



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Avaliação do planejamento de contratações de TIC

Brasília, Janeiro de 2023

Auditoria-Geral do INSS



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Instituto Nacional do Seguro Social
Auditoria-Geral
Coordenação-Geral de Auditoria em Gestão Interna
Coordenação de Auditoria em Gestão Interna
Auditoria Regional em Florianópolis

Unidades examinadas:

Diretoria de Orçamento Finanças e Logística (DIROFL)

Diretoria de Tecnologia da Informação e Inovação (DTI)



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

MISSÃO

Aumentar e proteger o valor organizacional, fornecendo avaliações, assessoria e conhecimentos objetivos, baseados em risco, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, gerenciamento de riscos e controles.

AVALIAÇÃO

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RESUMO

1. QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA?

A ação avaliou os procedimentos de planejamento das contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC realizados pelo INSS no período de 06/2019 a 03/2022, a fim de verificar se estes atendem às determinações da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME, de 04 de abril de 2019 e da Resolução nº 5/CEGOV/INSS, de 28 de maio de 2020, não tendo sido avaliados os critérios técnicos que envolveram a escolha das soluções contratadas.

2. POR QUE A AUDITORIA REALIZOU ESSE TRABALHO?

Constante do Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT2022, a ação foi realizada face à materialidade e à relevância envolvidas nos processos de aquisições de TIC no INSS, tendo em vista a necessidade de alinhamento dos procedimentos adotados na fase de planejamento das contratações de soluções de tecnologia da informação com as diretrizes normativas que as regulamentam no âmbito do serviço público federal.

No que concerne à materialidade, o montante financeiro auditado na ação totaliza R\$ 866.565.054,53, correspondendo a 92% dos valores totais envolvidos nas contratações de TIC no período.

3. QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDITORIA? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A análise efetuada nos processos resultou nas seguintes constatações:

3.1. Incompletude ou inexistência de informações relativas ao acompanhamento das ações de tratamento de riscos indicadas nos Mapas de Gerenciamento de Riscos e inadequação destes, quanto à obrigatoriedade de sua produção e juntada aos autos do processo administrativo, conforme prevê o art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019.

3.2. Falhas na elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência ou Projeto Básico (TR/PB) referente à quantificação da demanda e à elaboração de orçamento estimativo detalhado nos três processos relacionados aos contratos com a Dataprev: contrato 19/2020, contrato 20/2020 e contrato 30/2022.

Foram emitidas duas recomendações, sendo uma com vistas à implementação de rotinas de supervisão e ações de gerenciamento dos riscos e a outra recomendação para que sejam estabelecidas metodologia e métrica para a estimativa das quantidades e custos envolvidos na contratação de serviços complementares e adicionais de processamento de dados e de sustentação dos sistemas mantidos pela Dataprev.³



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AUDGER	Auditoria Geral do INSS
CGU	Controladoria Geral da União
DOD	Documento de Oficialização de Demanda
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
DIROFL	Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística
ETP	Estudos Técnicos Preliminares
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOG	Seção de Logística, Licitações, Contratos e Engenharia
ME	Ministério da Economia
MGR	Mapa de Gerenciamento de Riscos
NA	Nota de Auditoria
PAINT	Plano Anual de Auditoria Interna
PB	Projeto Básico
PFE	Procuradoria Federal Especializada
SA	Solicitação de Auditoria
SGD	Secretaria de Governo Digital
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SR	Superintendência Regional
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TR	Termo de Referência



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
RESULTADOS DOS EXAMES.....	9
1. Inconsistência dos Mapas de Gerenciamento de Riscos.....	9
2. Falhas no planejamento da licitação de TIC - Contratos 19/2020, 20/2020 e 30/2022.....	11
RECOMENDAÇÕES.....	17
CONCLUSÃO.....	18
ANEXOS.....	20



INTRODUÇÃO

Trata-se do relatório que apresenta os resultados da avaliação dos procedimentos adotados na fase de planejamento em processos para contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) efetuadas pelo INSS no período de junho de 2019 a março de 2022.

A fase de Planejamento da Contratação é iniciada, conforme disposto no *caput* do art. 10 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, com o recebimento pela área de TIC do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) elaborado pela área requisitante, e finalizada, de acordo com art. 9º, III da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, com a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico TR/PB pela equipe de planejamento da contratação, a qual deverá ser composta por um integrante da área requisitante, um integrante da área de TIC e um integrante da área administrativa (art. 2º, IV da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019).

No âmbito do INSS, conforme disposto no art. 11, I, "a" do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, a área administrativa responsável pelo planejamento, coordenação, normatização, monitoramento e supervisão da execução das atividades de gestão e de logística referentes às contratações públicas é a Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística - DIROFL. Especificamente para as contratações de TIC, em razão do contido no art. 12, I, II e VIII do Decreto nº 10.995/2019, a DIROFL conta com a participação obrigatória da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), área de TIC do INSS e órgão seccional do SISP, "responsável por gerir a Tecnologia da Informação e Comunicação e pelo planejamento, coordenação e acompanhamento das ações relacionadas às soluções de TIC do órgão ou entidade" (art. 2º, II da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019).

