



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

Relatório Técnico nº 03/2012

Ref.: Plano Anual de Auditoria – PAA 2012

Assunto: Auditoria Conjunta Efetuada entre o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Tribunal de Justiça do Estado do Acre – TJ/AC em Contratos de Tecnologia da Informação do Tribunal de Justiça do Estado do Acre.

Exmo Senhor Presidente,

Em atenção ao convite efetuado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, através do ofício nº. 167/GP – SCI/2012, de 18/04/2012 e autorizada à participação da auditoria conjunta por esta casa, no dia 29/04/2012, apresentamos o Relatório de Auditoria em Contratos de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, analisando o período de janeiro de 2011 a março de 2012, tudo em consonância com o Plano Anual de Auditoria desta casa, exercício 2012, aprovado pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Acre.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

1. INTRODUÇÃO

Hodiernamente, a Auditoria em Contratos de TI se faz necessária e extremamente importante nas diversas organizações, tornando-se, cada vez mais frequente, o seu estudo e a sua aplicabilidade, a fim de satisfazer seus objetivos estratégicos e para atender as necessidades do negócio em que atuam.

O setor público também deve se alinhar a essa nova visão da Tecnologia da Informação, visando o aprimoramento, reciclagem, agilidade e economicidade de suas ações. Para se obter sucesso em suas contratações, na área de TI, a Administração Pública deve se pautar, primeiramente, em um bom planejamento, sendo que, as fases subsequentes se apresentarão como uma mera consequência deste planejamento pensado anteriormente.

O trabalho foi desenvolvido na sede do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, no período de 01 de maio a 30 de junho de 2012 e os exames foram efetuados de acordo com as normas de auditoria aplicáveis ao serviço público e aos contratos de TI.

O objetivo foi emitir opinião acerca do desempenho da área auditada, através da análise dos contratos de TI (serviços e equipamentos), firmados entre este poder e as empresas contratadas, gerando informações que facilitem a tomada de decisão dos responsáveis pela supervisão ou pela iniciativa de ações corretivas, visando solucionar problemas ou preveni-los evitando demandas desnecessárias e infrações administrativas.

Nenhuma restrição foi imposta quanto ao método ou extensão de nossos trabalhos. Os procedimentos para execução dos exames de auditoria foram aplicados de acordo com a natureza e atividade da unidade auditada e abrangeram suas áreas de atuação.

2. UNIDADES ENVOLVIDAS COM OS SERVIÇOS RELACIONADOS À TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

- ✓ Diretoria da Tecnologia da Informação - DTI;
- ✓ Diretoria de Planejamento – DPO;
- ✓ Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica – NEGEST;
- ✓ Diretoria de Finanças – DFI;
- ✓ Diretoria Administrativa – DAD; e
- ✓ Comissão Permanente de Licitação – CPL.

3. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTOS ATINENTES À MATÉRIA

- ✓ Lei 8.666, de 21 de junho de 1993;
- ✓ Lei 10.520, de 17 de julho de 2001;
- ✓ Resolução CNJ nº. 70, de 18 de março de 2009;
- ✓ Resolução CNJ nº. 90, de 24 de novembro de 2009;
- ✓ Resolução CNJ nº. 99, de 29 de setembro de 2009;
- ✓ IN nº. 04/2010 da SLTI/MP;
- ✓ Jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU; e
- ✓ COBIT.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

4. ESCOPO DO TRABALHO

A finalidade da auditoria realizada nos Contratos de Tecnologia da Informação compreende a análise dos procedimentos internos e externos relativos à contratação de bens e serviços de TI – Tecnologia da Informação, contemplando os Contratos em TI (serviços e equipamentos) que representem, no mínimo, 30% do investimento anual em TI do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, vigentes no período de janeiro de 2011 a março de 2012, bem como os controles relacionados à área de TI, devendo ser no mínimo 2 (dois) contratos na área de equipamentos e 2 (dois) contratos na área de serviços.

O COBIT 4.1 define controle de TI como: “(...) políticas, procedimentos, práticas e estruturas organizacionais criadas para prover uma razoável garantia de que os objetivos de negócios serão atingidos e que eventos indesejáveis serão evitados ou detectados e corrigidos”.

Pode-se definir governança de TI, segundo a ISO 38.500, como: “**avaliar e direcionar o uso da TI para dar suporte à organização e monitorar seu uso para realizar os planos**”. A responsabilidade pela governança de TI é sempre do nível mais alto da administração da organização, no caso deste Tribunal é do Desembargador Presidente, sendo que este será assistido em suas decisões por um Comitê Gestor de TI, de caráter consultivo, e do Gestor da Diretoria de Tecnologia da Informação com responsabilidade técnica. A alta administração estabelece as diretrizes estratégicas e é responsável por fazer com que se atinjam os resultados esperados.

Esta Auditoria em contratos de TI tem como base inicial a Matriz de Planejamento, elaborada pelo CNJ, e nela estão compreendidas 14 (catorze) questões de auditoria responsáveis em subsidiar e direcionar o presente relatório.

A análise será realizada nos contratos de nº. **04/2012**, processo nº. 0002316-02.2011.8.01.0000, e nº. **52/2011**, processo nº. 0000366-55.2011.8.01.0000, referentes à compra de bens de informática e nos contratos de nº. **34/2011**, processo nº. 0501242-84.2010.8.01.0000 e nº. **46/2011**, processo nº. 0002941-70.2010.8.01.0000, referentes à prestação de serviços de Tecnologia da Informação. Estes contratos representam **91,04%** do investimento anual em TI deste Tribunal.

