de banco de dados; e serviços de manutenção/desenvolvimento de sistemas. Conforme tabela acima, todas essas categorias de serviços constavam no Pregão Eletrônico nº 8/2014 e podiam ser licitadas em separado.

Faz-se necessário acrescentar em nossa justificativa que, embora a inexperiência da Administração na forma de contratação recomendada pela IN SLTI nº 4/2014 tenha gerado algumas "falhas" no Termo de Referência (...sem constar no processo justificativa suficiente para a ausência de parcelamento do objeto; ...de perda de economia de escala ou prejuízo para o conjunto de serviços. *Entretanto, não consta no processo licitatório essa justificativa*), à época seria totalmente inviável dividir os serviços objeto do contrato em questão, considerando que a única servidora efetiva no Setor de Informática fiscalizava 3 contratos e 1 Termo de Cooperação Técnica (link de Internet, locação de impressoras, prestação de serviços de TI e consórcio METROBEL), além de executar outros serviços. Dividir o objeto em itens implicaria um maior número de contratos a serem fiscalizados por apenas uma servidora, o que seria completamente inviável. Ainda referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:



A contratação conjunta de serviços técnica e economicamente divisíveis tem como consequência a restrição a competitividade do processo licitatório, visto que faz com que empresas que não executem a totalidade os serviços licitados não participem do certame.

Conforme verificado, a consequência da licitação efetuada nos moldes do Pregão Eletrônico nº 8/2014 foi a restrição à competitividade do certame. No caso, apenas duas empresas apresentaram proposta de preços, sendo que uma das empresas era, à época, a atual contratada do IEC para esses serviços, e terminou por vencer a licitação (empresa MI Montreal Informática SA). A outra empresa participante apresentou proposta de preços com valor de R\$ 6.000.000,00, sendo esse valor superior ao de referência da licitação (R\$ 4.199.956,80), e não ofertou nenhum lance durante a licitação, ou seja, não competiu efetivamente no certame.

Somos sabedores de que existem no mercado as empresas CTIS, Stefanini, Tech Lead, Lanlink e outras, todas capazes de fornecer os serviços descritos no Edital. Embora tenhamos recebido a visita técnica da Empresa Stefanini, conforme comprovado no processo, pelo que consta a empresa não participou do certame, caso contrário seriam 3 empresas concorrendo. Outra informação importante é que não houve qualquer tentativa de impugnação ou questionamento acerca da ausência de parcelamento dos serviços, sendo que, para os poucos pedidos de impugnação que ocorreram, a Administração procedeu às alterações solicitadas.

Ainda referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Além disso, a ausência de parcelamento do objeto resultou no aumento dos requisitos a serem exigidos das empresas licitantes. Conforme verificado, o Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2014 exigiu em seu item 9.7 a denominada “prova de aceite do objeto” que estabelecia que a empresa classificada em primeiro lugar apresentasse software de gestão de serviços de tecnologia da informação, com diversos requisitos e características que sequer foram atendidos pela empresa vencedora do certame, conforme verificação efetuada no sistema por esta equipe de auditoria no dia 06 de maio de 2016, corroborada pela manifestação do Instituto de 18 de maio de 2016, transcrita abaixo.

Quanto à “prova de aceite do objeto” deve ser esclarecido que a exigência foi acerca da capacidade de customização do software, de maneira a prover as funcionalidades elencadas no Edital. Durante a prova de aceite a empresa demonstrou ser possível fornecer o exigido. Contudo o modelo de relatório apresentado durante a execução do contrato não satisfaz a fiscalização, que em entendimento com a empresa solicitou uma nova forma de apresentação de alguns relatórios. A exigência, uma vez aceita pela empresa, a qual assumiu o compromisso de entregar na forma solicitada, garantiu ao IEC a aplicação de glosa, tendo em vista o não atendimento no prazo acordado. O valor a ser descontado, nesse caso, foi arbitrado sem um critério pré-estabelecido, considerando que a inexistência de valor para o software impossibilitou a definição de um valor de desconto proporcional aos itens não atendidos. Cabe ressaltar que atualmente o sistema já possui os relatórios em conformidade com o exigido pela fiscalização.

Por fim, referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Acrescente-se que a adjudicação dos principais serviços de informática do Instituto a uma única empresa também proporciona o risco estratégico de dependência do Instituto em relação à empresa contratada, que detém o conhecimento da operação de todo o setor de tecnologia da informação do IEC.

Além disso, o risco para a segurança da informação é elevado, pois a contratada tem acesso a toda infraestrutura, sistemas e dados do Instituto. A situação se agrava pelo fato do IEC não possuir política de segurança da informação formalmente aprovada e em vigor.

Quanto ao risco aumentar quando uma única empresa possui sob a sua responsabilidade a execução dos principais serviços da área de tecnologia da informação da contratante é importante registrar que nunca houve incidente de vazamento de informações por parte de qualquer funcionário da contratada que tenha exercido atividade no IEC e no CENP, assim como de tentativa de ações maliciosas por parte de funcionário descontente por desligamento da empresa, muito menos de reclamação trabalhista originado por profissional vinculado à empresa que tenha exercido atividade no IEC e no CENP. Com relação ao acesso a sistemas e dados vale ressaltar que, a partir da nomeação dos novos servidores, as senhas de acesso aos bancos de dados e as senhas de acesso aos servidores de rede do IEC passaram para à responsabilidade do DBA (servidor) e da Administradora de Redes (servidora), respectivamente.

Referente à **Causa** apresentada no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Falhas no planejamento da contratação, visto que a chefe do denominado “Setor de Informática” elaborou o termo de referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014 estabelecendo a contratação conjunta de serviços técnica e economicamente divisíveis.

Apesar do termo de referência restringir a competitividade do certame, pela ausência de parcelamento do objeto, a Diretora do Instituto, à época, aprovou que a contratação fosse realizada nos moldes do termo de referência e homologou o processo licitatório.

O Termo de Referência que originou o Edital em questão foi elaborado mediante consultas a vários outros Editais publicados com objeto semelhante e submetido ao Núcleo de Assessoria Jurídica do Ministério da Saúde, o qual emitiu parecer com recomendações que foram totalmente atendidas pelo Instituto Evandro Chagas. Somente após atendidas as recomendações o Edital foi publicado e o processo homologado pela então Diretora do Instituto.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o Instituto informa que, à época, seria inviável dividir o objeto da contratação, visto que isso implicaria um maior número de contratos a serem fiscalizados por uma única servidora existente no “Setor de Informática”.

Quanto a esse argumento, cabe analisar que o denominado “Setor de Informática”, que o Instituto alega possuir à época uma única servidora, não existe no Regimento Interno do Instituto, que atribui a supervisão das atividades de informática ao Serviço de Administração (art. 579 da Portaria MS nº 3.965/2010):



Art. 579. Ao Serviço de Administração compete:

*I - coordenar e **supervisionar a execução das atividades relativas à gestão de recursos materiais e logísticos, patrimônio, compras e contratações, orçamento e finanças, informática, protocolo e arquivo no âmbito do IEC;** (grifos acrescido)*

Além disso, a Instrução Normativa SLTI nº 4/2010, vigente à época (e também a atual IN nº 4/2014), divide a responsabilidade pelo gerenciamento do contrato, estabelecendo quatro atores:

Art. 24. A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do:

I - Gestor do Contrato;

II - Fiscal Técnico do Contrato;

III - Fiscal Requisitante do Contrato; e

IV - Fiscal Administrativo do Contrato.

Entretanto, no Contrato nº 10/2014 o Instituto descumpriu a IN SLTI nº 4/2010, nomeando apenas um fiscal para o Contrato (Portaria nº 112, de 06 de junho de 2014), conforme informado pelo IEC em despacho datado de 04 de maio de 2016. Cabe esclarecer, que o item 29.1.1 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014 também estabelecia que a gestão do contrato seria de responsabilidade desses quatro atores.

Acrescente-se que a decisão pelo parcelamento, ou não, do objeto deve ter como fundamento a análise da viabilidade técnica e econômica desse parcelamento. Conforme já analisado, os itens objeto da licitação se referem a serviços distintos, sendo tecnicamente viáveis de serem licitados em separado. Quanto à viabilidade econômica, não há qualquer análise, tanto nos autos do processo licitatório quanto na justificativa apresentada pelo Instituto, de que haveria perda de economia de escala com o parcelamento.

Prosseguindo em sua justificativa, o Instituto relaciona algumas empresas que, no seu entendimento, poderiam fornecer o objeto licitado. Entretanto, nenhuma das empresas listadas pelo Instituto compareceu ao certame, logo, o argumento não altera a constatação de restrição à competitividade certame.

Em outro argumento, embora o Instituto alegue que, em todos os pedidos de impugnação ao Edital, “a Administração procedeu às alterações solicitadas”, não é o que se verifica nos autos. Conforme consta à folha nº 351 do processo licitatório, a empresa Stefanini entrou com recurso referente ao item “Prova de aceite do objeto”. A referida “Prova de aceite do objeto” consistia na apresentação, pela empresa melhor classificada na fase de lances, de software de gerenciamento de serviços que atendesse a uma série de exigências constantes no Termo de Referência da licitação, conforme item 9.7 parcialmente transcrito abaixo:

9.7. Prova de Aceite do Objeto

a) À licitante classificada em primeiro lugar, será solicitada a realização de Prova de Conceito para aceitação técnica do objeto;

b) A Prova de Conceito consistirá da execução de testes de comprovação do atendimento às características técnicas obrigatórias constantes no Item 24.1.1.1 deste Termo de Referência;

[...]



j) Se não for aceito o objeto, será convocada a empresa classificada em segundo lugar submetendo o objeto a verificação de conformidade com as especificações, observando a ordem de classificação estabelecida no final da etapa competitiva, e assim sucessivamente, até a apuração de uma que atenda as características técnicas obrigatórias, caso em que a licitante será declarada vencedora;

Entretanto, apesar da impugnação do item pela empresa Stefanini, a exigência da “Prova de aceite do objeto” foi mantida pelo Instituto e a empresa Stefanini acabou não comparecendo ao certame.

Quanto à referida “Prova de aceite do objeto”, nem a empresa vencedora do certame apresentou software com todas as exigências constante no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014, conforme verificado em inspeção realizada no software em 06 de maio de 2016, corroborada com a manifestação do Instituto para o fato, já anteriormente analisada.

Apesar do software apresentado pela empresa MI Montreal Informática Ltda não atender a todas as exigências do Pregão Eletrônico nº 8/2014, o Instituto, durante o processo licitatório, na Ata da Prova de Aceite de 26 de março de 2014 (fls. 769 e 770), declarou que a empresa MI Montreal Informática Ltda atendia aos requisitos exigidos no Pregão Eletrônico nº 8/2014.

Dessa forma, o item “Prova de aceite do objeto” foi impugnado por uma potencial empresa licitante, mas o Instituto optou por manter o item em sua integralidade. Como consequência, a empresa que impugnou o item não compareceu ao certame e o objeto da licitação foi adjudicado à empresa que apresentou software sem todas as exigências requeridas.

Por fim, com relação à afirmação do Instituto de que nunca houve incidente de vazamento de informações, esse fato não diminui os riscos decorrentes da ausência de parcelamento do objeto. Os riscos desse modelo de contratação foram apresentados detalhadamente pelo Ministro Augusto Sherman no Voto que fundamentou o Acórdão nº 786/2006-Plenário, o qual cabe transcrever:

71. Como o contrato englobava todos os serviços do setor de informática, os requisitos de habilitação e de pontuação da proposta técnica estabelecidos no edital eram muito abrangentes. Assim, limitava-se a participação no certame às grandes empresas e se afastavam as empresas de menor porte, especializadas em determinadas áreas da informática. Como consequência, aumentava-se o risco de onerar os futuros preços contratuais, pois se reduzia a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosas decorrentes da ampliação da competitividade.

72. Na fase de execução contratual, verificava-se que todos os sistemas, programas e bases de dados passavam a ser geridos por uma única empresa privada.