Nesta ação de auditoria foram avaliados os procedimentos adotados pelo INSS observando a sua adequação à Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal e à Resolução nº 5/CEGOV/INSS/2020, que institui a Política de Gestão de Riscos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Prevista no Plano Anual de Auditoria Interna – PAINT 2022, a ação avaliou a fase de planejamento da contratação de sete processos, que correspondem a 92% dos valores dispensados no referido período pelo INSS para a contratação de solução de TIC, perfazendo um total de R\$ 866.565.054,53.

A Tabela 1 apresenta a relação dos processos analisados na ação de auditoria:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Tabela 1 – Contratos analisados

Contrato nº	Processo SEI	Tipo	Objeto	Valor Total (R\$)
S/Nº (*)	35014.xxxxxx/2020-16	Pregão Eletrônico S/Nº (*)	Serviço de Telefonia Fixa Comutada (STFC - FIXO/FIXO e FIXO/MÓVEL) para a Central de Atendimento Remoto do INSS (CAR), incluídos nos serviços a coleta e entrega de chamadas telefônicas em sentido inverso.	37.267.472,00
20/2020	35014.xxxxxx/2020-40	Dispensa de Licitação 08/2020	Serviços de tecnologia da informação e comunicação para necessidades finalísticas da Autarquia	43.307.170,44
19/2020	35014.xxxxxx/2020-08	Dispensa de Licitação 09/2020	Serviços de tecnologia da informação e comunicação para necessidades administrativas da Autarquia	43.970.054,45
30/2022	35014.xxxxxx/2021-40	Dispensa de Licitação 04/2020	Serviços de tecnologia da informação e comunicação para necessidades finalísticas da Autarquia	557.305.932,40
31/2022	35014.xxxxxx/2019-43	Dispensa de Licitação 01/2022	Solução Corporativa de Rede de Dados	178.694.795,62
Credenciamento 01/2021	35014.xxxxxx/2020-66	Inexigibilidade de Licitação	Credenciamento - Serviço de Provisão de Gratuidade de Navegação para a plataforma "Meu INSS"	6.019.629,62
S/Nº (**)	35014.xxxxxx/2021-53	Não definido (**)	Equipamento de software para servidora com baixa visão	Não definido (**)
			TOTAL	R\$ 866.565.054,53

Fonte: Elaboração própria - Dados obtidos nos processos analisados.

*Processo em fase de elaboração de Edital e Minuta de Contrato na data da conclusão da avaliação, em 11/07/2022

**Processo em fase de aprovação do DOD na data da conclusão da avaliação, em 11/07/2022

Durante a execução foram analisados o Documento de Oficialização da Demanda (DOD), o Mapa de Gerenciamento de Riscos (MGR), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e os Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB) de cada processo, visando à avaliação da fase de planejamento das contratações de soluções de TIC, iniciadas a partir do DOD, elaborado pela



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

área requisitante¹ da solução, e recepcionado para análise inicial pela Área de Tecnologia da Informação (TI). A fase final do planejamento da contratação se dá com a elaboração do Termo de Referência ou do Projeto Básico pela equipe de planejamento da contratação (EPC).

Considerando a materialidade e os riscos envolvidos foram elaboradas as seguintes questões de Auditoria:

1. Os procedimentos adotados pelo INSS para aquisição de soluções de TIC estão de acordo com a Política de Gestão de Riscos instituída pela Autarquia?
2. O processo de planejamento de contratação de TIC está sendo executado de acordo com o disposto na Instrução Normativa nº 1/SGD/ME, de 04 de abril de 2019?

As técnicas utilizadas nessa auditoria compreenderam análise documental, triangulação e correlação de informações, revisão analítica e extração de dados em sistemas corporativos.

As indagações foram dirigidas às áreas envolvidas no processo de planejamento da contratação por meio de Solicitações de Auditoria.

¹ Área Requisitante da solução: unidade do órgão ou entidade que demande a contratação de uma solução de TIC. (Art. 2º inciso I da IN1/2019)



RESULTADOS DOS EXAMES

1. Inconsistência dos Mapas de Gerenciamento de Riscos.

O Mapa de Gerenciamento de Riscos (MGR) é um documento utilizado para o registro das informações relacionadas aos riscos, levantados pelas equipes responsáveis pela licitação e contratação, durante a fase de planejamento, seleção do fornecedor e gestão do contrato nos processos de contratação de TIC. Nele devem constar a relação de riscos existentes em cada uma das fases, as ações preventivas e de contingência voltadas à redução e/ou mitigação desses riscos, além do acompanhamento das medidas adotadas pelas equipes a partir das ações de tratamento de riscos, consoante à Política de Gestão de Riscos definida pelo INSS. Por meio dos procedimentos de auditoria aplicados, constatou-se que os MGRs dos processos avaliados apresentaram falhas quanto ao registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos.

Durante a fase de planejamento, de acordo com os incisos I, II e III do § 1º do art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, a equipe de planejamento deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o MGR, no qual deverá conter no mínimo: (i) a identificação e análise dos principais riscos, compreendendo sua natureza e determinando o nível de risco por meio da combinação entre impacto e probabilidade; (ii) a avaliação e seleção da resposta aos riscos identificados em função do apetite de risco do INSS; e (iii) o registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos.

O MGR deve ser composto por todos os registros relacionados às ações de gerenciamento de riscos da contratação efetuadas pelas equipes que atuarem no processo.