Os gastos com Tecnologia da Informação atingiram a cifra de R\$ 2.495.623,45 (dois milhões, quatrocentos e noventa e cinco mil, seiscentos e vinte e três reais e quarenta e cinco centavos), no período de janeiro de 2011 a março de 2012, sendo que deste total, R\$ 791.844,68 (setecentos e noventa e um mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e sessenta e oito centavos) foram gastos com compra de bens de Informática e teleprocessamento e R\$ 1.703.778,77 (um milhão setecentos e três mil, setecentos e setenta e oito reais e setenta e sete centavos) foi utilizado para pagamentos de contratos de prestação de serviços relacionados com a área de Tecnologia da Informação.

Os contratos, objetos desta Auditoria, totalizam um vulto no valor de R\$ 2.272.168,16 (dois milhões, duzentos e setenta e dois mil, cento e sessenta e oito reais e dezesseis centavos), sendo R\$ 372.788,00 (trezentos e setenta e dois mil, setecentos e oitenta e oito reais) pagos em bens e R\$ 1.899.380,16 (um milhão, oitocentos e noventa e nove mil, trezentos e oitenta reais e dezesseis centavos) pagos em serviços.

Convém esclarecer que, em apenas um desses contratos nº. 46/2011 (serviço), referente a aquisições de fornecimento de Links Urbanos para dar continuidade na utilização dos Sistemas Automatizados deste Tribunal, dividido em lotes, o valor chega a R\$ 1.743.380,16 (um milhão, setecentos e quarenta e três mil, trezentos e oitenta reais e dezesseis centavos), sendo este estratégico



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

para o processo de modernização e virtualização deste Tribunal de Justiça que está alinhado com o Planejamento Estratégico.

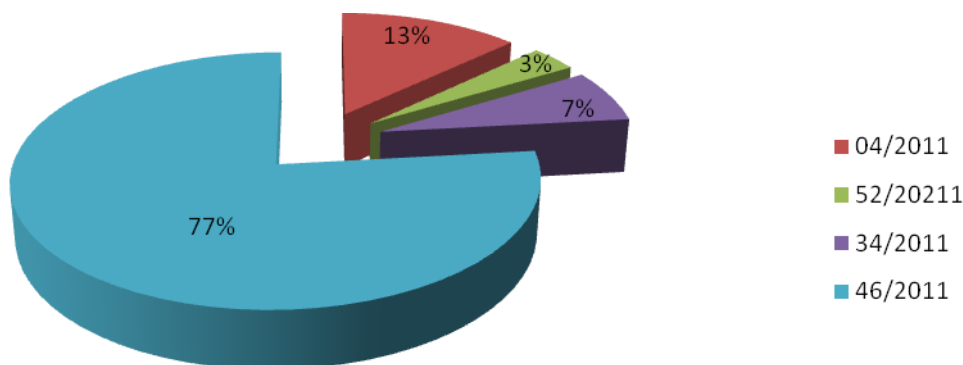
TABELA 1 – CONTRATOS ESCOLHIDOS SEGUNDO O ESCOPO DA AUDITORIA

Nº CONTRATO	OBJETO	VALOR R\$	CONTRATADA
04/2012	Aquisição de 16 computadores servidores para rack, incluindo serviços de instalação e garantia – Pregão Presencial nº. 26/2011 – Processo nº. 529/2010, do Ministério Público do Estado do Acre.	296.000,00	C. COM INFORMÁTICA IMP. E EXP. E COM. LTDA.
52/20211	Aquisição de cinquenta microcomputadores, incluindo os serviços de assistência técnica on site e garantia de, no mínimo 48 (quarenta e oito) meses – Pregão Eletrônico nº. 57/2010 – Processo nº. 341.869, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ	76.788,00	ITAUTEC – S/A
34/2011	Serviços de manutenção do software de gestão eletrônica de processos e documentos (GED) – Licitação inexigível, com fundamento no art. 25, caput, da Lei nº. 8.666/93.	156.000,00	PROJETO CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA.
46/2011	Fornecimento de links urbanos e interurbanos, utilizando protocolo MPLS podendo o acesso utilizar o protocolo ATM, PPP, Frame Relay ou Metro Ethernet, incluindo instalação, manutenção e consultoria técnica, destinado à interligação dos prédios do Poder Judiciário do Estado do Acre, bem como as diversas Comarcas do interior do Estado do Acre, bem como as diversas do Interior do Estado à sede do Poder Judiciário do Estado Acre na sala de servidores da Diretoria de Tecnologia da Informação-DTI e acesso a internet no concentrador-licitação dispensável, com fundamento no art. 24, XVII, da Lei nº. 8.666/93.	1.743.380,16	BRASIL TELECOM S/A.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

Para uma melhor compreensão da importância e mensuração dos contratos em análise, segue o gráfico a seguir:



Do gráfico acima, podemos retirar a informação de que 77% (setenta e sete por cento) dos gastos efetuados com a área de TI analisados dizem respeito à contratação de LINK de comunicação, enquanto que os demais gastos correspondem a 23% do total analisado.