*73. **Do ponto de vista estratégico**, tal situação não atendia ao interesse público. Isso, porque **o domínio de uma única empresa sobre a área de informática do órgão poderia resultar na monopolização do conhecimento da operação do setor pela contratada**. Esse monopólio poderia obstaculizar o acesso do órgão ao conhecimento, ocasionar a perda do controle da Administração sobre os sistemas institucionais, incluindo a perda da capacidade de decidir sobre as respectivas especificações, e criar dependência em relação à empresa para proceder*



a alterações e manutenção dos aplicativos. Não custa lembrar que já foram vistos nesta Corte casos em que o órgão praticamente se tornou refém da empresa contratada.

74. Do ponto de vista da segurança, essa concentração também poderia oferecer riscos. Em primeiro lugar, a empresa contratada teria acesso a todos os sistemas e dados do órgão, inclusive os estratégicos e sigilosos, dificultando o estabelecimento de mecanismos de proteção independentes pela Administração. Ademais, na hipótese de eventual impossibilidade da empresa em executar o contrato (falência, extinção, dificuldades financeiras, etc.), ficaria obstada a execução de todos os serviços de informática, podendo levar a sério impasse no cumprimento das atividades finalísticas do órgão. Imagine-se, por exemplo, os graves problemas econômicos e sociais que poderiam advir da paralisação dos sistemas informatizados que controlam o comércio exterior e o seguro-desemprego. (grifos acrescentados)

Diante do exposto, verifica-se que a ausência de parcelamento do objeto não foi tecnicamente justificada nos termos da Súmula TCU nº 247; restringiu a competitividade do Pregão Eletrônico nº 8/2014, contrariando art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93; e criou riscos de dependência e de segurança da informação ao Instituto, agravados pelo fato de o Instituto não possuir Política de Segurança da Informação e Comunicações.

Recomendações:

Recomendação 1: Realize novo processo licitatório para a contratação dos serviços constantes no Contrato nº 10/2014 (Pregão Eletrônico nº 8/2014), observando: a) o levantamento da correta estimativa do volume de serviços a serem contratados; b) a necessidade de serem elaborados o estudo técnico preliminar da contratação e a análise de riscos, previstos na IN SLTI nº 4/2014; e c) o parcelamento dos serviços técnica e economicamente viáveis de serem licitados em separado, ou adjudicados por itens, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade do certame.

1.1.2.7 CONSTATAÇÃO

Manutenção de contrato antieconômico de serviços de tecnologia da informação, decorrente da realização de pagamentos por profissionais não utilizados pela empresa contratada

Fato

O Contrato nº 10/2014 firmado entre o Instituto Evandro Chagas e a empresa MI Montreal Informática SA (CNPJ 42.563.692/0001-26), decorrente do Pregão Eletrônico nº 8/2014, tem por objeto a prestação de serviços técnicos especializados de suporte à infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação do Instituto e do Centro Nacional de Primatas.

A empresa MI Montreal Informática SA venceu o processo licitatório com uma proposta de preços que vinculava o valor solicitado ao IEC ao fornecimento de 39 profissionais. Entretanto, durante toda a execução contratual, apresentou um quantitativo de profissionais inferior ao constante em sua proposta de preços.

Em análise à execução efetuada em 2015, verificou-se que os pagamentos não foram proporcionais ao quantitativo de profissionais efetivamente utilizados pela empresa na



execução contratual. Além disso, o Contrato nº 10/2014 teve duas prorrogações sem que houvesse questionamento pelo Instituto quanto ao quantitativo de profissionais utilizado pela empresa.

Sobre esses fatos, cabe inicialmente contextualizar que o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014 definiu um quantitativo mínimo de 42 profissionais para a execução do objeto do contrato (Anexo VII-Estimativa Mínima de Profissionais por Serviço), conforme detalhado abaixo:

Tabela – Estimativa mínima de profissionais por serviço (Anexo VII do PE nº 8/2014)

Serviços/Cargo	Quantidade de Profissionais por Cargo
SERVIÇO DE CONTROLE TÉCNICO OPERACIONAL DE INFRAESTRUTURA	
Coordenador do Projeto de Infraestrutura	01
Auxiliar de Coordenação	01
SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO E MANUTENÇÃO DE HARDWARE	
Técnico de Informática Supervisor	01
Técnico de Informática	20
Técnico de Hardware	02
SERVIÇO DE CABEAMENTO ESTRUTURADO E TELECOM	
Técnico de Telecomunicação e Cabeamento Estruturado Supervisor	01
Técnico de Telecomunicação e Cabeamento Estruturado	02
SERVIÇO DE INFRAESTRUTURA DE REDE E MONITORAMENTO DA PRODUÇÃO	
Analista de Infraestrutura PL. Supervisor	01
Analista de Infraestrutura PL.	03
Analista de Infraestrutura JR.	05
SERVIÇO DE SUPORTE MULTIPLATAFORMA	
Analista de Suporte Multiplataforma PL. Supervisor	01
Analista de Suporte Multiplataforma PL.	01
SERVIÇO DE DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS	
Desenvolvedor PL. Supervisor	01
Desenvolvedor PL.	02
TOTAL:	42

Fonte: Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2014.

O Edital estabelecia que o valor para cada serviço/cargo fosse definido pela multiplicação do quantitativo de profissionais indicados na proposta pelo valor do salário base e demais benefícios e encargos vinculados ao cargo do profissional. Além disso, definia um valor mínimo para o salário de cada cargo (item 28 do Termo de Referência). O valor da proposta de preços da licitante seria o somatório dos valores totais de cada serviço/cargo.

Entretanto, o item 27 do Termo de Referência do Edital possibilitava que a empresa licitante apresentasse proposta de preços com número de profissionais inferior a esse quantitativo (42), o que influenciaria diretamente em sua proposta de preços. Entretanto, a empresa deveria comprovar que conseguiria atender aos níveis de serviço estabelecidos com o novo quantitativo de profissionais, conforme transcrito abaixo:

27. Quantificação dos Profissionais por Serviço

Os serviços com as respectivas disponibilidades mínimas para atender à demanda atual, conforme o histórico de serviços do IEC e CENP, estão especificados e distribuídos no ANEXO VII–Estimativa Mínima de Profissionais por Serviço. Cabe ressaltar que as quantidades de serviço aqui indicadas são baseadas em levantamentos de bases históricas e



podem, a critério exclusivo do IEC e CENP, ser alterados para mais ou para menos, respeitados os níveis de serviço estabelecidos.

Caso a proposta apresente quantidade de profissionais por serviço inferior à quantidade recomendada, a qual tem caráter indicativo, o Licitante deverá encaminhar juntamente a sua proposta, demonstrativo de cálculo que comprove ser possível alcançar as metas de nível de serviço estabelecidas no ANEXO V, considerando o dimensionamento proposto da equipe e as características das demandas do IEC e CENP. (Original sem grifo)

Utilizando o permissivo constante no item 27 do Termo de Referência, a empresa MI Montreal Informática SA apresentou proposta de preços vinculando o valor solicitado ao pagamento pela empresa dos salários e demais encargos de 39 (trinta e nove) profissionais e assinou em 28 de abril de 2014 o Contrato nº 10/2014 vinculando o valor a ser pago pelo IEC a essa proposta de preços, que totaliza o montante R\$ 3.282.096,12⁴ (R\$ 273.508,01 por mês), conforme detalhado abaixo:

Tabela – Proposta de preços da empresa MI Montreal Informática SA

Serviços/cargo	Qtde. de profissionais por cargo	Salário do cargo (R\$)	Valor mensal (R\$)	
			Cargo (R\$)	Total (R\$)
Coordenador de Projeto	1	5.500,00	12.709,55	12.709,55
Auxiliar de Coordenação/Supervisora	1	2.100,00	5.861,35	5.861,35
Técnico em Informática - Supervisor	1	2.520,00	6.707,30	6.707,30
Técnico de Informática	17	2.100,00	5.861,35	99.642,95
Técnico de Hardware	2	2.100,00	5.861,35	11.722,70
Técnico de Telecom. - Supervisor	1	2.520,00	6.707,30	6.707,30
Técnico de Telecom.	2	2.100,00	5.861,35	11.722,70
Analista de Infraestrutura - Supervisor	1	4.176,00	10.042,78	10.042,78
Analista de Infraestrutura PL	3	3.480,00	8.640,91	25.922,73
Analista Infraestrutura JR	5	2.360,00	6.929,52	34.647,60
Analista de Mutiplataforma PL - Supervisor	1	5.276,00	11.855,54	11.855,54
Analista de Mutiplataforma PL	1	3.480,00	8.640,91	8.640,91
Desenvolvedor PL – Supervisor	1	4.176,00	10.042,78	10.042,78
Desenvolvedor PL	2	3.480,00	8.640,91	17.281,82
TOTAL	39			273.508,01

Fonte: Processo licitatório PE nº 8/2014.

Entretanto, durante a execução do Contrato nº 10/2014 no exercício de 2015 a empresa forneceu o máximo de 36⁵ (trinta e seis) profissionais, sem que o valor solicitado ao IEC reduzisse na mesma proporção. Acrescente-se que o fornecimento de profissionais em número inferior ao constante na proposta de preços ocorre desde o início da execução contratual em 2014.

Não houve justificativa formal da empresa MI Montreal Informática SA para o fornecimento de profissionais em número inferior à sua proposta de preços, a qual vincula o contrato.

⁴ Valor referente aos serviços dos 39 profissionais. Se for acrescido o valor previsto para atualização tecnológica e para pagamento de desenvolvimento de sistemas por pontos de função, o valor contratado alcança o montante anual de R\$ 3.795.096,12. Entretanto, ainda não houve pagamento desses dois itens.

⁵ O quantitativo de 36 profissionais terceirizados na área de tecnologia da informação é informado também no item 6.3.4 do Relatório de Gestão do exercício de 2015 do IEC.



O Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2014 também não informa a possibilidade da empresa, após ser contratada, reduzir o quantitativo de profissionais informados em sua proposta sem alterar o valor contratado, bem como quais seriam as condições a serem exigidas da empresa para essa redução. A possibilidade de redução de profissionais expressa no Edital consta no já transcrito item 27, referente à redução do quantitativo indicado previamente no Edital (42) e, mesmo nesse caso, o Edital exigia a devida justificativa.

A tabela abaixo demonstra a execução efetivamente realizada pela empresa MI Montreal Informática SA durante o exercício de 2015 e a diferença entre os valores pagos e os efetivamente executados:

Tabela – Execução do Contrato nº 10/2014 em 2015

Meses de 2015	Quantitativo de funcionários				Valor (R\$)		
	Contratado	Executado			Pago ⁶ (A)	Executado (B)	Diferença (A-B)
		Total	Ativo	Férias			
Janeiro	39	30	6	36	261.785,31	255.923,96	5.861,35
Fevereiro	39	33	3	36	261.785,31	255.923,96	5.861,35
Março	39	33	3	36	261.785,31	255.923,96	5.861,35
Abril	39	31	4	35 ⁷	261.785,31	250.062,61	11.722,70
Mai	39	34	1	35	261.785,31	250.062,61	11.722,70
Junho	39	32	4	36	261.785,31	255.923,96	5.861,35
Julho	39	32	4	36	261.785,31	255.923,96	5.861,35
Agosto	39	32	3	35 ⁸	261.785,31	250.062,61	11.722,70
Setembro	39	33	2	35	261.785,31	250.062,61	11.722,70
Outubro	39	31	4	35	261.785,31	250.062,61	11.722,70
Novembro	39	32	2	34	261.785,31	241.421,70	20.363,61
Dezembro	39	32	2	34	261.785,31	241.421,70	20.363,61
TOTAL					3.141.423,72	3.012.776,25	128.647,47

Fonte: Processos de pagamento do Contrato nº 10/2014.

Durante o exercício de 2016 permanece a mesma ocorrência, conforme detalhado abaixo:

Tabela – Execução do Contrato nº 10/2014 em 2016 (até o mês de fevereiro)

Meses de 2016	Quantitativo de funcionários				Valor (R\$)		
	Contratado	Executado			Pago (A)	Executado (B)	Diferença (A-B)
		Total	Ativo	Férias			
Janeiro	39	32	3	35	261.785,31	250.062,61	11.722,70
Fevereiro	39	33	0	33	261.785,31	237.271,74	24.513,57
TOTAL					523.570,62	487.334,35	36.236,27

Fonte: Processos de pagamento do Contrato nº 10/2014.