Os riscos, inicialmente identificados pela equipe de planejamento da contratação, serão avaliados e selecionados em função do apetite de risco do INSS. As ações planejadas para mitigar esses riscos deverão ser adotadas e registradas no decorrer da contratação. Na fase de planejamento, a equipe será a responsável pelo registro das ações adotadas para tratamento dos riscos identificados relacionados a essa fase. Conforme previsto no inciso I do § 4º, art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, ao final da fase de planejamento, quando da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico - TR/PB, a equipe de planejamento deverá juntar ao processo o MGR atualizado contendo todas as ações de tratamento efetuadas durante a respectiva fase.

Por sua vez, as ações de gerenciamento de riscos da contratação, conforme previsto no *caput* do art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, deverão estar em harmonia com a Política de Gestão de Riscos do órgão, que no INSS foi instituída pela Resolução nº 5/CEGOV/INSS/2020.

Dos sete processos analisados nesta auditoria, em seis constatou-se a existência de ao menos um documento elaborado com vistas ao Gerenciamento de Riscos e indicados como MGR. Em cinco desses seis processos foram constatadas falhas relacionadas à anexação do MGR após a conclusão do TR/PB e quanto ao registro de acompanhamento das ações de tratamento dos riscos, conforme demonstrado no Quadro 1. Ressalta-se que em relação ao



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

processo para aquisição de Equipamento de Software (SEI 35014.xxxxxx/2021-53, sem número de contrato definido) não houve análise do MGR, uma vez que o mesmo se encontra na fase de aprovação do DOD, ou seja, em fase inicial de planejamento e, conforme o inciso I do § 4º do art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019 sem obrigatoriedade de juntada do MGR anterior à conclusão do TR/PB.

Quadro 1 – Achados referentes aos Mapas de Gerenciamento de Riscos analisados

Ausência de informações no MGR a respeito do Tratamento de Riscos (Critério: inciso III, § 1º, art. 38 da IN 1/2019)	Incompletude das informações no MGR a respeito do Tratamento de Riscos (Critério: inciso III, § 1º, art. 38 da IN 1/2019)	Ausência de anexação/atualização do MGR após a elaboração do TR/PB (Critério: inciso I, § 4º, art. 38 da IN 1/2019)
- Processo 35014.xxxxxx/2020-08 (Contrato 19/2020 - Dataprev) - Processo 35014.xxxxxx/2021-40 (Contrato 30/2022 - Dataprev) - Processo 35014.xxxxxx/2020-16 (S/Nº de contrato definido).	- Processo 35014.xxxxxx/2020-66 (Credenciamento 01/2021)	- Processo 35014.xxxxxx/2020-08 (Contrato 19/2020 - Dataprev) - Processo 35014.xxxxxx/2021-40 (Contrato 30/2022 - Dataprev) - Processo 35014.xxxxxx/2020-40 (Contrato 20/2020 - Dataprev) - Processo 35014.xxxxxx/2020-66 (Credenciamento 01/2021)

Fonte: Elaboração própria - Dados obtidos nos processos analisados.

Conforme pode ser observado na Tabela 2, os processos de contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação relacionados ao contrato 19/2020 e ao contrato 30/2022, além do processo 35014.xxxxxx/2020-16 (sem número de contrato definido), não atendem ao inciso III do § 1º do art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, devido à ausência ou incompletude das informações de ações para o tratamento dos riscos levantados para a fase de planejamento da licitação.

No processo de contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação para necessidades administrativas da Autarquia, contrato 19/2020 (35014.xxxxxx/2020-08), e no processo de contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação para necessidades finalísticas da Autarquia, contrato 30/2022 (35014.xxxxxx/2021-40), não constavam informações de ações para o tratamento dos riscos 1 ao 6 apontados pela equipe de planejamento da licitação nos mapas de riscos constantes nos processos.

Já no processo SEI 35014.xxxxxx/2020-16 (sem número de contrato definido) para contratação de serviço de telefonia fixa comutada (STFC - fixo/fixo e fixo/móvel) para a Central de Atendimento Remoto do INSS (CAR), não constavam as ações para tratamento do Risco 10, também apontado pela equipe de planejamento da licitação, como risco a ser mitigado na fase de planejamento.

Em outro processo da amostra, relativo ao Credenciamento 01/2021 (Processo 35014.xxxxxx/2020-66) - serviço de provimento de gratuidade de navegação para a



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

plataforma “Meu INSS”, observou-se incompletude nas informações referentes ao registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos elencados e relacionados pela equipe à fase de planejamento da contratação, indicando prejuízo na condução das ações de tratamento dos riscos devido à falta de registro, e inconformidade ao inciso III, § 1º, art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019.

Em quatro processos (credenciamento 01/2021; contrato 19/2020; contrato 20/2020; e contrato 30/2022), não foi respeitado o inciso I do § 4º do art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019 que estabelece a obrigatoriedade de juntar o MGR atualizado com as devidas ações de tratamento adotadas durante a fase de planejamento ao final da elaboração do TR/PB.

Sobre esse aspecto, cabe registrar que no planejamento dessas contratações os MGRs tiveram sua elaboração após a conclusão do Estudo Técnico Preliminar – ETP sem que tenham sido registradas as atualizações relacionadas às ações de tratamento de risco adotadas até a elaboração do TR/PB.