Segundo a Matriz de Procedimentos serão abordadas as seguintes questões de auditoria:

- O Tribunal executa a função de planejamento de TI segundo as normas e às boas praticas?
- Há processo de trabalho formal para a contratação de bens e serviços de TI?
- Antes das contratações de TI são realizados estudos técnicos preliminares?
- Há controles que garantam que os Termos de Referência ou Projetos Básicos das contratações de TI são elaborados a partir dos estudos técnicos preliminares e têm o conteúdo mínimo esperado?
- O parcelamento da solução de TI foi feito de acordo com a legislação e devidamente justificado?
- Há processo de desenvolvimento de software que garante a qualidade dos softwares adquiridos / desenvolvidos?
- O modelo de mensuração de resultados utilizado atende aos requisitos legais e contribui para a boa gestão contratual?
- O modelo de seleção de fornecedor atende aos requisitos legais?
- Os critérios de seleção do fornecedor atendem aos requisitos legais e às boas práticas?
- O modelo de gestão do contrato utilizado atende aos requisitos legais e contribui para a boa gestão contratual?
- A monitoração técnica do contrato de TI é executada de acordo com os requisitos legais e as boas práticas?
- A monitoração administrativa do contrato de TI é executada de acordo com os requisitos legais e as boas práticas?
- Na etapa de pagamento dos contratos de TI são feitas as verificações necessárias?



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

- n) O processo de avaliação de problemas e ajustes dos contratos de TI é executado de acordo com os requisitos legais e as boas práticas?

5. ANALISE

5.1. PLANEJAMENTO DE TI

Conforme Philip Kotler, Planejamento Estratégico é uma metodologia gerencial que estabelece a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente. A principal finalidade do Planejamento Estratégico, para Mosimann e Fisch, é estabelecer quais serão os caminhos a serem percorridos para atingir a situação desejada, sendo assim, o Planejamento Estratégico é um processo gerencial que busca estabelecer objetivos para a organização como um todo e estabelecer os caminhos a serem seguidos com o objetivo de aperfeiçoar sua relação com ambiente em que esta inserida.

O Tribunal de Justiça do Estado do Acre implantou o Planejamento Estratégico Institucional (PEI), com vigência para o período de 2010 a 2014. Este Planejamento está alinhado com o Plano Estratégico de TI (PETI), produzido pela Diretoria de Tecnologia da Informação.

O Planejamento Estratégico de TI está em conformidade com a Resolução nº 99, de 24 de novembro de 2009, que no art. 1º determina: "Fica instituído o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação no âmbito do Poder Judiciário, com suas metas e indicadores, constante do Anexo I desta Resolução, sintetizado nos seguintes componentes".

O Plano Estratégico de TI tem por objetivos:

- ✓ Primar pela satisfação do cliente de TI;
- ✓ Facilitar o acesso à Justiça, promovendo a capilaridade dos sistemas e serviços;
- ✓ Promover a cidadania, permitindo que os sistemas e serviços estejam disponíveis a todos os cidadãos;
- ✓ Promover a interação e a troca de experiências de TI entre tribunais;
- ✓ Aprimorar a comunicação com públicos externos e internos; Melhorar a imagem de TI do Judiciário;
- ✓ Desenvolver competências gerenciais; Garantir a infraestrutura de TI apropriada às atividades judiciais e administrativas;
- ✓ Promover a segurança da informação;
- ✓ Garantir a disponibilidade de sistemas de TI essenciais ao judiciário;
- ✓ Desenvolver sistemas de TI interoperáveis e portáveis; e
- ✓ Prover documentação de sistemas.

A contratação ou não de bens e serviços de TI devem ser motivados por um planejamento prévio da necessidade ou não da contratação, cujo objetivo é atender a uma demanda específica do negócio da entidade. Portanto, antes mesmo de iniciar a contratação de TI deve existir um conjunto de iniciativas aprovadas pela Alta Administração que justifique a contratação pretendida.

No decorrer deste trabalho de auditoria se constatou que existe Planejamento de TI alinhado com o Planejamento Estratégico da instituição, que auxilia a tomada de decisões por parte da Alta Administração nas aquisições de bens e serviços.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

5.1.1. Recomendações

5.1.1.1 Recomenda-se estabelecer mecanismos de avaliação de risco de contratações de TI alinhados com o PDTI, a fim de mitigar qualquer ocorrência indesejável relacionada à solução de TI adquirida;

5.1.1.2 Recomenda-se que o Planejamento Estratégico siga os projetos sugeridos inicialmente no PEI e, posteriormente, realize a divisão desses macros projetos em outros projetos mais detalhados, ou em ações, através da criação dos planos táticos e operacionais;

5.1.1.3 Recomenda-se que sejam criados procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e **Plano de Continuidade do Negócio**. Referidas políticas, planos e análises deverão ser implementadas nos setores do Tribunal de Justiça do Estado do Acre (*Grifo Nosso*);

5.1.1.4 Recomenda-se que o PDTI seja amplamente divulgado no âmbito interno do Tribunal de Justiça, para melhor entendimento dos setores sobre a política adotada para TI e melhor aderência à mesma.

5.2. PROCESSO DE TRABALHO FORMAL PARA CONTRATAÇÕES DE TI

A contratação nas entidades do Setor Público devem seguir as normas impostas pela legislação. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, inciso XXI, determina:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI. Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Observa-se que nas contratações devem ser observadas as normas da Lei 8.666/93 e da Lei 10.520/01, como também todas as boas práticas administrativas.

Para obter êxito nos contratos administrativos devem ser observadas as seguintes etapas, conforme se pode verificar nos manuais de boas praticas:

- ✓ Planejamento da Contratação;
- ✓ Seleção do Fornecedor e
- ✓ Gerenciamento do Contrato.

Nos processos auditados por esta Auditoria, verificou-se que ocorreram as fases necessárias a contratação de TI. Observaram-se também as boas práticas aplicadas ao setor público, porém, no que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

corresponde à utilização da Instrução Normativa nº. 04/2010 da SLTI/MP, verificou-se que este Tribunal não a aplica, no caso específico das contratações de Tecnologia da Informação.