Conforme tabelas acima, o IEC pagou o valor referente aos salários e encargos de 37 funcionários, mas a empresa MI Montreal Informática SA disponibilizou de 33 a 36 funcionários, resultando em pagamento a maior no montante de R\$ 128.647,47 em 2015 e R\$ 36.236,27 em 2016. Cabe esclarecer que o Instituto informa que efetua o pagamento correspondente a 37 funcionários porque aplica uma penalidade à contratada que equivale aos salários de dois funcionários, tendo em vista o software utilizado pela empresa para controle dos chamados não apresentar todas as funcionalidades exigidas no Edital do PE nº 8/2014.

6 Está sendo pago o valor referente ao fornecimento de 37 profissionais. Segundo o IEC, o desconto é em função do software apresentado pela empresa contratada não atender ao Edital do PE nº 8/2014.

7 Decréscimo de 1 funcionário que passou do cargo de técnico de informática para o de desenvolvedor.

8 A redução refere-se a funcionários que entrou de licença desde 10/07/2015. Não houve substituição.



Pode-se observar também nas tabelas acima que a empresa não efetua a substituição dos funcionários que estão em férias ou licença.

Quanto a alterações, o Contrato nº 10/2014 teve dois aditivos, o primeiro em 27 de abril de 2015 e o segundo em 27 de abril de 2016. Os aditivos mantiveram o valor originalmente contratado e prorrogaram a vigência contratual, sendo a última prorrogação até abril de 2016.

Para a realização do primeiro termo aditivo, ocorrido em 2015, a chefe do denominado “Setor de Informática” do IEC, a qual também é a fiscal do Contrato nº 10/2014 (conforme Portaria IEC nº 112 de 06 de junho de 2014), declarou em despacho datado de 27 de março de 2015 ser vantajoso para o IEC manter os preços contratados. Posteriormente, em 27 de abril de 2015, o Diretor do Instituto assinou o aditivo prorrogando o Contrato nº 10/2014.

Nos dois aditivos contratuais a empresa MI Montreal Informática SA apresenta proposta de preços na qual continua a informar o fornecimento de 39 profissionais e vincula o valor solicitado para a prorrogação contratual a esse quantitativo de profissionais e seus respectivos salários e encargos para fins de cálculo do valor cobrado ao IEC. Entretanto, a empresa permanece apresentando na execução contratual quantitativo inferior de profissionais, sendo que nenhum questionamento foi efetuado pelo IEC quanto às propostas apresentadas para a prorrogação contratual.

Além da divergência verificada entre o quantitativo de profissionais que efetivamente executaram o objeto do Contrato nº 10/2014 e o informando na proposta de preços, verifica-se a inexistência de correlação entre o quantitativo histórico de profissionais que realizavam os serviços no Instituto e a estimativa prévia de profissionais da equipe mínima constante no Edital (42 profissionais).

No caso, o contrato anterior para os serviços em questão (Contrato nº 31/2008) também era executado pela empresa MI Montreal Informática SA. Analisando a execução desse Contrato, verifica-se que este estabelecia um quantitativo máximo de 6.352 horas (incluindo 720 horas adicionais e de sobreaviso), equivalente a uma execução de 36 profissionais. Entretanto, esse quantitativo de profissionais (36) era o máximo e só seria alcançado se utilizadas todas as horas previstas no Contrato nº 31/2008, incluindo as horas adicionais e de sobreaviso. Analisando os últimos meses de execução desse Contrato, observa-se que nas medições os valores pagos são inferiores ao quantitativo máximo de horas/profissionais.

Dessa forma o quantitativo de 42 profissionais, previsto no Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2014, não é compatível com a execução observada no contrato anterior (Contrato nº 31/2008).

A falha na estimativa de profissionais fez com que o valor de referência da licitação ficasse acima do valor real utilizado para a execução dos serviços no Instituto, visto que a pesquisa foi efetuada solicitando que as empresas apresentassem preços para o fornecimento de 41 profissionais, quando a execução real no Instituto era inferior a esse quantitativo. O quantitativo pesquisado difere inclusive do constante no Termo de Referência da licitação (42 profissionais).

Destaca-se que o valor mensal do Contrato nº 10/2014, no montante de R\$ 273.508,01, é 65% superior ao valor mensal do contrato anterior firmado com a mesma empresa



(Contrato nº 31/2008), que alcançou o montante de R\$ 165.349,60 ao mês após o último aditivo.

Além disso, o volume de serviços licitado determina a capacidade operacional que a empresa a ser contratada deve ter e define o porte da empresa que poderia participar da licitação, sendo um fator que influi na decisão das empresas em participar do certame. Esse fato se mostra relevante se for considerado que apenas duas empresas compareceram ao certame, sendo que uma era a atual contratada, que terminou por vencer a licitação, e a outra empresa apresentou proposta de preços com valor superior ao de referência, descumprindo o item 9.1.1 do Edital e, assim, não competindo efetivamente no certame.

Portanto, a falha na estimativa do volume de serviços a ser contratado resultou em uma referência de preços inadequada e em um excesso de serviços contratados, tornando antieconômica a execução do Contrato nº 10/2014.

Sobre os fatos, o Instituto, por meio de documento datado de 18 de maio de 2016, apresentou as seguintes justificativas:

Referente ao item "1.1" de acordo com o item 2 do Termo de Referência (Motivação e Justificativa da Solução Escolhida) o objeto do Contrato nº 10/2014 foi feito em regime de serviço, conforme transcrito abaixo:

2. [...]

Amparados no Art. 10, do Decreto-Lei 200/67, com o objetivo de concentrar esforços no gerenciamento, haja vista não ser o foco dos dois Centros de Pesquisa capacitar e manter profissionais dedicados a um serviço que não seja sua atividade fim estabelecemos esta contratação em regime de serviço, com a inclusão de níveis de serviço, de forma que, se a empresa contratada não apresentar os resultados desejados, serão aplicados redutores ao pagamento e possíveis sanções.

Considerando a confusão que gira em torno da forma de execução dos dois tipos de regime de prestação de serviço (contratação em regime de serviço e contratação de mão de obra) é importante esclarecer o que envolve ambos os tipos de terceirização:

Contratação em Regime de Serviço

Quando se contrata serviço transfere-se à empresa contratada, além da mão de obra, a responsabilidade sobre o serviço, o processo, os insumos, o sistema de gestão dentre outros. Desta forma a contratante não interfere na realização do serviço, pois a empresa será contratada para tal fim independente de quem o realizará, dos métodos utilizados e, portanto a contratante deverá analisar se o serviço foi realizado a contento (acordo de níveis de serviço) e efetuar o pagamento.



Contratação de Mão de Obra

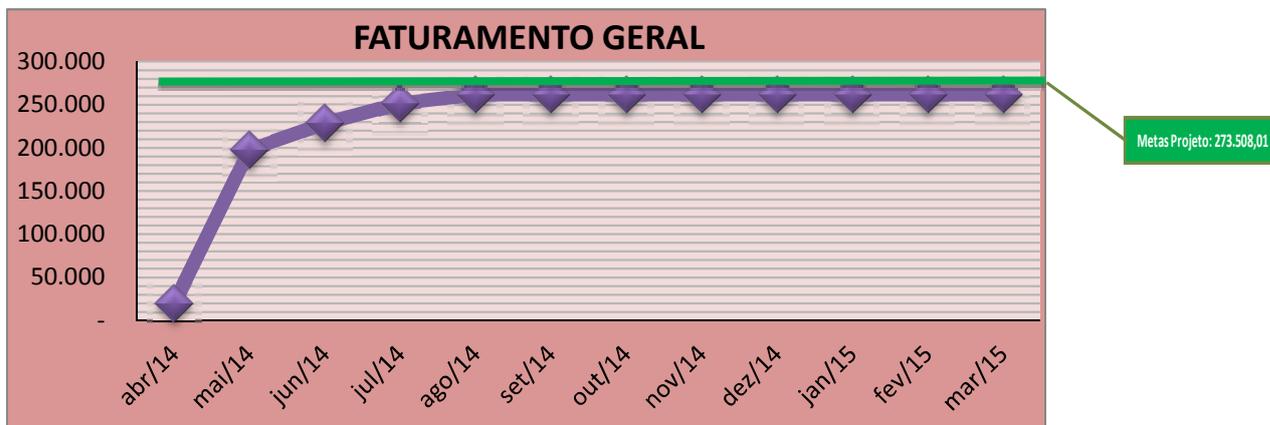
No caso da contratação de mão de obra a contratante transfere à contratada a responsabilidade de fornecer a mão de obra propriamente dita, sem envolver a responsabilidade do serviço, do processo, dos insumos dentre outros, na qual a contratante deverá supervisionar o serviço realizado, pois a contratada não tem esta “expertise”. A contratada neste caso é especializada em selecionar agilmente a mão de obra e gerenciar em nível administrativo tais funcionários. O custo deste serviço é mais claro para a contratante, considerando que a base de cálculo são os salários destes funcionários, levando também a um custo menor que a terceirização em regime de serviço.



Diante do modelo adotado no Contrato nº 10/2014 (Contratação em Regime de Serviço), o IEC estimou o quantitativo de profissionais para efeito de elaboração de proposta de preço por serviço. Inicialmente foram estimados 42 profissionais, sendo permitido que as licitantes apresentassem proposta com quantitativo de profissionais inferior, desde que não comprometessem o acordo de níveis de serviço. Esse recurso possibilitou ao IEC pagar pelos mesmos serviços valores mais baixos. Isso significa que, durante a vigência do contrato, independente da contratada utilizar 30, 36, 39, 42 ou até 50 profissionais para garantir o atendimento ao acordo de níveis de serviço, o IEC pagará somente os preços dos serviços considerados na proposta final apresentada pela contratada.

A afirmativa acima pode ser comprovada no gráfico que demonstra os pagamentos efetuados em consonância com a implantação dos serviços.

TOTAL GERAL											
abr/14	mai/14	jun/14	jul/14	ago/14	set/14	out/14	nov/14	dez/14	jan/15	fev/15	mar/15
19.814,44	198.144,43	228.297,13	251.742,53	261.785,31	261.785,31	261.785,31	261.785,31	261.785,31	261.785,31	261.785,31	261.785,31



Valor final do Contrato: R\$ 3.795.096,12 ao ano, sendo:
R\$ 3.282.096,12 serviços;
R\$ 36.000,00 de atualização tecnológica e
R\$ 477.000,00 de ponto de função.

2) Referente ao item "1.2" reitero que a estimativa de quantitativo de profissionais foi feita com o objetivo de criar parâmetros para a definição dos preços dos serviços. Considerando o regime de execução de serviço e o esclarecimento no item anterior, informo que a contratada não foi autorizada a apresentar quantitativo inferior ou superior ao proposto, mesmo porque não cabia ao IEC determinar quantitativo de funcionários e sim o atendimento às metas dos níveis de serviço.

Sobre esse tema vale ressaltar que por diversas vezes o preposto fez ressalvas quanto à infraestrutura inadequada para acomodar os profissionais, conforme demonstram as mensagens em anexo. Ainda assim a empresa não deixou de atender ao acordo de níveis de serviço, utilizando inclusive profissionais de qualificação e remuneração superiores aos indicados no contrato, sem que os preços dos serviços pagos pelo IEC sofressem qualquer alteração, o que é perfeitamente possível nesse regime de contratação, conforme item 58 do Parecer nº 1439/2013/AJNM/CJU-PA/CGU/AGU, em anexo, o qual destaca o objeto do contrato como Serviço Continuado sem dedicação exclusiva de mão de obra.

3) Referente ao item "1.3" informo que por ocasião dos aditivos não houve manifestação do IEC em aumentar ou diminuir o acordo de níveis de serviço. Portanto não houve modificação de preços desses serviços, embora o quantitativo anual de chamados considerado para definição desse acordo tenha aumentado de 6.451, em 2013, para 12.345 em 2015.

Relativo a esse aumento deve ser mencionado que a empresa tem processos bem definidos e por esse motivo não deixou de atender ao acordo de níveis de serviço, assim como não solicitou atualização desses níveis de serviço, embora ela possa fazê-lo utilizando como referência o novo quantitativo.