A ausência de implementação efetiva de Gestão e Gerenciamento de Riscos e de rotinas de supervisão pela DIROFL para avaliação da adequação dos procedimentos adotados no planejamento dos processos de contratação de soluções de TIC em atendimento aos atos normativos vigentes, são as causas das falhas identificadas nos MGRs. Além disso, a ausência de supervisão compromete a eficácia da fase de planejamento, a exemplo da falta de registro das ações de tratamento de riscos executadas pela equipe na fase de planejamento.

Essa situação pode ser ilustrada pela observação efetuada em dois dos processos celebrados entre o INSS e a Dataprev - contratos 19/2020 e 30/2022 - em que as ações previstas para os tratamentos dos riscos não foram registradas.

Diante do exposto, conclui-se que há necessidade de implementação efetiva de ações de supervisão das atividades de Gerenciamento de Riscos para as contratações de soluções de TIC e de monitoramento da implementação das ações de tratamento dos riscos identificados nos processos analisados, acompanhando as fases seguintes ao planejamento das contratações, conforme previsto nos §§3º e 4º do art. 38 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019.

2. Falhas no planejamento da licitação de TIC - contratos 19/2020, 20/2020 e 30/2022

O planejamento das licitações é parte fundamental para contratação de obras e serviços no âmbito da Administração Pública Federal.

No que se refere às contratações de TIC, como parâmetro normativo têm-se a Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal e, especialmente, relativo à fase de planejamento da licitação, objeto desta auditoria, os procedimentos descritos no Capítulo III, Seção I, Subseções I, II e III.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A fase de planejamento tem início com a expedição do Documento de Oficialização de Demanda – DOD, tendo como etapa intermediária a elaboração do Estudo Técnico Preliminar – ETP, sendo finalizada com o Termo de Referência ou Projeto Básico. Em razão disso, a análise de auditoria levou em consideração a adequação dos processos de TIC, constantes da amostra, aos requisitos especificados nos Arts. 10 a 24 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019.

Dentre os requisitos avaliados, a pesquisa de preços é elemento primordial para a elaboração do orçamento, mitigando os riscos de sobrepreço e proporcionando competitividade ao certame, uma vez que permite o cálculo do valor estimado correspondente aos valores reais de mercado. Evita ainda a consideração de preços inexequíveis e contratações desvantajosas, permitindo assim, a avaliação adequada de possíveis pedidos de reajuste na fase contratual.

Durante o ETP, de acordo com o art. 11, I e II da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, os integrantes técnico e requisitante deverão definir e especificar as necessidades de negócio e tecnológicas para a contratação, além dos requisitos necessários e suficientes para a escolha da solução, incluindo detalhada, motivada e justificadamente a forma de cálculo, o quantitativo de bens e de serviços necessários para a sua composição. Também deverá ser efetuada análise comparativa das soluções técnica e funcionalmente viáveis, a qual deverá conter (i) o cálculo dos custos totais de propriedade (*Total Cost Ownership - TCO*) por meio da obtenção dos custos inerentes ao ciclo de vida dos bens e serviços de cada solução; e (ii) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados.

A partir do ETP, é então elaborado o Termo de Referência pela equipe de planejamento, no qual, conforme art. 12, VIII da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, deverá constar as informações acerca das estimativas de custos dentre outras. Ainda, para as licitações por preço global, cada serviço ou produto do lote, de acordo com, o art. 12, § 4º, deverá estar discriminado em itens separados nas propostas de preços, de modo a permitir a identificação do seu preço individual na composição do preço global. A pesquisa de preços, de acordo com a Instrução Normativa nº 73/SEGES/ME, de 5 de agosto de 2020, deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários.

Dos sete processos analisados, três deles, contratados por dispensa de licitação, não atendem aos requisitos mínimos normativos constantes na Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, conforme Quadro 2:



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

Quadro 2 – Resultado da avaliação conforme critérios estabelecidos

<p>CONTRATOS / PROCESSOS</p>	<p>a. (Contrato 19/2020) 35014.xxxxxx/2020-08 Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação para necessidades administrativas da Autarquia</p> <p>b. Contrato 20/2020) 35014.xxxxxx/2020-40 Contratação de Serviços de tecnologia da informação e comunicação para necessidades finalísticas da Autarquia</p> <p>c. (Contrato 30/2022) 35014.xxxxxx/2021-40 Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação para necessidades finalísticas da Autarquia</p>
<p>REQUISITOS NÃO ATENDIDOS - INSTRUÇÃO NORMATIVA nº 1/SGD/ME/2019</p>	<p>1) Art. 11, I: Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas: I - definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição.</p> <p>2) Art. 11, III, "b": Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas: [...] III - A análise comparativa de custos deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo: b) memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados.</p> <p>3) Art. 12, III e Art. 14: Art. 12. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, incluindo, no mínimo, as seguintes informações: [...] III - descrição da solução de TIC, conforme art. 14; Art. 14. A descrição da solução de TIC deverá conter de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição.</p> <p>4) Art. 12, VIII, § 4º e Art. 20, § 1º e § 2º: Art. 12. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, incluindo, no mínimo, as seguintes informações: [...] VIII - estimativas de preços da contratação, conforme art. 20; [...] § 4º Nas licitações por preço global, cada serviço ou produto do lote deverá estar discriminado em itens separados nas propostas de preços, de modo a permitir a identificação do seu preço individual na composição do preço global, e a eventual incidência sobre cada item das margens de preferência para produtos e serviços que atendam às Normas Técnicas Brasileiras - NTB, de acordo com o art. 3º, § 5º da Lei nº 8.666, de 1993.</p>