5.2.1. Recomendações

5.2.1.1 Recomenda-se que, mesmo existindo um processo formal de contratação de TI, com todas as etapas necessárias a realização, com êxito, destes contratos em sua fase preliminar, aplique-se também o art. 8º, III, da IN nº. 04/2010 da SLTI/MP, por representar uma boa prática ao caso.

5.2.1.2 Recomenda-se que seja regulamentado o processo de trabalho específico para contratação de bens e serviços de TI, segundo o que determina as boas práticas dispostas no Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário.

5.3. ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

A lei 8.666/93, em seu artigo 6º, inciso IX, destaca a importância da fase de elaboração de estudos técnicos preliminares pelo órgão da TI, como uma forma de subsidiar a elaboração do projeto básico.

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, **elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução (...).** *(Grifo nosso).*

Conforme destacado, os estudos técnicos preliminares se configuram como uma etapa anterior e necessária à elaboração do projeto básico, que serve de base a sua elaboração, dando-lhe diretrizes que assegurem a viabilidade técnica, a avaliação do custo, dentre outros aspectos. São informações que apresentam as informações existentes no mercado para atender a demanda e a justificativa daquela que será contratada.

Na fase de realização de Estudos Técnicos Preliminares, é de entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU que:

A atividade de planejamento é altamente especializada, requerendo os melhores talentos para sua realização. Por essa razão, é uma atividade de alto custo e de alto risco, pois erros nessa etapa poderão resultar em prejuízos muito grandes na fase de execução. Por isso, a autoridade competente deve certificar-se de que todos os elementos necessários à tomada de decisão bem fundamentada estão presentes e decidir com base em elementos claramente expostos na documentação do planejamento, procurando registrar, inclusive, as discordâncias.

Disponível:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/ticontrol/legislacao/repositorio_contratacao_ti/001.002.050.107.190.html. (Acesso em: 14/05/2012).

Para as contratações de TI, importante se faz atentar para as orientações previstas na IN nº. 4/2010 da Secretaria de Logística da Tecnologia da Informação - SLTI/MP, a qual especifica como



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

devem ser os estudos técnicos preliminares necessários à elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência, quais sejam:

- ✓ Análise de Viabilidade da Contratação;
- ✓ Plano de Sustentação;
- ✓ Estratégia da Contratação e
- ✓ Análise de Riscos.

Sobre a questão do planejamento, como uma fase prévia à elaboração do Projeto Básico, do Termo de Referência, da licitação e, posteriormente, do contrato, segue trecho do Acórdão nº. 1.521/2003 – Plenário/TCU atinente à matéria em foco:

9.2.2.3 a licitação deve ser precedida de um minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, **em que fique precisamente definido, dentro dos limites exigidos na Lei nº. 8.666/93, os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para a entrega das parcelas, se houver entrega parcelada;**

9.2.2.4 O resultado do planejamento mencionado no item anterior deve ser incorporado ao processo básico, nos termos do art. 6º, IX, da Lei nº. 8.666/93, que deverá integrar o edital de licitação e o contrato.

5.3.1. Recomendações

5.3.1.1 Recomenda-se, que haja a inserção dos Estudos Técnicos Preliminares dentro dos processos de TI, de forma a facilitar a compreensão e análise dos procedimentos utilizados para a contratação, proporcionando uma visão ampla do planejamento e da execução desses processos, conforme disposto nos requisitos técnicos da solução, art. 12, da IN nº. 04/2010 da SLTI/MP.

5.4. TERMO DE REFERÊNCIA E PROJETO BÁSICO

Nas licitações realizadas pelo Poder Público, faz-se obrigatório constar no processo administrativo, o Termo de Referência, que se caracteriza como um instrumento de extrema relevância, pois estabelece a conexão entre o planejamento existente e a contratação futura, expondo o alinhamento da contratação à estratégia do negócio. O Termo de Referência está intrinsecamente ligado ao planejamento realizado pela Administração Pública, sendo que ao desobedecer a essa fase, o gestor estará desobedecendo ao princípio da eficiência, previsto constitucionalmente.

Há que se ressaltar que o Termo de Referência, preliminarmente, vincula-se à modalidade de licitação denominada pregão. É componente inafastável da etapa preparatória que se liga às demais, irradiando efeitos a todos os tipos de contratação. É componente da etapa preparatória, se bem elaborado pela área solicitante levará ao sucesso da licitação e é por isso que deficiências e omissões no Termo de Referência podem levar à insatisfação ou ao fracasso do procedimento licitatório, com consequente repetição, anulação ou revogação.

Afirma Jorge Ulisses Jacoby (2009, p. 122) que:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

Ao instituir o termo de referência, em princípio afastou a norma a necessidade de elaboração de projeto básico, exigível para obras e serviços em geral, no termo da Lei de Licitações. Para serviços, o ideal é que seja elaborado o projeto básico, do qual se extraia o resumo para o termo de referência.

O ilustre Jacoby segue, ainda, destacando quais informações devem estar presentes no Termo de Referência:

- ✓ A definição precisa do objeto;
- ✓ Os padrões mínimos de desempenho esperados do objeto, incluindo, conforme o caso, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;
- ✓ Orçamento detalhado com os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração; e
- ✓ Cronograma de desembolso.

Assim sendo, a definição de Projeto Básico e seus elementos, de acordo com os ditames da Lei nº. 8.666/93.

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.

A elaboração do Projeto Básico se configura como ação de planejamento da licitação e constitui dever de todo agente público em qualquer esfera da Administração Pública que é regida pela Lei nº. 8.666/93. O projeto básico é elemento obrigatório a ser anexado ao edital de licitação, conforme art. 40, § 2º, da Lei de Licitações.