O Instituto alega que o contrato em questão não é de fornecimento de mão de obra, pois a contratação foi feita em regime de serviço. Para corroborar seu entendimento, encaminha o Parecer da Advocacia-Geral da União que analisou o Edital e que definiu o contrato como sendo um serviço continuado sem dedicação exclusiva de mão de obra. Alega, ainda, que isso possibilitou ao IEC pagar pelos mesmos serviços valores mais baixos, pois segundo o Instituto, os valores permaneceriam os mesmos, “independente da contratada utilizar 30, 36, 39, 42 ou até 50 profissionais”.

Quanto a esses argumentos, cabe inicialmente avaliar que no modelo de prestação de serviços utilizado pelo IEC, ainda que não seja definido como fornecimento de mão de obra, o seu valor é determinado pela quantidade e pelo custo da mão de obra que a empresa declara, em sua proposta de preços, que será utilizada para a execução dos serviços.

Assim, no Pregão Eletrônico nº 8/2014 do IEC, a remuneração máxima é estabelecida com base no quantitativo de profissionais declarado pela empresa contratada, e seus respectivos salários e encargos, sendo estabelecido no Edital que, para o pagamento da totalidade desse valor declarado, é necessário que a empresa cumpra os índices constantes em acordo de nível de serviço.

Dessa forma, uma estimativa superdimensionada do quantitativo de profissionais necessários para a execução dos serviços, fará com que a Administração pague valores referentes a profissionais que não serão utilizados pela empresa contratada, tornando o contrato antieconômico. Essa situação foi verificada no Pregão Eletrônico nº 8/2014 e consequente Contrato nº 10/2014, conforme já descrito.

Na prática, a contratação efetuada pelo IEC possui as mesmas deficiências identificadas na contratação de mão de obra, pois se paga pelo valor correspondente a um posto de trabalho que não é utilizado, em consequência do dimensionamento inadequado do volume de serviços.

Logo, embora o Instituto justifique que a contratação em questão possibilitou pagar valores mais baixos pelos serviços, alegando que mesmo se a contratada utilizasse até 50 profissionais o valor paga seria o mesmo, o que se verificou foi o contrário, visto que a empresa contratada executa o serviço com um quantitativo inferior ao definido em sua proposta de preços, desde o início da vigência do Contrato nº 10/2014.

Além disso, o Edital do PE nº 8/2014 não define condições ou critérios para possibilitar que durante a execução contratual a empresa contratada reduza o quantitativo de profissionais estabelecido em sua proposta de preços. O edital só estabelece regras para a redução, ainda no âmbito do processo licitatório, do quantitativo inicialmente previsto pelo Instituto de 42 profissionais para fins de apresentação de proposta de preços.

Como exemplo, em licitações de natureza semelhante⁹, o que se observa é que o termo de referência do processo licitatório define as condições necessárias para que, durante a execução contratual, ocorra a redução da quantidade de profissionais informada na proposta de preços. Em geral, essa redução só ocorre após o período de estabilização e é vinculada à implementação de planos de melhoria pela contratada e apresentação de cálculos que comprovem ter havido otimização de desempenho da contratada que justifique tal redução. Entretanto, conforme já analisado, o Edital do PE nº 8/2014 não define critérios de redução da equipe durante a execução contratual.

⁹ A exemplo do Edital do Pregão Eletrônico TCU nº 81/2015.



Verifica-se que o Contrato nº 10/2014 iniciou a execução com um quantitativo reduzido de profissionais (27 profissionais em maio de 2014) e durante toda a execução não utilizou o quantitativo máximo de profissionais definidos em sua proposta de preços. Dessa forma, no caso em análise não cabe falar em otimização de desempenho, para justificar o descumprimento da proposta, se desde o início a empresa contratada disponibiliza quantitativo de profissionais inferior à sua proposta.

Em termos de licitação, considerando que a empresa MI Montreal Informática também era a empresa que executava os serviços para o Instituto à época da realização do Pregão Eletrônico nº 8/2014, ela obteve vantagem sobre as potenciais empresas concorrentes, pois tinha conhecimento de que para a execução dos serviços não seriam necessários o fornecimento de 42 profissionais e, assim, pôde oferecer proposta com número inferior. Além disso, a descrição de objeto com características desnecessárias ao atendimento do interesse público também constitui restrição à competitividade, contrariando o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Quanto à alegação de cumprimento do acordo de nível de serviço estabelecido para o contrato, cujo atendimento condiciona a integralidade do pagamento à empresa contratada, verifica-se que este é baseado apenas em metas de tempo de atendimento dos chamados (Anexo V do Edital do PE nº 8/2014). Não há acordo de nível de serviço baseado em qualidade, tais como satisfação com o atendimento ou demandas resolvidas no primeiro atendimento. Apesar de existir um formulário da empresa para a avaliação dos seus atendimentos, os dados dessa avaliação não são utilizados no acordo de nível de serviço.

Assim, ao informar em sua justificativa que o número de chamados praticamente dobrou do exercício de 2013 para o exercício de 2015, isto pode significar deficiência nos serviços prestados pela contratada que, conforme já analisado neste Relatório de Auditoria, é a única contratada para os principais serviços de tecnologia da informação do Instituto. Tendo em vista que o acordo de nível de serviço não considera a qualidade e efetividade do atendimento, há a possibilidade desse acréscimo ocorrer por deficiências no atendimento pela empresa contratada, ocasionando a necessidade de novos chamados para resolver o mesmo problema.

Além disso, conforme constam nos Relatórios de Gestão do Instituto, o número de servidores diminuiu do exercício de 2013 (lotação efetiva de 540) para o exercício de 2015 (lotação efetiva de 526), não ficando clara a razão para um acréscimo tão significativo de chamados.

Acordos de nível de serviço devem favorecer a redução de ocorrências de chamados e incentivar a boa prestação dos serviços contratados. Modelos de contratação que incentivem o aumento de chamados precisam ser revistos.

Por fim, o Instituto apresenta uma planilha de pagamentos do Contrato que segundo sua justificativa “demonstra os pagamentos efetuados em consonância com a implantação dos serviços”. No entanto, a referida planilha apenas corrobora a análise aqui apresentada, pois evidencia que no início da execução contratual o Instituto pagou a empresa contratada com base na efetiva quantidade de profissionais utilizados na execução, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela – Execução do Contrato nº 10/2014 em 2014

Meses de	Quantitativo de funcionários		Valor (R\$)		
	Contratado	Executado	Pago (A)	Executado (B)	Diferença (A-B)



2014 ¹⁰	Total	Ativo	Férias	Total			
Maio	39	26	1	27	198.144,43	198.144,43	0
Junho	39	31	1	32	228.297,13	228.297,13	0
Julho	39	35	1	36	251.742,53	251.742,53	0
Agosto	39	32	3	35	261.785,65	261.785,31	0,34
Setembro	39	33	2	35	261.785,31	261.785,31	0
Outubro	39	31	4	35	261.785,31	261.785,31	0
Novembro	39	32	2	34	255.923,96	255.923,96	0
Dezembro	39	32	2	34	255.923,96	255.923,96	0
TOTAL					1.975.388,28	1.975.387,94	0,34

Fonte: Processos de pagamento do Contrato nº 10/2014.

A partir de janeiro de 2015, o Instituto passou a não mais observar essa proporcionalidade nos pagamentos.

Diante do exposto, conclui-se que a estimativa de profissionais no Pregão Eletrônico nº 8/2014 foi superdimensionada, resultando em contratação antieconômica decorrente de pagamentos por profissionais não utilizados pela empresa contratada, conforme se constatado nos pagamentos efetuados nos exercícios de 2015 e 2016.

Causa

Falhas no planejamento da contratação, visto que o termo de referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014, elaborado pela chefe do denominado “Setor de Informática”, estabelece um volume dos serviços superdimensionado.

Houve falhas também no controle da execução contratual, visto que apesar de a execução do Contrato nº 10/2014 evidenciar que os serviços estavam superdimensionados, a chefe do denominado “Setor de Informática” (que também é a fiscal do contrato) declarou, em despacho datado de 27 de março de 2015, para fins de prorrogação contratual, que era vantajoso para o IEC manter os preços contratados.

Embora a execução contratual se mostrasse antieconômica, o Diretor do Instituto assinou o primeiro aditivo ao Contrato nº 10/2014, em 27 de abril de 2015, prorrogando sua execução.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício nº 0736/2016/DIR/IEC/SVS/MS, de 08 de julho de 2016, a unidade se manifestou conforme abaixo:

“Referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Sobre esses fatos, cabe inicialmente contextualizar que o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 8/2014 definiu um quantitativo mínimo de 42 profissionais para a execução do objeto do contrato (Anexo VII- Estimativa Mínima de Profissionais por Serviço), conforme detalhado abaixo:

Tabela – Estimativa mínima de profissionais por serviço (Anexo VII do PE nº 8/2014)

¹⁰ Tendo em vista que o Contrato nº 10/2014 foi assinado em 27/04/2014, no mês de abril/2014 foi pago o valor de R\$19.814,44, referente aos 3 dias de execução (28, 29 e 30 de abril/2014).



O Edital estabelecia que o valor para cada serviço/cargo fosse definido pela multiplicação do quantitativo de profissionais indicados na proposta pelo valor do salário base e demais benefícios e encargos vinculados ao cargo do profissional. Além disso, definia um valor mínimo para o salário de cada cargo (item 28 do Termo de Referência). O valor da proposta de preços da licitante seria o somatório dos valores totais de cada serviço/cargo.

Entretanto, o item 27 do Termo de Referência do Edital possibilitava que a empresa licitante apresentasse proposta de preços com número de profissionais inferior a esse quantitativo (42), o que influenciaria diretamente em sua proposta de preços. Entretanto, a empresa deveria comprovar que conseguiria atender aos níveis de serviço estabelecidos com o novo quantitativo de profissionais, conforme transcrito abaixo:

27. Quantificação dos Profissionais por Serviço

Os serviços com as respectivas disponibilidades mínimas para atender à demanda atual, conforme o histórico de serviços do IEC e CENP, estão especificados e distribuídos no ANEXO VII–Estimativa Mínima de Profissionais por Serviço. Cabe ressaltar que as quantidades de serviço aqui indicadas são baseadas em levantamentos de bases históricas e podem, a critério exclusivo do IEC e CENP, ser alterados para mais ou para menos, respeitados os níveis de serviço estabelecidos.

Caso a proposta apresente quantidade de profissionais por serviço inferior à quantidade recomendada, a qual tem caráter indicativo, o Licitante deverá encaminhar juntamente a sua proposta, **demonstrativo de cálculo que comprove ser possível alcançar as metas de nível de serviço estabelecidas** no ANEXO V, considerando o dimensionamento proposto da equipe e as características das demandas do IEC e CENP. (Original sem grifo)

A quantidade de profissionais por serviço mencionado no Edital teve caráter indicativo para que as licitantes tivessem parâmetro para elaboração de suas propostas de preços. A possibilidade de redução do quantitativo de profissionais foi somente para baixar os preços dos serviços (empreita), já que os valores de salário, benefícios e encargos eram alguns dos itens da composição do preço. Uma vez estabelecido o preço, não seria possível alterá-lo, a não ser que as quantidades de serviço e os níveis de serviço fossem alterados, conforme o regime de contratação segundo o Parecer nº 1439/2013/AJNM/CJU-PA/CGU/AGU, apresentado anteriormente.

Ainda referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

No caso, o contrato anterior para os serviços em questão (Contrato nº 31/2008) também era executado pela empresa MI Montreal Informática SA. Analisando a execução desse Contrato, verifica-se que este estabelecia um quantitativo máximo de 6.352 horas (incluindo 720 horas adicionais e de sobreaviso), equivalente a uma execução de 36 profissionais. Entretanto, esse quantitativo de profissionais (36) era o máximo e só seria alcançado se utilizadas todas as horas previstas no Contrato nº 31/2008, incluindo as horas adicionais e de sobreaviso. Analisando os últimos meses de execução desse Contrato, observa-se que nas medições os valores pagos são inferiores ao quantitativo máximo de horas/profissionais.

Dessa forma o quantitativo de 42 profissionais, previsto no Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2014, não é compatível com a execução observada no contrato anterior (Contrato nº 31/2008).