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

	<p>Art. 20. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e de acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014, e suas atualizações, que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.</p> <p>§ 1º A estimativa de preço derivada exclusivamente de propostas de fornecedores somente deverá ser utilizada mediante justificativa, nos casos em que não for possível obter preços de contratações similares de outros entes públicos ou do Painel de Preços.</p> <p>§ 2º A pesquisa de preço descrita no parágrafo anterior deverá considerar, sempre que possível, os valores praticados diretamente pelos fabricantes.</p>
--	--

Fonte: Elaboração própria - Dados obtidos nos processos analisados.

No que se refere especificamente à estimativa das quantidades e valores para os serviços de processamento e sustentação dos sistemas, não foram demonstradas de forma clara, detalhada e justificada, a quantidade de bens e serviços, conforme exigido no art. 11, I para o ETP, art. 12, VIII, para o TR e art. 14 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019.

Além disso, tanto o ETP quanto o TR não apresentaram a memória de cálculo e o detalhamento e a composição dos custos unitários que referenciem os valores utilizados na pesquisa de preço das soluções para subsidiar os valores utilizados na contratação, descumprindo o previsto nos arts. 11, III, “b”; 12, § 4º, VIII; e 20 da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019.

A Tabela 2 apresenta os valores dos serviços de processamento e sustentação de dados nos contratos firmados com a Dataprev.

Tabela 2 – Materialidade dos serviços de processamento e sustentação de dados

CONTRATOS →	CONTRATO 19/2020		CONTRATO 20/2020		CONTRATO 30/2022	
	Anual	%	Anual	%	Anual	%
SERVIÇOS CONTRATADOS ↓						
PROCESSAMENTO E SUSTENTAÇÃO DE DADOS	R\$ 34.734.729,72	79,00	R\$ 497.202.058,68	95,67	R\$ 531.985.034,88	95,46
DEMAIS SERVIÇOS	R\$ 9.235.324,80	21,00	R\$ 22.483.986,72	4,33	R\$ 25.275.195,24	4,54
TOTAL	R\$ 43.970.054,52	100,00	R\$ 519.686.045,40	100,00	R\$ 557.260.230,12	100,00

Fonte: Elaboração própria - Dados obtidos nos processos analisados.

Conforme destacado na Tabela 2, os serviços relacionados ao processamento e à sustentação de sistemas representam a maior parcela dos valores contratados, perfazendo mais de 95% do total contratado com a Dataprev, sendo esses os serviços que possuem maior fragilidade na quantificação e na estimativa de preços.

Ressalta-se que apesar de terem sido realizados os levantamentos dos quantitativos para atendimento e para as solicitações das unidades quando da elaboração do ETP e do TR/PB dos três processos, os mesmos não atendem aos requisitos mínimos normativos constantes nos arts. 11, I; 12, V; e 16, I, “a”, da Instrução Normativa nº 1/SGD/ME/2019, tendo em vista não demonstrarem de forma clara, a quantidade de esforço necessário para realizar a sustentação



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

e o processamento dos sistemas de forma a possibilitar a comparação dos quantitativos utilizados no contrato com outros em contratos similares.

O ETP e o TR constantes nos processos não demonstraram de forma clara a compatibilidade do valor proposto para o processamento e sustentação dos sistemas com os valores de mercado, já que as informações demonstradas nos itens 3.1 do ETP e 3.3 do TR do contrato 20/2020, não conseguem estabelecer comparação de preços com os contratos pesquisados devido à grande variação de valores. Tampouco o item 3.5 do TR para o contrato 30/2022 e a Nota Técnica nº 5/2022/DTI-INSS/2022 conseguem demonstrar a origem dos valores propostos. Assim, o Instituto não conseguindo estabelecer por conta própria os quantitativos, os esforços e os custos envolvidos para executar os serviços, utilizou os valores informados na proposta da Dataprev e os comparou com os contratos pretéritos firmados entre INSS e a própria Dataprev e aqueles firmados por outros órgãos da Administração Pública Federal (Receita Federal do Brasil e Ministério da Economia) com a empresa SERPRO, os quais também não possuíam detalhamentos dos valores e quantidades.

Nesses processos, o Instituto não conseguiu elaborar o cálculo de formação de preços com base em composição de custo própria, adotando como base apenas a proposta da Dataprev, a qual apresenta proposta para sustentação dos sistemas e para o processamento de transações separadamente.

A proposta de preços apresentada pela Dataprev segue o modelo de composição de preços das contratações de empresas Públicas Federais, detalhando a formação de preços conforme a orientação do Ministério da Economia. Entretanto, os quantitativos e valores apresentados pela empresa foram aceitos pelo INSS sem que estivesse demonstrado de forma clara, a compatibilidade entre o esforço necessário para a execução do contrato e a similaridade dos valores unitários aos preços praticados pelo mercado.