O projeto básico definido no art. 6º, IX da Lei 8.666/93, estabelece os parâmetros necessários para se alcançar os objetivos da Administração, permitindo a transparência das condições e atendimento ao princípio da isonomia entre os participantes.

O art. 17, da IN nº. 04/2010 SLTI/ MP, dispõe que o “Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da análise da viabilidade da contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos”. O § 1º enumera as informações que devem constar no Projeto Básico ou Termo de Referência.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

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

- I - definição do objeto, conforme art. 11, inciso IV, alínea "a";
- II - fundamentação da contratação, conforme art. 9º, incisos I e II e art. 11, inciso IV;
- III - descrição da Solução de Tecnologia de Informação, conforme art. 15, inciso I;
- IV - requisitos da solução, conforme art. 11, inciso I;
- V - modelo de prestação de serviços ou de fornecimento de bens, conforme art. 13, inciso VIII;
- VI - elementos para gestão do contrato, conforme art. 15, inciso III, arts. 25 e 26;
- VII - estimativa de preços, conforme art. 15, inciso IV;
- VIII - adequação orçamentária, conforme art. 15, inciso V;
- IX - definições dos critérios de sanções, conforme art. 15, inciso III, alínea "h"; e
- X - critérios de seleção do fornecedor, conforme art. 15, inciso VII.

Após a análise dos processos auditados, verificou-se que os mesmos não estão em estrita conformidade com os dispositivos da Lei 8.666/93, nem muito menos, com as diretrizes da IN nº. 04/2010 da SLTI/MP.

Os Termos de Referência em estudo somente contemplam as seguintes informações: fundamento legal, objeto, justificativa, especificação do produto, capacidade técnica, critérios de avaliação, validade da proposta e pedidos de informações /esclarecimentos.

Não contemplam tópicos relevantes previstos na Lei 8.666/93, como por exemplo, o cronograma de desembolso, orçamento detalhado com os elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, os padrões mínimos de desempenho esperados do objeto, incluindo, conforme o caso, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Em atenção aos preceitos elencados e exigidos pelo art. 17, § 1º, incisos I a X, da IN nº. 04/2010 da SLTI/MP, no tocante aos elementos necessários para compor o Termo de Referência, informamos que os instrumentos analisados não contemplam todos os requisitos previstos na referida instrução, como por exemplo, elementos para gestão do contrato, modelo de prestação dos serviços ou fornecimento de bens, estimativa de preços, adequação orçamentária, definições das sanções, dentre outros.

Agindo, dessa forma, o gestor público poderá causar prejuízos à Administração, pois com um Termo de Referência falho, haverá mais chances da licitação vir a ser fracassada ou anulada, por flagrante e notória falta de planejamento.

Ressalta-se também que nesta fase do Projeto Básico ou Termo de Referência devemos definir o modelo de mensuração de resultados com a previsão, no mínimo, dos seguintes itens:

- ✓ Utilização de um instrumento de controle, geralmente consolidado no documento denominado "ordem de serviço" ou instrumento equivalente;
- ✓ Fixação dos métodos e dos critérios de mensuração dos serviços prestados, contendo:
 - 1 - procedimento de estimativa do volume de serviços demandados, para fins de comparação e controle;
 - 2 - procedimento de avaliação de qualidade, abrangendo:
 - a - a definição de variáveis objetivas (por exemplo, o grau de conformidade com as especificações inicialmente estabelecidas, o número de falhas detectadas no produto obtido, entre outras); e
 - b - Fixação dos respectivos critérios de aceitação dessas variáveis.

5.4.1. Recomendações

5.4.1.1 Recomenda-se a elaboração do termo de referência ou projeto básico, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelos artigos 6º, IX, alíneas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

“a” a “f”; art. 7º, I, § 2º, I e art. 40, § 2º, I, da, lei 8666/93 e pelas boas práticas do art. 17, § 1º, incisos I a X, da IN 04/2010-SLTI/MP;

5.4.1.2 Recomenda-se a realização de cursos de capacitação e aperfeiçoamento de servidores, dando-se ênfase à elaboração de termo de referência e projeto básico, ministrados pelo Centro de Capacitação dos Servidores – CECAP ou entidades contratadas;

5.4.1.3 Recomenda-se que haja a participação de um maior numero de autores na elaboração de termos de referencia e projeto básico;

5.4.1.4 Recomenda-se que seja criado um ambiente virtual, no âmbito da intranet, onde os autores interessados na elaboração do Termo de Referência possam sugerir melhorias, agilizando o processo e minimizando falhas;

5.4.1.5 Recomenda-se que na confecção dos termos de referencia sejam levados em conta os Acórdãos nº 2.094/2004, nº 2.471/2008 e Nota Técnica nº 01-SEFTI TCU.

5.5. PARCELAMENTO DA SOLUÇÃO DE TI

As contratações de soluções em Tecnologia da Informação devem ser parceladas em tantas parcelas quanto economicamente e tecnicamente possíveis. Conforme determina a Lei 8.666/93 em seu art. 23, parágrafo 1º:

Art. 23,§1º. As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

A seu termo, o Tribunal de Contas da União também editou a Súmula nº 247, na qual determina que os órgãos da Administração Pública Federal realizem o parcelamento das licitações sempre que possível.