Sobre a comparação entre o Contrato nº 31/2008 (horas trabalhadas) e o atual Contrato nº 10/2014 (nível de serviço), vale esclarecer que no antigo contrato a quantidade e a complexidade dos serviços eram menores, os salários dos profissionais eram inferiores aos salários atuais, as exigências de qualificação dos profissionais eram mínimas, a quantidade de serviços era inferior, inexistindo inclusive a exigência de serviço presencial 24X7 no Setor de Informática, sendo que a empresa era descontada nos seguintes casos: atestado médico e férias sem substituição e feriados. Dai os motivos pelos quais nas medições os valores pagos se mostraram inferiores ao quantitativo máximo de horas/profissionais.

Referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Assim, no Pregão Eletrônico nº 8/2014 do IEC, a remuneração máxima é estabelecida com base no quantitativo de profissionais declarado pela empresa contratada, e seus respectivos salários e encargos, sendo estabelecido no Edital que, para o pagamento da totalidade desse valor declarado, é necessário que a empresa cumpra os índices constantes em acordo de nível de serviço.

Dessa forma, uma estimativa superdimensionada do quantitativo de profissionais necessários para a execução dos serviços, fará com que a Administração pague valores referentes a profissionais que não serão utilizados pela empresa contratada, tornando o contrato antieconômico. Essa situação foi verificada no Pregão Eletrônico nº 8/2014 e consequente Contrato nº 10/2014, conforme já descrito.

A análise do controle interno menciona estimativa superdimensionada, porém deve-se considerar que no Contrato nº 10/2014 foram inseridos 02 novos serviços, com pelo menos um deles presencial 24X7 no Setor de Informática. Além disso já se contava com a perspectiva de nomeação dos aprovados no concurso (cerca de 412 pessoas); a CAPES aprovou a proposta de realização de cursos de Pós-Graduação no IEC (Mestrado e Doutorado) e estavam a todo vapor as obras para construção de novos prédios em Ananindeua, bem como a mudança de setores do IEC Belém para o IEC Ananindeua. Some-se a isso o tamanho da Instituição e as distâncias entre seus prédios. Enfim, uma série de fatores que resultariam no aumento do volume de atendimentos (chamados). Considerando que o contrato de prestação de serviços de tecnologia (horas trabalhadas), em vigor anteriormente a esses eventos era executado com 32 profissionais, não cremos que para o novo contrato a previsão de 42 profissionais, em regime de contratação por nível de serviço estivesse superdimensionada. Entretanto, as nomeações dos aprovados e os interessados em ingressar na Pós-graduação geravam uma estimativa de quantitativo, por isso a possibilidade de redução do número de profissionais na proposta de preços das licitantes, desde que não comprometidos os níveis de serviço.

Ainda referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Na prática, a contratação efetuada pelo IEC possui as mesmas deficiências identificadas na contratação de mão de obra, pois se paga pelo valor correspondente a um posto de trabalho que não é utilizado, em consequência do dimensionamento inadequado do volume de serviços.



Logo, embora o Instituto justifique que a contratação em questão possibilitou pagar valores mais baixos pelos serviços, alegando que mesmo se a contratada utilizasse até 50 profissionais o valor pago seria o mesmo, o que se verificou foi o contrário, visto que a empresa contratada executa o serviço com um quantitativo inferior ao definido em sua proposta de preços, desde o início da vigência do Contrato nº 10/2014.

A análise em questão aborda uma condição que seria totalmente aplicada à contratação por posto de trabalho e horas trabalhadas, uma vez que em ambas as formas de contratação a contratante provisiona em sua planilha de itens faturáveis de serviços contratados os itens: reserva técnica (substituições), sobreaviso (celular), adicional noturno e hora extra. Na contratação por serviço, a planilha de itens faturáveis não faz provisionamento dos 4 itens mencionados. Contudo, para atender aos níveis de serviço com os 36 profissionais a contratada paga sobreaviso e hora extra, assim como as substituições necessárias para garantir o serviço 24X7 presencial; paga também a coordenação dos serviços e a supervisão dos serviços de atendimento a usuário e manutenção de hardware. Assim sendo, cabe exclusivamente à contratada a decisão de incluir novos profissionais, ou pagar à força de trabalho já atuante no contrato os valores referentes à execução de serviços em horários adicionais, uma vez que o valor mensal pago mensalmente pela contratante é o mesmo.

Ressalte-se ainda que isso somente é possível considerando que ao longo da execução do contrato o IEC e o CENP não solicitaram alteração nos quantitativos de serviços, para mais ou para menos, sendo essa a única forma de modificação na proposta de preços, conforme menciona o Edital:

...Cabe ressaltar que as quantidades de serviço aqui indicadas são baseadas em levantamentos de bases históricas e podem, a critério exclusivo do IEC e CENP, ser alterados para mais ou para menos, respeitados os níveis de serviço estabelecidos.

Ainda referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Em termos de licitação, considerando que a empresa MI Montreal Informática também era a empresa que executava os serviços para o Instituto à época da realização do Pregão Eletrônico nº 8/2014, ela obteve vantagem sobre as potenciais empresas concorrentes, pois tinha conhecimento de que para a execução dos serviços não seriam necessários o fornecimento de 42 profissionais e, assim, pôde oferecer proposta com número inferior. Além disso, a descrição de objeto com características desnecessárias ao atendimento do interesse público também constitui restrição à competitividade, contrariando o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal e o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Referente à análise entendemos que qualquer empresa que estivesse executando os serviços na contratante estaria nas mesmas condições da empresa atualmente contratada. Para tentar garantir a igualdade de condições foi descrito detalhadamente no Edital o ambiente operacional, assim como permitida a visita técnica para as empresas interessadas. Some-se a isso o fato de não haver impeditivo legal às empresas que desejem participar de licitações em locais onde mantém ou mantiveram algum contrato de prestação de serviço. À exemplo tivemos um certame recente, no qual a empresa que mantinha o contrato anterior, com objeto semelhante ao licitado, participou da licitação, porém não foi a licitante vencedora.



Ainda referente aos **Fatos** apresentados no Relatório, conforme transcrito abaixo:

Assim, ao informar em sua justificativa que o número de chamados praticamente dobrou do exercício de 2013 para o exercício de 2015, isto pode significar deficiência nos serviços prestados pela contratada que, conforme já analisado neste Relatório de Auditoria, é a única contratada para os principais serviços de tecnologia da informação do Instituto. Tendo em vista que o acordo de nível de serviço não considera a qualidade e efetividade do atendimento, há a possibilidade desse acréscimo ocorrer por deficiências no atendimento pela empresa contratada, ocasionando a necessidade de novos chamados para resolver o mesmo problema.

Além disso, conforme constam nos Relatórios de Gestão do Instituto, o número de servidores diminuiu do exercício de 2013 (lotação efetiva de 540) para o exercício de 2015 (lotação efetiva de 526), não ficando clara a razão para um acréscimo tão significativo de chamados.

Acordos de nível de serviço devem favorecer a redução de ocorrências de chamados e incentivar a boa prestação dos serviços contratados. Modelos de contratação que incentivem o aumento de chamados precisam ser revistos.

Referente à análise sobre as possíveis causas para o acréscimo do número de chamados esclareço que o número apontado pela Auditoria refere-se ao quantitativo de servidores efetivos, porém a área de TI atende à aproximadamente 1.212 usuários, registrados no servidor de autenticação da Instituição, subdivididos em servidores efetivos, contratados, bolsistas, estagiários, alunos de pós graduação (mestrado e doutorado), alunos de graduação, alunos do PIBIC, alunos do Curso de Laboratório, dentre outros. Daí a causa real para o acréscimo tão significativo do número de chamados.

Por fim, referente à CONSTATAÇÃO 1.1.2.7 (Manutenção de contrato antieconômico de serviços de tecnologia da informação, decorrente da realização de pagamentos por profissionais não utilizados pela empresa contratada), quanto à afirmação de que a contratação é antieconômica, assim como sobre os aditivos de renovação esclareço que desde o início do contrato a empresa submeteu ao IEC o pedido de reajuste, conforme previsto em Edital e, por um equívoco de entendimento, até hoje o contrato não sofreu o reajuste devido. Vale ressaltar que além de alguns salários serem superiores ao valor mínimo estabelecido em Edital, houve dissídio coletivo em 2014 devidamente aplicado aos salários dos funcionários, aumento do valor do plano de saúde, do plano odontológico, vale alimentação, vale transporte e anuênio. Como resultado a empresa perdeu o direito ao reajuste (2014/2015) o qual poderia solicitar até abril de 2015. Em dezembro de 2015 ocorreu a oneração do INSS e que está sendo solicitada juntamente com o reajuste de 2015/2016.

Tomando à exemplo o Pregão Eletrônico 081-2015 (TCU) e fazendo um estudo comparativo com o Pregão Eletrônico 08-2014 (IEC), mencionado no relatório observa-se que o contrato do IEC é mais vantajoso economicamente, visto que o objeto do PE do TCU trata somente de serviços técnicos de atendimento à usuário via telefone, atendimento *in loco* e monitoramento e gestão de suporte, ou seja, um quantitativo bem menor de serviços que no Contrato IEC nº 10/2014.

Considerando o quantitativo de profissionais e os valores de salários no Edital do TCU, se calcularmos os valores tomando como referência 39 profissionais, teremos o valor de R\$ 3.354.786,77, cobrados pelos serviços supracitados. Comparando aos R\$ 3.282.096,10 praticados no Contrato IEC nº 10/2014, o qual contempla um maior número



de serviços, receio não haver antieconomicidade, ainda que não exista parcelamento da solução. Os valores relativos à ponto de função e treinamento de profissionais nunca foram utilizados e não há pretensão de utilizá-los.

Perfis profissionais PE 08-2014 (IEC)				
Serviços	Nível Escolaridade	Desejável	Estimado Salários	
			Qt. Prof.	Valor Salário mês
Serviço de Atendimento ao Usuário e Manutenção de Hardware	Técnico Processamento de dados	Nível Superior em TI	1	2.520,00
			17	2.100,00
	Técnico Eletrônica	XXX	2	2.100,00
Serviço de Cabeamento Estruturado e Telecom	Técnico TELECOM	XXX	1	2.520,00
		XXX	2	2.100,00
Serviço de Infraestrutura de Rede e Monitoramento da Produção	Nível Superior em TI	Pós graduação em TI ou Ciência da Computação	1	4.176,00
			3	3.480,00
		XXX	5	2.360,00
Serviço de Suporte Multiplataforma	Nível superior em Ciência da Computação ou Engenharia de Sistemas ou cursando	Pós graduação em TI ou Ciência da Computação	1	4.176,00
			1	3.480,00
Serviço de Desenvolvimento de Sistemas	Nível Superior em Analise de Sistemas ou cursando	XXX	1	4.176,00
		XXX	2	3.480,00
Serviço de Controle Técnico-Operacional de Infraestrutura	Nível Superior em TI	Pós graduação em TI ou Ciência da Computação	1	5.500,00
	Nível Superior em Administração ou cursando	XXX	1	2.100,00
Valor praticado Montreal: R\$ 3.282.096,10			39	



Perfis profissionais PE 081-2015 (TCU)					
Serviços	Ilha especializada	Nível Escolaridade	Estimado		
			Qt. Prof.	Valor Salário mês	Valor Salário mês
Operação de serviço telessuporte	Atendimento em soluções comerciais	Nível médio ou técnico ou Cursando superior em TI	14	2.077,76	29.088,64
	Atendimento em soluções corporativas			2.077,76	
Suporte local	Atendimento típico em Brasília	Nível médio	15	2.057,22	30.858,30
	Atendimento especializado em Brasília	Nível médio		2.057,22	
	Suporte local nos estados	Nível médio ou técnico ou Cursando superior em TI	27	2.077,76	56.099,52
Monitoramento e gestão de suporte	Gestão de telessuporte	Nível superior em TI ou qualquer área (tenha especialização em TI)	2	3.199,92	6.399,84
	Gestão de suporte local		4	3.199,92	12.799,68
	Gestão de incidentes e problemas	Nível superior	1	3.199,92	3.199,92
	Gestão de cabeamento		1	3.199,92	3.199,92
	Gestão da Informação	Nível superior	1	3.285,24	3.285,24
	Gestão de service-desk		1	6.478,27	6.478,27
			66		
Valor Estimado TCU PE-081-2015: R\$ 5.677.331,47					
Valor Proporcional à 39 profissionais: 3.354.786,77					

Análise do Controle Interno

O Instituto inicia sua justificativa afirmando que o regime de contratação era empreitada e que “uma vez estabelecido o preço, não seria possível alterá-lo”. Entretanto, o argumento de que os preços não poderiam ser alterados contradiz com a execução verificada em 2014 que, conforme já analisado, teve o seu pagamento realizado à empresa MI Montreal Informática Ltda em valores proporcionais à efetiva quantidade de profissionais disponibilizados pela contratada (conforme demonstrado na *Tabela – Execução do Contrato nº 10/2014 em 2014*).