Importante destacar que os serviços de sustentação de sistemas, que são pagos com base em pagamentos de taxas fixas mensais relativos à mão de obra, representam 60% dos custos totais, e os custos de processamento, que são realizados com base em valores unitários de transação para custearem os gastos com infraestrutura, representam os outros 40% dos custos totais. Porém, tal metodologia não consegue demonstrar a origem dos valores das taxas mensais, dos custos unitários por transação e as quantidades de esforços empregados em cada tarefa, além disso, não permitem uma comparação com contratos similares para verificar a compatibilidade dos valores adotados aos do mercado.

Registre-se ainda que, em relação às falhas identificadas no planejamento da licitação dos processos envolvendo a contratação da empresa Dataprev, essas foram identificadas de forma semelhante também no relatório de avaliação 201900762, emitido em 18/03/2020 pela Controladoria Geral da União - CGU, com o seguinte texto: *“Quanto ao planejamento da contratação, identificou-se a inexistência de critérios objetivos na especificação dos serviços contratados, o que inviabiliza a valoração dos referidos serviços e o adequado acompanhamento da execução contratual, bem como expõe o órgão à política de preço da Dataprev”*.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

A inexistência de métrica para quantificação da demanda para os serviços de processamento de dados e de sustentação de sistemas e serviços complementares e adicionais, acaba tendo como consequência a impossibilidade de identificar se as quantidades e valores estimados pelo INSS estão adequados à necessidade do Instituto e compatíveis com os valores de mercado para ambos os serviços.

Com relação ao processo para aquisição de Equipamento de software - servidora com baixa visão, sem número de contrato definido, registre-se que o mesmo se encontra ainda em fase de avaliação do DOD pela área técnica de TIC. Dentre as considerações feitas ao referido documento, cabe destacar a utilização de referência ao PDTIC desatualizado (2016 a 2019), considerando a publicação de PDTIC (2020 a 2022) e o não apontamento de alinhamento ao Plano Anual de Contratações - PAC, sem justificativa. Todavia, não foi emitida recomendação para estes achados, tendo em vista que o processo se encontra em tramitação para avaliação da área técnica, responsável pela revisão do DOD.

Deste modo, considerando os processos relacionados aos contratos 19/2020, 20/2020 e 30/2022, conclui-se que o planejamento da licitação foi realizado de maneira incompleta, sem que tenha havido o detalhamento de custos unitários, refletindo de forma importante na realização da estimativa de preços. Tanto no Estudo Técnico Preliminar quanto no Termo de Referência foram identificadas fragilidades no planejamento relacionadas à pesquisa e à composição de preços para a estimativa do INSS. Além disso, identificou-se a falta de detalhamento da composição unitária dos custos das contratações e falhas na metodologia utilizada para definição dos valores estimativos para as contratações.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

RECOMENDAÇÕES

À Diretoria de Orçamento Finanças e Logística - DIROFL

RECOMENDAÇÃO 1: Implementar rotinas de supervisão nos processos de contratação de TIC objetivando o monitoramento dos procedimentos adotados pelas equipes na elaboração de Mapas de Gerenciamento de Riscos, em conformidade com a Instrução Normativa nº 1 /SGD/ME, de 04 de abril de 2019.

ACHADO nº1

À Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI

RECOMENDAÇÃO 2: Elaborar proposta de modelo para estimativa de preços de serviços de processamento de dados e de sustentação dos sistemas baseada em metodologia e métrica que viabilize a fixação de parâmetros objetivos para quantificação de serviços, de modo a subsidiar o planejamento das contratações de soluções de TIC em aderência aos normativos vigentes.

ACHADO nº2



CONCLUSÃO

O presente trabalho avaliou a regularidade dos procedimentos adotados pelo INSS no planejamento para contratação de soluções de TIC, no período de 06/2019 a 03/2022, em relação à Instrução Normativa nº 1/SGD/ME, de 04 de abril de 2019, e consonância do planejamento à Política de Gestão de Riscos instituída pela Autarquia por meio da Resolução Resolução/CEGOV/INSS nº 5, de maio de 2020.

Na amostra analisada foram constatadas as seguintes falhas no processo de trabalho avaliado:

Inconsistência dos Mapas de Gerenciamento de Riscos (MGR); e
Falhas no planejamento da licitação de TIC.

Os MGRs avaliados não foram devidamente instruídos com as informações relativas às ações para tratamento dos riscos levantados, bem como apresentaram deficiências quanto ao registro do acompanhamento destes riscos e à anexação do MGR ao processo da contratação, após a conclusão do Termo de referência ou Projeto Básico.

Tais situações decorrem da insuficiência de rotina de supervisão para avaliação da conformidade dos procedimentos adotados na fase de planejamento dos processos de contratações de TIC.

Na análise da consonância entre o planejamento da contratação à Política de Gestão de Riscos verificou-se que a implementação da Política de Risco encontra-se em fase embrionária.

Embora tenha sido instituída no ano de 2020, pela Resolução/CEGOV/INSS nº 5, de maio de 2020, a Metodologia de Gerenciamento de Riscos do INSS, na forma prescrita na Política de Riscos do INSS, somente foi criada pela Resolução CEGOV/INSS 20/2022 que entrou em vigor em 01 de junho de 2022.