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 aquisições da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

Ao analisar os processos selecionados por esta Auditoria, verificou-se que apenas no Contrato nº. **46/2011**, processo nº. 0002941-70.2010.8.01.0000, seria possível a realização de parcelamento do objeto, o qual foi realizado de forma a atender as imposições da legislação em vigor, o qual foi dividido em 30 lotes.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

5.5.1. Recomendação

5.5.1.1 Recomenda-se que, nas licitações de TI, este Tribunal de Justiça busque o parcelamento do objeto, técnica e economicamente, sempre que possível e em tantas vezes quanto for viável, de forma a promover a competição e garantir a melhor utilização dos recursos disponíveis.

5.6. QUALIDADE DOS SOFTWARES

Um processo de desenvolvimento de software é um conjunto de atividades, parcialmente ordenadas, que compreendem a análise econômica, análise de requisitos técnicos, especificações, arquitetura de software, codificação, teste, com a finalidade de obter um produto de software. É considerado um dos principais mecanismos para se obter software de qualidade e cumprir corretamente os contratos de desenvolvimento, sendo uma das respostas técnicas adequadas para resolver os problemas relacionados as soluções de TI.

Nos contratos, objeto desta auditoria, não foi possível verificar a qualidade do processo de desenvolvimento de softwares, pois no escopo desta auditoria não foi objeto a análise de nenhum processo de construção de software.

5.6.1 Recomendação

5.6.1.1 Recomenda-se que, nas contratações futuras de software, sejam seguidas as boas práticas dispostas na IN n^o 04/2010 da SLTI/MP, Resolução 90/2009 CNJ, Acórdão 2938/2010 TCU, Lei 8.666/1993 e art. 37 caput da Constituição Federal de 1988.

5.7. MENSURAÇÃO DE RESULTADOS

O contrato de TI deve ser formulado de modo que os resultados sejam mensurados de forma objetiva, estabelecendo pré-requisitos para a execução de serviços para a área de TI. Com esta metodologia, a Administração Pública paga o que efetivamente é realizado, conforme os padrões preestabelecidos, privilegiando a eficácia. A falta de mensuração dos resultados esperados gera a possibilidade de perda de eficácia e eficiência do objeto contrato.

A ausência de métodos adequados de mensuração de resultados causa ineficiência na gestão do contrato, o que provoca desvios e gastos desnecessários, pois não se tem elementos claros e objetivos de quantificar o resultado esperado da solução de TI.

Nas contratações em que ocorre a locação de mão de obra especializada em tecnologia da informação, o termo de referência deve especificar a forma como deve ser calculada, a maneira como ocorrerá o pagamento e a mensuração dos resultados, de uma forma que o contrato refira-se à prestação de serviço especializado e não à contratação de um servidor com especialização em uma área



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

de conhecimento, que deveria ser realizada, em regra, por meio de concurso público. Sendo, assim, deve ser evitado o pagamento de horas-trabalhadas ou posto de serviço. Portanto, as contratações de TI devem privilegiar a eficácia, estabelecendo mecanismos de mensuração dos resultados, criando um Acordo de Nível de Serviço (SLA), em vez de contratação de pessoal.

No contrato nº. 46/2011, verificou-se que há a previsão de métricas de mensuração de resultados, porém não há punição para o seu descumprimento por parte do fornecedor, o que pode ocasionar um pagamento indevido por parte da Administração, que acaba por pagar um serviço que não foi efetivamente prestado. Neste contrato, em particular, foi contratado *links*, estabelecendo padrões de velocidade para cada *link*, especificados no Termo de Referência. A aferição dos resultados é realizada pela Diretoria de Tecnologia da Informação utilizando o Programa *Whatswp*, fornecido pela contratada, sem relação entre o que foi entregue pelo fornecedor (a real velocidade do serviço) com o que será pago.

Cabe ressaltar que, de um modo geral, há pouca cultura de aplicação de penalidades e de exigência e manutenção das garantias previstas em contrato, sendo assim, há necessidade de criar ou aperfeiçoar os controles sobre o processo de gestão contratual, com o objetivo de garantir que todas as obrigações do contratado sejam cumpridas antes dos pagamentos.

Dessa forma, para que possamos ter um processo de mensuração mais efetiva, temos que seguir alguns preceitos que se apresentam como boas práticas expressas no art. 14, da IN nº. 04/2010, devendo conter no contrato cláusulas que devam prever:

- ✓ Fixação de procedimentos e critérios de aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis;
- ✓ Quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle;
- ✓ Definição de metodologia de avaliação da qualidade e da adequação da Solução de Tecnologia da Informação às especificações funcionais e tecnológicas;
- ✓ Ocorrências de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;
- ✓ Forma de pagamento, que será efetuada em função dos resultados obtidos;
- ✓ Cronograma de execução física e financeira; e
- ✓ Definição de mecanismos formais de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre a contratada e a Administração.

5.7.1. Recomendações

5.7.1.1 Recomenda-se que sejam estabelecidos métodos efetivos de mensuração de resultado, principalmente no tocante aos serviços, tendo por parâmetro as boas praticas;

5.7.1.2 Recomenda-se que o pagamento dos contratos de serviços deve ser, obrigatoriamente, assistido por um representante da Diretoria de Tecnologia da Informação, designado como fiscal técnico do contrato, o qual cabe esclarecer se foram atingidos os índices de serviços (resultados) pactuados no Termo de Contrato, conforme determina as boas práticas instituídas pela IN 04/2010 da SLTI/MP;

5.7.1.3 Recomenda-se que nos contratos de serviços de TI devem ser, sempre que possível, estabelecidas cláusulas que determinem métricas claras e objetivas, com a finalidade de mensuração de resultado; e



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

5.7.1.4 Recomenda-se que as cláusulas de aferição de métricas de resultados estejam alinhadas com as cláusulas punitivas, caso não se atinjam as metas determinadas, conforme disposto nas boas práticas dispostas na IN nº 04/2010 da SLTI/MP.