Relativamente à comparação efetuada entre o Contrato nº 10/2014 e o contrato anterior (Contrato nº 31/2008), bem como à conclusão de que os serviços foram superestimados, o Instituto justifica que a complexidade, os salários e as qualificações eram menores no contrato anterior. Justifica também que foram inseridos 2 novos serviços no atual contrato (sem informar quais seriam esses serviços). Acrescenta que havia a perspectiva de nomeação dos aprovados em concurso e de realização de cursos de Pós-Graduação. Informa que esses fatores e a distância entre os prédios do Instituto resultariam em um maior volume de atendimentos.

Sobre esses argumentos cabem algumas considerações. A primeira é quanto à afirmação de que no novo contrato foram incluídos novos serviços. Além do fato de o Instituto não



esclarecer quais seriam esses novos serviços, o Atestado de Capacidade Técnica fornecido pelo Instituto à empresa MI Montreal Informática Ltda (fl. 710-714), em 10 de janeiro de 2014, e assinado pela chefe do denominado “Setor de Informática” do IEC, declara que na execução do Contrato nº 31/2008 a empresa realizou os seguintes serviços:

- Serviços de Gestão centralizada de Redes LAN e WAN (Suporte técnico, atendimento a usuários e operação);
- Serviço de Comunicação – Cabeamento Estruturado e Telecom;
- Serviços de administração, operação e produção em ambiente de redes corporativas integradas;
- Administração de dados e banco de dados;
- Serviço de suporte multiplataforma;
- Desenvolvimento de sistemas;
- Gestão e assessoria técnica em TIC.

Dessa forma, não se verificam diferenças entre os tipos de serviços executados pela empresa MI Montreal Informática Ltda no Contrato nº 31/2008 e os executados no Contrato nº 10/2014.

A segunda consideração a ser feita é sobre as alegações de que a distância entre os prédios do Instituto e o aumento de usuários, em função de nomeações e cursos de Pós-Graduação, resultariam em aumento do volume de atendimentos. Novamente, os dados constantes no Atestado de Capacidade Técnica fornecido pelo Instituto permitem verificar que não houve alteração significativa quanto a esses fatores de um contrato para o outro, cabendo transcrever o que afirma o referido Atestado quanto à execução dos serviços do Contrato nº 31/2008:

1) Objeto do Contrato: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços especializados para apoiar o Instituto Evandro Chagas (IEC) Belém e Ananindeua e o Centro Nacional de Primatas, na sustentação de recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

[...]

*3) Natureza dos Serviços: Prestação de serviços técnicos na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Instituto Evandro Chagas e Centro Nacional de Primatas, na Sustentação de Infraestrutura de TI, relativos aos recursos tecnológicos hoje existentes abrangendo manutenção evolutiva e corretiva da intranet, internet e Biblioteca Virtual de Saúde; atendimento e suporte técnico aos usuários da infraestrutura computacional; administração e operação de serviços de rede; manutenção da interligação dos servidores e microcomputadores (cabos UTP, CTP-APL, Fibras Ópticas e sem fio) e ativos de rede (hubs, switches, roteadores); manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de informática (CPUs, monitores, impressoras, no-breaks, notebooks) e de 02 centrais telefônicas, **45 Servidores, 1.050 de estações de trabalho, 54 equipamentos de rede e conexão WiFi, Wireless (Roteador, Modem, Hub, Switch, Proxy, Firewall), administração de 1.200 usuários conectados, em uma única rede corporativa e com atendimento de até 1100 chamados mensalmente, conforme as melhores práticas ITIL v3.** (grifos acrescidos)*

Dessa forma, no Contrato nº 31/2008 a empresa MI Montreal Informática Ltda já executava serviços tanto no município de Belém quanto no de Ananindeua, não havendo alteração no aspecto abordado pelo Instituto de distância entre os prédios. Quanto ao aumento de usuários alegado pelo Instituto, também não se verificam alterações, visto



que no Contrato nº 31/2008 a empresa atendia a 1.200 usuários, conforme declarado no Atestado de Capacidade Técnica fornecido pelo Instituto, enquanto que atualmente o Contrato nº 10/2014 atende a 1.212 usuários, conforme afirma o Instituto no Ofício nº 736/2016, de 8 de julho de 2016.

A terceira consideração a ser feita é sobre a alegação de que o contrato anterior possuía complexidade menor e salários/qualificações menores dos profissionais. Além da alegada menor complexidade da execução anterior não ser esclarecida pelo Instituto, verifica-se no Atestado de Capacidade Técnica fornecido pelo Instituto, em janeiro de 2014, que os profissionais da empresa MI Montreal Informática Ltda trabalhavam no Contrato nº 31/2008 em ambiente operacional (45 servidores de rede e 1.050 estações de trabalho) e com quantitativo de usuários (1.200 usuários) que não difere do informado no Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2014 (45 servidores de rede, 1.000 estações de trabalho e 1.200 usuários).

Quanto aos salários e qualificações menores do Contrato nº 31/2008, justificado pelo Instituto, não é possível fazer uma relação direta entre esse fato e o quantitativo menor de funcionários que executava o Contrato nº 31/2008 como propõe o Instituto. A princípio, esses fatores teriam uma relação com os valores pagos e não com a quantidade de profissionais que executavam os serviços.

O Instituto alega também que para atender aos níveis de serviço com os 36 profissionais a empresa MI Montreal Informática Ltda paga sobreaviso, hora extra, substituições e coordenação/supervisão dos serviços, e que cabe exclusivamente à contratada a decisão quanto a incluir novos profissionais a esse quantitativo (36).

Inicialmente, importa avaliar que esses itens informados pelo Instituto (sobreaviso, hora extra e supervisão) já estão incluídos na proposta de preços para os 39 profissionais, conforme declaração da empresa¹¹ em sua proposta. Além disso, embora o Instituto argumente ser decisão da contratada manter 36 profissionais ou incluir novos profissionais, o que se verifica na execução é que a empresa está reduzindo esse quantitativo, que já é inferior ao contratado (39). Assim, no último mês analisado (fevereiro de 2016), verificou-se que a empresa forneceu apenas 33 profissionais.

Além disso, não cabe o IEC estabelecer no edital do processo licitatório um quantitativo de profissionais (42) que não corresponde ao volume de serviços observado no Instituto e possibilitar que, em função desse quantitativo superestimado, a contratada obtenha vantagem indevida recebendo valores referentes a profissionais não fornecidos na execução.

O que se verifica é que, o Instituto, ao tomar conhecimento que a empresa, durante a execução contratual, sempre fornecia um quantitativo de profissionais em número inferior ao contratado, não adotou providências para corrigir a distorção. Logo, nas duas prorrogações contratuais a empresa apresentava ao Instituto proposta com valor correspondente ao salário e encargos de 39 profissionais e o Instituto não questionava a

¹¹ “II – DECLARAMOS que nos preços propostos estão incluídas todas as despesas necessárias à plena execução dos serviços, envolvendo: II.1 – despesas com mão de obra administrativa, gerencial, técnica, especializada e de **supervisão**; Impostos, encargos sociais e trabalhistas; contribuições previdenciárias, fiscais e comerciais; Despesas, taxas e obrigações financeiras de qualquer natureza; viagens / deslocamentos, diárias / alimentação / estadas, **horas trabalhadas extra-expediente, plantões**, feriados locais, vale alimentação, vale transporte, telefone celular e quaisquer outras vantagens pagas aos empregados; despesas, taxas administrativas, emolumentos, prêmios de seguros, material de consumo e todas as demais obrigações e despesas diretas ou indiretas, outras previstas em lei, enfim, todos os componentes de custo dos serviços, inclusive o lucro;” (grifos acrescidos) fl. 801.

proposta, mesmo tendo conhecimento que a empresa não fornecia os 39 profissionais afirmados.

Verifica-se também que houve mudança de interpretação do Instituto quanto à apresentação, pela contratada, de um quantitativo de profissionais inferior ao constante na proposta de preços. Assim, durante o exercício de 2014, o Instituto efetuava o pagamento correspondente ao quantitativo real de profissionais apresentados pela contratada (conforme demonstrado na *Tabela – Execução do Contrato nº 10/2014 em 2014*). Entretanto, a partir de 2015 o Instituto passou a não mais observar essa proporcionalidade no pagamento, ocasionado pagamento por profissionais não apresentados pela contratada, conforme já analisado.

Cabe destacar que o Instituto não apresentou justificativas para essa divergência de procedimentos adotados nos pagamentos no âmbito do mesmo contrato a partir de 2015.

Em outro aspecto, o Instituto justifica que para tentar garantir a igualdade de condições entre os licitantes foi descrito detalhadamente o ambiente operacional e permitida visita técnica para as empresas interessadas. Entretanto, a condição de vantagem da atual contratada e de desvantagem das licitantes ocorreu quando o Edital estabeleceu que a estimativa mínima de profissionais era de 42, sendo que a execução contratual ocorria com um quantitativo inferior a esse.

Assim, apesar de o Edital possibilitar a apresentação de proposta de preços com um quantitativo inferior de profissionais, desde que justificada, somente a empresa contratada à época conseguiria justificar uma redução no quantitativo de profissionais. Isto porque o Edital informa o quantitativo de chamados registrados nos últimos exercícios, mas não fornece outras informações como o tempo gasto para a resolução desses chamados, considerando que os chamados possuem complexidade variada.

Essa situação de vantagem é verificada na justificativa apresentada pela empresa MI Montreal Informática Ltda para a redução do número de profissionais¹², parcialmente transcrita abaixo, em que a empresa apresenta informações sobre o tempo gasto com o atendimento e sobre o número de atendimentos por dia, que somente a atual executora teria conhecimento:

1. Quantificação dos profissionais por serviço e justificativas

[...]

Considerando que cada atendimento dure em média 45 minutos, e que um Técnico de Informática – Atendimento remoto aos usuários internos por telefone, e-mail ou web (Central de Serviços) – devidamente capacitado pode atender até 6 chamadas/dia, sendo 20 dias úteis por mês, teríamos que um Técnico pode atender até 120 chamados/mês. Com base nestas informações pode-se utilizar e 4 Técnicos na Central de Serviços e portanto teríamos a capacidade de atender a 480 chamados/mês só no atendimento de 1º nível.

*Já para o atendimento de 2º nível, pode-se considerar que um Técnico de Informática (Serviço de Atendimento ao Usuário – On-site e Manutenção de Hardware) de Suporte 2º nível **pode atender em média 3 chamados/dia** e que estamos quantificando 13 (treze) Técnicos, deste modo teríamos (3 chamados x 13 técnicos)=39 chamados/dia, sendo 20 dias úteis por mês, logo teríamos (39x20 dias)=780 chamados/mês. (grifos acrescentados)*

¹² Fls. 822 e 823 do processo licitatório.



Quanto à justificativa para o acréscimo significativo observado no quantitativo de chamados durante a execução do Contrato nº 10/2014, comparado ao exercício de 2013, o Instituto informa que a razão desse acréscimo é o fato de a área de TI atender a “aproximadamente de 1.212 usuários”. Entretanto, conforme já analisado anteriormente, o Atestado de Capacidade Técnica fornecido pelo Instituto à empresa MI Montreal Informática Ltda, declara que na execução do Contrato nº 31/2008 a empresa administrou 1.200 usuários conectados. Ou seja, não houve variação de usuários que justificasse uma variação de 91% no quantitativo de chamados (passando de 6.451 para 12.345).

Considerando que o Contrato nº 10/2014 não possui acordo de nível de serviço baseado na qualidade do serviço prestado pela empresa contratada, conforme já analisado, e considerando que a empresa contratada fornece um quantitativo de funcionários inferior ao constante em sua proposta de preços, deve ser verificado pelo Instituto se esses fatores estão causando um acréscimo tão significativo no quantitativo de chamados e se os serviços estão sendo prestados com qualidade.