Desta forma, a harmonia entre o gerenciamento de riscos da contratação de soluções de TIC com a Política de Gestão de Riscos no INSS, conforme previsto pela art. IN 01/2019, somente se efetivará com o avanço na estruturação daquela Política na Instituição.

Dos contratos avaliados, naqueles firmados com a Dataprev, não houve a demonstração clara do detalhamento da composição unitária dos custos da contratação somado à inconsistência da metodologia utilizada na estimativa dos valores das contratações, sendo adotado como parâmetro para a composição dos custos da contratação somente a proposta da contratada.

No que se refere especificamente à estimativa das quantidades e valores para os serviços de processamento e sustentação dos sistemas, não foram demonstradas de forma clara, detalhada e justificada, a quantidade de bens e serviços. A inexistência de métrica para quantificação da demanda e falha na aplicação da metodologia para estimar os valores para as contratações foram as causas identificadas no planejamento.

Dessa forma, foram expedidas recomendações à área auditada, com o objetivo de aprimorar o monitoramento e o controle interno no gerenciamento de riscos e nos procedimentos relativos ao planejamento das contratações de TIC. Como benefícios advindos



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

da implementação das recomendações propostas, destacam-se o alcance dos objetivos da fase de planejamento, por meio da redução dos riscos do processo de licitação e contratação e da adequação dos custos da contratação aos valores de mercado.



ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1 - Recomendação nº 1

Manifestação da unidade auditada – NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 10116953/2022/DIROFL E DTI

Considerações conjuntas da DTI e DIROFL: Verifica-se que a referida recomendação foi indicada para atendimento pela Diretoria de Orçamento Finanças e Logística - DIROFL. Em que pese essa Diretoria deter competência regimental de coordenar, normatizar, monitorar, supervisionar e avaliar a execução das atividades de gestão de licitações e contratos na autarquia, é imperioso destacar que as contratações de Solução de Tecnologia da Informação são regidas por norma própria - a Instrução Normativa nº 1/2019/SEGES. No relatório, constata-se que as ações recomendadas são atinentes à fase processual de Planejamento da Contratação. E é nesta etapa da instrução processual que se inserem as ações de levantamento e gerenciamento de riscos. Contudo, esclareça-se que ambas as ações são executadas por equipe formalmente constituída para o planejamento, composta por servidores das áreas requisitante, técnica e administrativa. Assim, entende-se como inadequada recomendação à DIROFL que vise a monitorar procedimentos das equipes planejamento das contratações de TIC. A recomendação de implementar rotinas de supervisão faz parte das competências da Coordenação de Governança e Planejamento de TI – COGPL que, mediante processo de melhoria contínua buscará, com apoio da Diretoria de Governança, Planejamento e Inovação – DIGOV, rever os procedimentos afetos a gestão de riscos e reforçará as orientações às equipes de planejamento de contratações de solução de TIC e fiscalização de contratos de TIC. Quanto ao posicionamento do artefato Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR (precisa ser produzido ao final da elaboração do Termo de Referência – TR, não constar após o TR), buscaremos disponibilizá-lo após os artefatos de planejamento, embora não haja previsão normativa – legal ou infralegal, para tanto, sendo um procedimento administrativo de ordenação dos artefatos no processo. Esclarecemos que o artefato é produzido após a conclusão do planejamento consolidando os riscos identificados e seu tratamento. Mas, conforme se observa nos processos citados, eles não estão posicionados após o TR, dando a impressão para quem não participou da sua elaboração de ter sido feito anteriormente. Quanto ao tratamento dos riscos durante a etapa de planejamento, de fato,



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

alguns processos não constam tratamento pois os riscos não se mostraram relevantes para tal registro. Porém, entendemos o apontamento e a recomendação, e, portanto, buscaremos, nas contratações vindouras registrar a não ocorrência de riscos que impactaram o planejamento e ajustando sua posição no processo. Quanto aos riscos da fase de seleção do fornecedor, posterior à etapa de planejamento e fora do escopo da auditoria, verificamos que realmente não está em conformidade com o critério e orientaremos as equipes de planejamento para que tenhamos pelo menos dois mapas representando, um, a etapa de planejamento, e outro, a etapa de seleção do fornecedor. Quanto ao mapa de riscos da etapa de gestão contratual, reforçaremos junto às equipes de fiscalização do contrato a necessidade de sua produção anualmente ou quando da ocorrência de eventos relevantes.

Prazo: março de 2023 (faremos as orientações no primeiro trimestre).