5.8. O MODELO DE SELEÇÃO DE FORNECEDORES

Conforme a Instrução Normativa nº 04 SLTI/MP, de 12 de novembro de 2010, em seu artigo 22, “Caberá à área de licitações conduzirem as etapas da fase de seleção do fornecedor”.

A seleção do fornecedor propriamente dita terá início com o encaminhamento do Termo de Referência ao Setor de Licitação. De posse do Termo de Referência os responsáveis pelo processo de licitação realizarão a análise do referido Termo observando os normativos legais e as boas práticas. Observa-se que a área de licitação conduzirá o processo de seleção do fornecedor com o apoio dos setores envolvidos na contratação. Sendo que, a Área de TI funcionará com uma consultoria técnica.

A seleção do fornecedor atenderá as normas contidas na Lei 8.666/93, Lei 10.520/2002 e respectivos decretos. A licitação iniciará com a abertura do processo administrativo que conterá o Termo de Referência, Edital e demais documentos pertinentes à contratação. Ainda, o processo de licitação iniciará de acordo com o estabelecido no artigo 38 da Lei 8.666/93.

O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente.

A Lei estabelece duas formas de contratação de bens e serviços pela Administração Pública: a contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) apoiada nos artigos 24 ou 25 da Lei 8.666/93, ou contratar por meio de licitação, adotando uma das modalidades previstas em Lei, ou seja, convite, tomada de preço, concorrência ou pregão.

No entanto, é por meio do tipo de licitação que são estabelecidos os critérios de seleção do fornecedor. Os tipos de licitação constam no artigo 45, § 1º, incisos de I a IV, da lei 8.666/93, geralmente, os tipos utilizados na contratação de TI são “menor preço” ou “técnica e preço”.

Nos casos de licitação do tipo menor preço, será vencedor o licitante que apresentar a proposta, que estiver de acordo com as especificações do edital, e oferta os produtos com menor preço. Para as licitações do tipo técnica e preço, será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com o edital e obter a maior nota entre a técnica e o preço, sendo que no tipo técnica e preço deve-se, necessariamente, realizar a licitação na modalidade concorrência ou tomada de preço.

Nas contratações de bens e serviços comuns de informática, deve-se, preferencialmente, adotar a modalidade pregão. Consideram-se bens comuns, segundo jurisprudência do TCU, “aqueles que possuem padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado”. O Acórdão 2.471/2008-Plenário do TCU estimula a contratação de bens e serviços comuns por meio de pregão:

9.2.2. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 1º).

O mesmo Acórdão determina que os bens e serviços de TI, de natureza predominantemente intelectual, não podem ser licitados por pregão.

9.2.3. Bens e serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos.

Esclarecendo, temos que, para o TCU são tipos de serviços comuns, por exemplo, desenvolvimento e manutenção de sistemas, serviços de suporte ao usuário, serviços de suporte a infraestrutura e os serviços de implantação de servidores.

5.8.1. Recomendações

5.8.1.1 Recomenda-se o maior cuidado, quando da elaboração do Termo de Referência, no que diz respeito à escolha do tipo e modalidade de licitação a ser utilizado;

5.8.1.2 Recomenda-se aplicar, como boa prática, as fases de planejamento instituídas na IN nº 04/2010 - SLTI;

5.8.1.3 Recomenda-se que nas licitações onde sejam contratados bens e serviços comuns, proceda-se à licitação, sempre na modalidade pregão. Somente, nas licitações em que a presença de racionalidades humana esteja presente é que se fará licitação em outra modalidade;

5.8.1.4 Recomenda-se que quando a decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação, a mesma deve ser justificada nos autos do processo licitatório. Neste caso, a licitação não poderá ser do tipo "menor preço", visto que as licitações do tipo "menor preço" devem ser realizadas na modalidade Pregão, conforme Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 – TCU - Primeira Câmara;

5.8.1.5 Recomenda-se que, na fase de seleção do fornecedor, deve-se encerrar com a assinatura do contrato e a nomeação do Gestor do Contrato, Fiscal Técnico, Fiscal Requisitante, e Fiscal Administrativo. Sendo que os Fiscais Técnicos, Requisitante e Administrativo serão nomeados dentre os integrantes da equipe de planejamento, conforme dispõe o art. 24, da IN nº 04/2010 da SLTI/MP, formalmente através de Portaria, que deverá ser parte integrante do processo; e

5.8.1.6 Recomenda-se que, no caso de aquisição de softwares, exista a comprovação de que os códigos fontes do sistema adquirido se integrem ao ambiente computacional do Tribunal de Justiça do Estado do Acre - TJ e exista previsão para substituição e/ou absorção dos sistemas de forma que o TJ tenha domínio tecnológico dos mesmos (transferência de tecnologia e fornecimento de fontes dos programas).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

5.9. CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

Os critérios de seleção do fornecedor abordam a qualificação técnica, econômica e jurídica. Levando em consideração a especificação do objeto, para selecionar o fornecedor, observam-se critérios relacionados à habilitação, a qualificação técnica e a aceitabilidade do preço.

Os critérios técnicos são utilizados para avaliar a capacidade dos licitantes em cumprir o contrato. A definição de critérios técnicos deverá demonstrar adequação com a solução de TI planejada para a contratação.

Os documentos de habilitação técnica estão relacionados no artigo 30, da Lei 8.666/93:

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

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

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

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

É também responsabilidade do Setor de Licitação, analisar os critérios de aceitabilidade dos preços dos bens e serviços a serem contratados. Este critério de avaliação visa a compatibilizar os preços ofertados pelos licitantes com os praticados no mercado.