O Instituto também informa em sua justificativa que desde o início do Contrato a empresa submeteu ao IEC pedido de reajuste e que, por um “equivoco de entendimento”, até hoje o Contrato não sofreu reajuste. Acrescenta que houve dissídio coletivo em 2014 o qual foi aplicado pela empresa aos “salários dos funcionários, aumento do plano de saúde, do plano odontológico, vale alimentação, vale transporte e anuênio”.

Esses argumentos tornam clara a situação antieconômica do Contrato nº 10/2014, visto que a empresa solicita ao IEC reajustes baseados em dissídios coletivos de funcionários que não existem. Explicando, a empresa pleiteia reajuste em função de acréscimos decorrentes de dissídio coletivo (salário, plano de saúde, vale transporte, etc) a serem pagos a 39 funcionários, quando efetivamente paga esses valores para um número bem inferior de funcionários (na última folha de pagamento analisada, referente a fevereiro de 2016, a empresa só pagava 33 funcionários).

Por fim, o Instituto faz uma comparação de valores com o Edital do Pregão Eletrônico nº 81/2015-TCU, e conclui dessa comparação que o Contrato nº 10/2014 não é antieconômico.

Entretanto, a comparação de valores efetuada pelo Instituto não possui validade, visto que os ambientes operacionais dos dois órgãos são diferentes e o quantitativo de profissionais a serem contratados também é diferente, fatores que influenciam no valor da contratação. Acrescente-se que o objeto do Edital nº 81/2015-TCU abrange serviços a serem realizados em todos os Estados da Federação, o que também onera a contratação. Assim, os valores entre os editais não podem ser comparados.

Além disso, a constatação de que o Contrato nº 10/2014 é antieconômico não decorreu de qualquer comparação financeira com outros contratos, e sim da verificação de que a empresa contratada cobra do Instituto valor correspondente a 39 profissionais, mas apresenta desde o início da execução contratual um quantitativo inferior.

Diante do exposto, conclui-se que a estimativa de profissionais no Pregão Eletrônico nº 8/2014 foi superdimensionada, tornando o Contrato nº 10/2014 antieconômico para o Instituto, visto que foram efetuados pagamentos correspondentes a profissionais não fornecidos pela empresa contratada. Verifica-se também falhas no gerenciamento do contrato, visto que no primeiro ano de execução contratual o Instituto só pagava à contratada pelo quantitativo real de profissionais que a empresa apresentava, entretanto, a partir do exercício de 2015 não foi mais observada essa proporcionalidade no pagamento. Além disso, não houve qualquer questionamento à empresa contratada, nas



duas prorrogações contratuais efetuadas, quanto ao quantitativo de profissionais apresentados durante a execução, sendo o Contrato nº 10/2014 prorrogado nos mesmos termos.

Recomendações:

Recomendação 1: Realize novo processo licitatório para a contratação dos serviços constantes no Contrato nº 10/2014 (Pregão Eletrônico nº 8/2014), observando: a) o levantamento da correta estimativa do volume de serviços a serem contratados; b) a necessidade de serem elaborados o estudo técnico preliminar da contratação e a análise de riscos, previstos na IN SLTI nº 4/2014; e c) o parcelamento dos serviços técnica e economicamente viáveis de serem licitados em separado, ou adjudicados por itens, com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade do certame.

1.1.2.8 INFORMAÇÃO

Previsão contratual de pagamento pelo Instituto para o treinamento dos profissionais da empresa contratada

Fato

O Instituto firmou o Contrato nº 10/2014 com a empresa MI Montreal Informática SA, para a prestação de serviços técnicos especializados de suporte à infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação do Instituto e do Centro Nacional de Primatas.

Entre os itens constantes no Contrato consta a previsão de pagamento pelo Instituto para o treinamento dos profissionais da empresa contratada, conforme consta no seu item 3.21, transcrito abaixo:

3.21. A critério do IEC e CENP, visando garantir a atualização tecnológica, os profissionais poderão ser treinados em cursos técnicos, workshops, seminários e/ou congressos nacionais, os quais garantam a prestação de serviços descritos neste Termo de Referência, de forma a cumprir os níveis de serviços contratados. O valor fixo anual considerado para cobrir essas despesas está definido no ANEXO VIII – MODELO DE PROPOSTA e com tributos inclusos;

O item 17.1.2 do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 8/2014 estabeleceu o valor fixo anual de R\$ 36.000,00 para esse gasto, sendo esse valor o constante no Contrato nº 10/2014.

Questionado quanto ao fato, o Instituto se manifestou conforme transcrito abaixo, por meio de documento datado de 18 de maio de 2016:

Referente ao item "3.21" informo que esse recurso foi previsto para prover capacitação em ferramentas específicas adquiridas pelo IEC, sobre as quais o conhecimento técnico pertença a um seleto grupo de profissionais, os quais não seriam facilmente recrutados no mercado local. Vale ressaltar que o recurso em questão nunca foi utilizado.

De fato, constatou-se que o Instituto não efetuou pagamento referente a este item. Quanto à alegação de que o recurso é previsto para prover capacitação em *ferramentas específicas adquiridas pelo IEC*, não é o que está descrito na referida cláusula contratual que



possibilita até mesmo o pagamento à empresa MI Montreal Informática SA pela participação de seus funcionários em congressos.

Acrescente-se que o item está descrito de forma genérica e sem estabelecer critérios claros para que ocorra o pagamento desse valor, tornando esse objeto indefinido e passível de várias interpretações.

Dessa forma, cabe recomendar ao IEC que não efetue pagamentos à empresa MI Montreal Informática SA para treinamento de seus profissionais, considerando que compete à empresa manter funcionários capacitados para a realização dos serviços para os quais foi contratada e que não foram estabelecidos critérios claros para o pagamento desses serviços no Contrato nº 10/2014.

2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Fragilidade na Estrutura Interna da Unidade para o Acompanhamento e Atendimento das Recomendações do Controle Interno.

Fato

Da análise das recomendações efetuadas pela CGU por meio do Sistema Monitor, decorrentes de Auditoria de Acompanhamento da Gestão de 2011 (Relatório nº201200935) e Auditoria Anual de Contas de 2013 (Relatório nº201406161), verificou-se que a UPC tem cadastradas nove recomendações no sistema com a situação “Monitorando”.

O quadro a seguir demonstra a situação das recomendações, em análise efetuada após a alimentação do sistema pela unidade:

Quadro: Quantidade de recomendações atendidas e pendentes de atendimento

Relatório	Constatação	Recomendação	Situação
201200935	Nº2 Ausência de Processos de Habilitação para concessão do Adicional de Titulação/Gratificação de Qualificação aos servidores do IEC – R\$ 334.422,06.	Nº155596 Suspender o pagamento da Gratificação de Qualificação – GQ dos 04 servidores ativos e 04 aposentados até a regularização da situação.	-ATENDIDA- O IEC se manifestou por meio do Ofício Nº 0410/2016/DIR/IEC/SVS/MS, de 25 de abril de 2016, tendo sido verificado o seguinte: Em relação ao servidor ACF, evidenciou-se que a recomendação foi atendida, haja vista que a UPC apresentou cópias de certificados de participação em treinamentos e cursos que comprovaram o efetivo cumprimento da carga horária mínima exigida para a concessão do benefício. No tocante a servidora SRO, constatou-se que a recomendação foi atendida, tendo em vista que o IEC suspendeu o pagamento do benefício desde o mês de janeiro de 2016, devido a não comprovação documental para a concessão da Gratificação de Qualificação (GQ).



Relatório	Constatação	Recomendação	Situação
201200935	Nº2 Ausência de Processos de Habilitação para concessão do Adicional de Titulação/Gratificação de Qualificação aos servidores do IEC – R\$ 334.422,06.	Nº155597 Providenciar o ressarcimento dos valores pagos caso os servidores não apresentem comprovação das graduações requeridas.	-NÃO ATENDIDA- O IEC se manifestou por intermédio do Ofício Nº 0410/2016/DIR/IEC/SVS/MS, de 25 de abril de 2016, tendo sido verificado o seguinte: Sobre a servidora SRO, evidenciou-se que a Unidade apenas informou que já tinha lhe cientificado quanto ao valor total do ressarcimento ao erário, relativo aos valores pagos a título de Gratificação de Qualificação (GQ). Desta feita, como o IEC não demonstrou que adotou providencias legais no sentido de efetivar o processo de ressarcimento, a recomendação permanece pendente de atendimento.
201200935	Nº2 Ausência de Processos de Habilitação para concessão do Adicional de Titulação/Gratificação de Qualificação aos servidores do IEC – R\$ 334.422,06.	Nº155598 Implementar procedimentos administrativos com vistas à prevenção, identificação e resolução dos casos de concessão indevida de adicional remuneratório relativo à titulação de servidores, tanto em relação aos casos pretéritos, quanto em relação ao pedidos doravante formulados.	-ATENDIDA PARCIALMENTE- O IEC se manifestou por intermédio do Ofício Nº 0410/2016/DIR/IEC/SVS/MS, de 25 de abril de 2016, tendo sido verificado o seguinte: Em relação à identificação e resolução dos casos de concessão indevida a UPC informou que realizará a reestruturação da Comissão Interna de Desenvolvimento do Plano de Carreiras e Cargos de Pesquisa e Investigação Biomédica em Saúde Pública que avalia e homologa a concessão da Gratificação de Qualificação (GQ) e também procederá a realização de revisão em todos os processos de concessão a partir do ano 2000. Assim sendo, evidencia-se que as medidas adotadas configuram no atendimento da recomendação. No tocante à prevenção dos casos de concessão indevida quanto aos pedidos doravante formulados o IEC não informou quais rotinas e/ou procedimentos administrativos foram implementados visando o atingimento do referido objetivo. Desta forma, a recomendação permanece pendente de atendimento.
201200935	Nº8 Ausência de Processos de Habilitação para concessão do Adicional de Titulação/ Retribuição por Titulação - RT aos servidores do IEC.	Nº155599 Suspender o pagamento da Retribuição por Titulação – RT da servidora até a regularização da situação. Providenciar o ressarcimento dos valores pagos caso a servidora não apresente comprovação das	-ATENDIDA PARCIALMENTE- O IEC se manifestou por intermédio do Memorando nº 205/2016/SOCAD/SEGEP/IEC/SVS/MS, de 13 de maio de 2016, tendo sido verificado o seguinte: A UPC comprovou que realizou a suspensão do pagamento da Retribuição por Titulação – RT a partir do mês de maio de 2016. Deste modo, considera-se atendida a recomendação. Em relação ao ressarcimento dos valores pagos a título da Retribuição por Titulação – RT, constatou-se que o IEC apenas