Análise da equipe de auditoria

1. Após manifestações das unidades auditadas, verifica-se que as mesmas estão de acordo com o achado e entendem pertinentes a implementação da recomendação.
2. Com relação ao exposto, a respeito da avaliação dos riscos da fase de seleção do fornecedor e considerações de que esta etapa se encontra fora do escopo de auditoria, cumpre-nos informar que a recomendação tem por objetivo a implementação de rotinas de supervisão para o acompanhamento das ações e procedimentos adotados durante todo o processo licitatório de contratação e execução, avaliando sua adequação à Instrução Normativa nº 1 /SGD/ME, de 04 de abril de 2019, em que pese a avaliação ter se limitado à fase de planejamento. Deste modo, pretende-se a melhoria contínua dos controles internos, além do cumprimento dos atos normativos.
3. Ressalta-se que, além de estarem previstos no inciso III do art. 2º da Instrução Normativa nº 1 /SGD/ME/2019, o ato de supervisionar consta conceituado no inciso X do art. 330 da Portaria PRES/INSS nº 1.532, de 08 de dezembro de 2022, que aprova o Regimento Interno do INSS: “supervisionar - atividades que consistem em orientar ou inspecionar em plano superior, com poder e responsabilidade para dirigir ou controlar um trabalho ou uma atividade.”
4. Dessa forma, visando a adoção de todos os procedimentos necessários e legalmente previstos na fase de planejamento das licitações sob responsabilidade das equipes, assim como a avaliação da sua completude e correção com consequente saneamento e correção junto aos processos de contratação de TIC, mantém-se a recomendação à DIROFL, responsável pelas atividades de supervisão relacionadas às licitações, conforme atribuições do Decreto nº 10.995, de 14 de março de 2022, corroboradas pelos Arts. 70 e 75 da PORTARIA PRES/INSS Nº 1.532/2022 quanto as atribuições da Diretoria de Orçamento, Finanças e Logística, e pelo art. 116 da mesma portaria que



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

trata das competências da Coordenação de Governança e Planejamento de Tecnologia da Informação.

5. Diante do exposto, permanece mantida a recomendação nº1, sendo estabelecido prazo para atendimentos em 31/07/2023, conforme proposto pela unidade auditada.

Achado nº2 - Recomendação nº2

Manifestação da unidade auditada – NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 10116953/2022/DIROFL E DTI

Considerações conjuntas da DTI e DIROFL: “Entendemos que a recomendação não é adequada diante da sua impossibilidade de implementação pela Diretoria de Tecnologia da Informação. Reportamos que o encaminhamento adequado seria o monitoramos junto à empresa contratada, o que foge da atribuição da DTI. Ressaltamos mais uma vez que a relação contratual tem sofrido evoluções nos últimos anos e entendemos ter demonstrado acima os esforços, sejam técnicos ou de gestão adotados, demonstrando que as áreas afetas e responsáveis pelos contratos estão cientes das inconformidades quanto aos critérios, mas que os mesmos não causam prejuízo à administração pública.”

Análise da equipe de auditoria

1. Após manifestações das unidades auditadas, verifica-se que as mesmas não estão de acordo com o achado e entendem não ser possível a implementação da recomendação.
2. Com relação ao exposto pela unidade auditada, em que pese as informações prestadas, a recomendação versa sobre procedimentos indispensáveis e de responsabilidade do INSS, enquanto contratante, que devem ser efetuados na fase de planejamento da licitação pela equipe de planejamento da contratação - EPC.
3. Ressalta-se, portanto, que se trata de procedimentos a serem adotados pelo INSS, na condição de contratante, por serem atinentes e legalmente previstos na Instrução Normativa nº 1/SGD/ME, de 04 de abril de 2019, que traz, em seu art. 11, I:

O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante e deverá conter a definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição.



INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL

4. Ainda, de acordo com o inciso II do citado art. 11, pode-se verificar a indicação de que na fase de planejamento da licitação, deverá ser feita a *“análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando”*, dentre outros, *“as alternativas do mercado, os diferentes modelos de prestação do serviço”*; *“os diferentes tipos de soluções em termos de especificação, composição ou características dos bens e serviços integrantes”*; e *“as diferentes métricas de prestação do serviço e de pagamento”*.
5. Ademais, conforme alínea ‘b’ do inciso III do art. 11, faz-se necessária uma *“análise comparativa de custos, que deverá considerar apenas as soluções técnica e funcionalmente viáveis, incluindo”*: *“memória de cálculo que referencie os preços e os custos utilizados na análise, com vistas a permitir a verificação da origem dos dados.”*
6. Ainda, na Instrução Normativa nº 1/SGD/ME, de 04 de abril de 2019, art. 20, constata-se que:

a estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 5 de agosto de 2020, e suas atualizações, que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. (Alterado pela Instrução Normativa nº 31, de 23 de março de 2021) para mensuração de sua própria demanda.

7. Outrossim, reforçando o entendimento desta auditoria, conforme já mencionado, após realizar Ação de Auditoria (Relatório 201900762), a Controladoria Geral da União - CGU, quanto ao planejamento da contratação *“identificou-se a inexistência de critérios objetivos na especificação dos serviços contratados, o que inviabiliza a valoração dos referidos serviços e o adequado acompanhamento da execução contratual, bem como expõe o órgão à política de preço da Dataprev”*, emitindo em 19/03/2020, recomendação para o INSS:

Elaborar proposta de modelo de precificação de sistemas baseada em critérios e métricas objetivos, em aderência aos normativos vigentes, de modo a permitir a comparação com preços de mercado e o adequado acompanhamento contratual das entregas. (Tarefa EAUD #830568 - prazo inicial de atendimento: 16/06/2020).

8. Desta forma, considerando os aspectos relevantes mencionados acima, a manifestação da unidade auditada na Nota Técnica Conjunta Nº 10116953/2022/DIROFL E DTI, bem como a pertinência do achado, registra-se que a recomendação nº 2, que se mantém direcionada à DTI, teve seu texto reformado visando proporcionar mais clareza e direcionamento quanto à necessidade de aprimorar seu processo de planejamento no âmbito das contratações de TIC.