Relatório	Constatação	Recomendação	Situação
		graduações requeridas.	cientificou a servidora LMM que adotará providências com base na Orientação Normativa nº05, de 21 de fevereiro de 2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. Por conseguinte, a recomendação permanece pendente de atendimento.
201406161	Nº29 Fracionamento de despesa como fuga do processo licitatório.	Nº131620 Implantar a programação das despesas de forma global e anual, com o planejamento das aquisições e contratações para todo o exercício, mediante levantamento das necessidades de compras e serviços junto aos diversos setores internos da UJ.	-NÃO ATENDIDA- O IEC informou, por meio do Sistema Monitor, que criou o Comitê de Aquisições e Contratações (Portaria nº53, de 18 de abril de 2016), visando sanear as falhas apontadas e que realizará um planejamento com participação das diversas seções da unidade, com foco no próximo exercício, para a implantação de medidas que possibilitem a realização de contratações mais eficientes e cêleres. Isto posto, a recomendação permanece pendente de atendimento.
201406161	Nº30 Fragilidades nos controles internos ocasionou contratação emergencial fora dos requisitos e pressupostos previstos em lei.	Nº131621 Estruturar o setor responsável pelas licitações da entidade, através de incremento do número de servidores, por meio de remanejamento de pessoal de outras áreas ou, na sua impossibilidade, requisição de servidores.	-NÃO ATENDIDA- A CGU-R/PA, no dia 08 de abril de 2016, enviou a Solicitação de Auditoria nº201600601 e anexo o relatório das recomendações que ainda estavam pendentes (Plano de Providências Permanente - PPP) ao Instituto Evandro Chagas, solicitando que fossem encaminhadas até o dia 29 de abril de 2016 as providências para cumprimento das recomendações expedidas pelo Controle Interno. Entretanto, esgotado o prazo, não houve manifestação da Unidade. Posteriormente, em 25 de maio de 2016, o IEC informou, via Sistema Monitor, que encaminhou pedido de concurso ao Ministério do Planejamento e que até o final do mês de agosto de 2016 incrementaria o setor de compras e licitação com mais três servidores. Dessa forma, a recomendação permanece pendente de atendimento.
201406161	Nº34 Falhas na instrução do Processo nº 25209.003408/2013-51 (Inexigibilidade 001/2013), quanto à comprovação de exclusividade e "Justificativa de Preço".	Nº131622 Editar Ato Normativo que permita aprimorar os mecanismos de Controle da formalização e legalidade dos procedimentos licitatórios, de	-NÃO ATENDIDA- O IEC informou, por intermédio do Sistema Monitor, que criou o Comitê de Aquisições e Contratações (Portaria nº53, de 18 de abril de 2016), visando sanear as falhas apontadas e que considera a recomendação no sentido de ter que implantar a equipe de Controle Interno da Unidade, que ainda encontra-se em processo de escolha de seus membros, além de mecanismos como o "check-lists"



Relatório	Constatação	Recomendação	Situação
		forma a instruí-los adequadamente, em todas as fases da licitação.	que estabelece os documentos mínimos necessários na composição dos processos, mas reconhece que o aludido mecanismo é precário. Salienta-se que a UPC não apresentou documentos/informações referentes à edição de ato normativo objeto da recomendação. Desse modo, a recomendação permanece pendente de atendimento.
201406161	Nº34 Falhas na instrução do Processo nº 25209.003408/2013-51 (Inexigibilidade 001/2013), quanto à comprovação de exclusividade e "Justificativa de Preço".	Nº 131623 Capacitar os servidores que trabalham na área de gestão de compras e contratações para que estejam devidamente qualificados a exercer suas atividades.	-NÃO ATENDIDA- A CGU-R/PA, no dia 08 de abril de 2016, enviou a Solicitação de Auditoria nº201600601 e anexo o relatório das recomendações que ainda estavam pendentes (Plano de Providências Permanente - PPP) ao Instituto Evandro Chagas, solicitando que fossem encaminhadas até o dia 29 de abril de 2016 as providências para cumprimento das recomendações expedidas pelo Controle Interno. Entretanto, esgotado o prazo, não houve manifestação da Unidade. Dessa forma, a recomendação permanece pendente de atendimento.
201406161	Nº29 Fracionamento de despesa como fuga do processo licitatório.	Nº 131640 Apurar o prejuízo porventura existente decorrente de pagamentos não permitidos pela legislação e exigir sua devolução.	-NÃO ATENDIDA- O IEC informou, via Sistema Monitor, que por falta de treinamento dos servidores responsáveis pela alimentação do Sistema Monitor desconhecia que existiam recomendações pendentes. Ademais, a UPC tenta um sua resposta discutir novamente a matéria que ensejou a recomendação, além de afirma que não houve prejuízo, sem, no entanto, mencionar qualquer providencia no sentido de comprovar essa afirmativa, sequer um procedimento de apuração. Do exposto, a presente recomendação permanece pendente.

Fonte: Informações constantes do Sistema Monitor.

As informações constantes do quadro acima demonstram que o IEC não mantém uma rotina de acompanhamento e atendimento das recomendações emanadas pela CGU, tendo recomendações pendentes de atendimento que impactam a gestão da Unidade.

Salienta-se, que na seção 7 (Conformidade da Gestão e Demandas dos Órgãos de Controle) do Relatório de Gestão do exercício 2015 a UPC informou de forma equivocada que não tinha informações sobre recomendações do Órgão de Controle Interno, haja vista que não houve ocorrência no exercício.

2.2 Composição do Relatório de Auditoria

2.2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

2.2.1.1 INFORMAÇÃO

Ausência de informações no Relatório de Gestão.



Fato

Com a finalidade de avaliar a conformidade das peças do processo de contas do Instituto Evandro Chagas, nos termos do art. 13 da IN TCU nº63, de 01 de setembro de 2010, evidenciou-se que a unidade prestadora da conta (UPC) elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do TCU para o exercício de 2015, contemplando os formatos e conteúdos obrigatórios exigidos nos termos da DN TCU n.º146/2015, DN TCU n.º147/2015, Portaria TCU n.º321/2015 e Portaria CGU nº500/2016.

Contudo, em relação ao Relatório de Gestão, verificou-se que em algumas informações foram estruturadas atendendo parcialmente as orientações constantes do Sistema de Prestação de Contas (e-Contas), ressalta-se que a falta dessas informações não impactou na compreensão da gestão da UPC no exercício de 2015.

Com vistas ao aprimoramento dos futuros relatórios ressalta-se que a UPC deve elaborar o conteúdo da peça de forma criteriosa, com todas as informações elencadas nas orientações dos Órgãos de Controle, em especial as contidas nos itens e subitens das seções do Sistema de Prestação de Contas do TCU (e-Contas), conforme exemplo a seguir:

Seção - “Apresentação”

- A UPC não especificou as principais dificuldades encontradas para a realização dos objetivos no exercício de referência do relatório.

Seção 3 - “Governança”

- Item - “Atividades de correição e de apuração de ilícitos administrativos”: A UPC não registrou a sistemática de apuração de ilícitos cometidos por colaboradores da unidade, bem como sobre a condução dos processos administrativos disciplinares.

- Item - “Gestão riscos e controles internos”: A UPC não consignou a percepção dos riscos que podem comprometer os objetivos institucionais e da qualidade do funcionamento dos controles internos administrativos, principalmente quanto à suficiência desses controles para mitigar os riscos e garantir, com segurança razoável, a confiabilidade das informações financeiras produzidas; a obediência às leis e regulamentos que a regem, ou ao seu negócio; a salvaguarda dos seus recursos, de modo a evitar perdas, mau uso e dano; a eficácia e a eficiência de suas operações frente aos objetivos traçados.

Seção 4 - “Relacionamento com a sociedade”

- Item - “Canais de acesso do cidadão”: A UPC não mencionou se houve alterações dos procedimentos adotados decorrentes das informações disponibilizadas.

- Item - “Medidas para garantir a acessibilidade aos produtos, serviços e instalações”: A UPC não detalhou quais foram as adaptações realizadas visando garantir o acesso fácil aos seus serviços, produtos e instalações por cidadãos portadores de alguma deficiência.

Seção 6 - “Áreas especiais de gestão”

- Item - “Gestão de pessoas”: A UPC não se manifestou sobre eventuais estudos realizados para avaliar a distribuição do pessoal no âmbito da unidade, especialmente no



contexto da execução da sua atividade-fim e a qualificação da força de trabalho quanto ao grau de escolaridade, especialização, tempo para aposentadoria, idade.

- Item - “Estrutura de pessoal da unidade”: A UPC não especificou a quantidade de servidores disponíveis frente às necessidades da unidade; resultados de eventuais avaliações sobre a distribuição da força de trabalho entre a área meio e área fim; e possíveis impactos da aposentadoria sobre a força de trabalho disponível, notadamente quando essa força é formada prioritariamente por servidores mais próximos do evento aposentadoria.

Seção 7 - “Conformidade da gestão e demandas dos órgãos de controle”

- Item - “Tratamento de recomendações do órgão de controle interno”: A UPC não apresentou uma visão geral sobre das recomendações feitas pelo seu órgão de controle interno, informando a quantidade de recomendações recebidas comparativamente à quantidade atendida pela UPC, destacando, de forma sucinta, as recomendações que tenham provocado maior impacto na gestão da unidade e informando sobre as formas de que dispõe para o efetivo acompanhamento das recomendações do OCI, tais como designação de área específica, sistema informatizado, estrutura de controles etc.

- Item - “Demonstração da conformidade do cronograma de pagamentos de obrigações com o art. 5º da Lei 8.666/1993”: A UPC não demonstrou os controles instituídos para garantir o cumprimento do cronograma determinado pela Lei.

Seção - “Relatórios, pareceres e declarações”

- Item - “Rol de Responsáveis”: A UPC na elaboração da peça não observou que faltou a inclusão de um dirigente máximo entre os integrantes, que foram incluídos indevidamente servidores com cargo de staff e outros que não eram de nível de hierarquia imediatamente inferior ao dirigente máximo, que todos os períodos registrados estavam incorretos e que não foram consignados os endereços residenciais e de correio eletrônico dos respectivos responsáveis. Salienta-se que a situação foi detalhada em ponto específico deste relatório. Ressalta-se, ainda, que o TCU reabriu o Sistema de Prestação de Contas do TCU (e-Contas) visando atualização da peça.

- Item - “Declarações de Integridade”:

- Subitem - “Declaração de integridade e completude dos registros no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões”: Não há informações adicionais sobre a estrutura de controles internos que foi utilizada para garantir o cumprimento dos comandos da Instrução Normativa TCU nº 55, de 24 de outubro de 2007;

- Subitem - “Declaração de cumprimento das disposições da Lei 8.730/1993 quanto à entrega das declarações de bens e rendas”: Não há informações sobre a sistemática de coleta das declarações de bens e rendas.

Certificado de Auditoria Anual de Contas



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

Certificado: 201600601

Unidade Auditada: INSTITUTO EVANDRO CHAGAS

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA SAUDE

Município (UF): Ananindeua (PA)

Exercício: 2015

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2015 e 31/12/2015 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. A seguinte constatação subsidiou a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

– Manutenção de contrato antieconômico de serviços de tecnologia da informação, decorrente da realização de pagamentos por profissionais não utilizados pela empresa contratada (item 1.1.2.7)

4. Diante dos exames realizados e da identificação denexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.558.552-**	Diretor do Instituto Evandro Chagas	Regular com Ressalva	Item 1.1.2.7 do Relatório de Auditoria nº 201600601
Demais integrantes do		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas



Rol de Responsáveis			irregularidades com participação determinante destes agentes.
---------------------	--	--	---

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 9º, § 6º, da Decisão Normativa TCU nº 147/2015.

Belém (PA), 11 de julho de 2016.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida por:

Chefe Substituta da Controladoria-Regional da União no Estado do Pará



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Autoridade Supervisora: Ricardo José Magalhães Barros - Ministro de Estado da Saúde

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2015 do Instituto Evandro Chagas - IEC no município de Ananindeua, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. O trabalho de auditoria teve como escopo avaliar, de forma geral, os indicadores de gestão adotados pela Unidade, a gestão de recursos humanos e de tecnologia da informação, além das providências adotadas para atendimento às recomendações dos Órgãos de Controle Interno e Externo.

3. Como resultados dos trabalhos, destacam-se a ausência de metodologia de desenvolvimento de sistemas formalmente aprovada, resultando em sistemas do Instituto sem documentação suficiente; a contratação conjunta de serviços técnica e economicamente divisíveis, resultando em restrição à competitividade do processo licitatório; a manutenção de contrato antieconômico de serviços de tecnologia da informação, decorrente da realização de pagamentos por profissionais não utilizados pela empresa contratada; a ausência de Plano Diretor de Tecnologia da Informação e de política de segurança da informação e comunicações institucionalizadas.

4. No intuito de eliminar ou mitigar os riscos decorrentes dessas falhas, recomendou-se elaborar e publicar Plano Diretor de Tecnologia da Informação, de forma a alinhar as ações de tecnologia da informação ao alcance dos objetivos institucionais; elaborar, aprovar e publicar Política de Segurança da Informação e Comunicações; definir e aprovar metodologia de desenvolvimento de sistemas do Instituto Evandro Chagas, assegurando níveis mínimos de padronização e vincular as contratações de manutenção e desenvolvimento de sistemas a essa metodologia, de forma a ter parâmetros para o estabelecimento do modelo de execução do objeto; e realizar novo processo licitatório para a contratação dos serviços constantes no Contrato nº 10/2014 (Pregão Eletrônico nº 8/2014).



5. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF

Diretor de Auditoria da Área Social