A Administração no processo de licitação poderá estabelecer o preço máximo que dispõe a pagar, vedado o estabelecimento de preços mínimos, conforme propõe o artigo 40, X, da Lei 8.666/93. O preço máximo deve ser estabelecido tendo por parâmetro os preços praticados no mercado, inclusive aqueles usados nos contratos com a iniciativa privada.

Torna-se de suma importância o estabelecimento de preços reais, com o objetivo de a Administração possuir critérios convincentes de preço máximo que se dispõe a pagar. Não raros casos, verifica-se o estabelecimento de preços, em procedimentos licitatórios, tendo por base a média aritmética de três pesquisas de preço. Postura que, seguindo jurisprudência do TCU, é condenável, por não considerar que o órgão licitante tenha conhecimento do preço de mercado, guiando-se por estimativas de coleta de preço.

Tendo em vista a importância do estabelecimento de preços aceitáveis, para uma licitação transcrevem-se alguns itens do Acórdão 2.170/2007 – Plenário do TCU:

32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como “cesta de preços aceitáveis” pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Compras net -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

34. Assim, não somente os “preços praticados no âmbito da Administração Pública”, conforme redação dos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do acórdão recorrido, devem ser tomados como referência pelos gestores do MCT ao aferir os valores ofertados pelas empresas NT Systems e Redisul, mas sim todos aqueles considerados válidos – que não representem viés – para a faixa de preços aceitável. Cabe, portanto, retirar tal expressão dos mencionados subitens do Acórdão nº 2.400/2006 – Plenário, para que a pesquisa de preços a ser efetivada pelos gestores do Ministério, em conjunto com as contratadas, se amolde aos parâmetros considerados válidos pelo Tribunal (conforme indicados no item precedente deste voto).

35. No que tange ao texto constante do item 10 do Voto Revisor apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de que teria “ocorrido uma leitura inadequada de que os preços praticados na Administração Pública seriam o único parâmetro”, nota-se, a partir do raciocínio que desenvolvi nos itens precedentes, que os preços de contratação em órgãos públicos não podem, por um lado, ser ignorados, nem, por outro, serem utilizados como parâmetro único para se aferir sobrepreço ou superfaturamento. O que defendo, repito, é a construção de uma “cesta de preços aceitáveis” que auxiliem os gestores e os órgãos de controle a identificar quais preços podem ser considerados como sendo de mercado.

36. Além disso, qualquer comparação deve ser feita em épocas próximas e, especialmente com relação a serviços, levando-se em conta as condições de contratação específicas de cada caso analisado (fatores a serem considerados: quantidade contratada, necessidade de parcelamento na entrega do produto, local de entrega do produto ou da prestação do serviço, impostos incidentes nesse local, exigências de qualificação da equipe técnica, condições e local para prestação de assistência técnica pelo contratado, entre tantos outros).

37. Destaco que a utilização de fontes que não sejam capazes de espelhar o mercado de TI para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público – como sites na Internet, inclusive internacionais -, pode servir apenas como mero indicativo para o gestor ou para os agentes de controle, sem que sirvam, por si sós, para imputação de sobrepreço ou superfaturamento.

Por outro lado, os preços ofertados tem que se mostrarem exequíveis, a avaliação de exequibilidade de preços nas contratações de TI representa uma tarefa, em alguns casos, de extrema complexidade, por este motivo torna-se indispensável à participação de um servidor com capacidade técnica para realizar esta avaliação. Este servidor, preferencialmente, deve ser integrante do quadro efetivo da Diretoria de Tecnologia da Informação, haja vista, que de nada adiantará a contratação de fornecedor que apresente preços inexecutáveis, o que causará prejuízo à Administração.

Por fim, esclareça-se que mesmo nos casos de adesão a Ata de Registro de Preço, deve ser acompanhada de planejamento, e estudo de compatibilidade de preços, levando-se em consideração as especificidades dos bens e serviços a serem adquiridos pela solução de TI.

5.9.1. Recomendações

5.9.1.1 Recomenda-se ao setor responsável, a estrita observância aos critérios técnicos, econômicos e jurídicos de seleção do fornecedor, dispostos, principalmente, na Lei 8.666/93, de forma a evitar transtornos em futura execução dos contratos celebrados;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

5.9.1.2 Recomenda-se a nomeação de um servidor da área de TI que tenha capacidade técnica necessária para avaliar a exequibilidade dos preços ofertados pelos licitantes e os preços de mercado, a fim de verificar a compatibilidade entre os valores, minimizando os prejuízos à Administração Pública; e

5.9.1.3 Recomenda-se que na fase de coleta de preços sejam desconsiderados os preços que possam influenciar a média aritmética, isto é, desconsiderar os preços muito acima ou muito abaixo dos demais concorrentes. A pesquisa de preço pode levar em conta os preços de outras licitações/pesquisas de entidades públicas ou privadas, bem como de órgãos que forneçam tabelas de preços.

5.10. A GESTÃO DO CONTRATO

A Administração Pública atua como consumidor nas relações contratuais que trava com terceiros, por tal motivo torna-se importante o papel do fiscal do contrato. O fiscal do contrato é o representante da administração para acompanhar a execução do contrato. Assim sendo, deve agir de forma pró-ativa e preventiva, observar o cumprimento, pela contratada, das regras previstas no instrumento contratual.

De acordo com o artigo 58, inciso III, c/c Artigo 67 da Lei 8.666/93, a execução do contrato será fiscalizada por um representante da administração, especialmente designado para esta tarefa. O fiscal do contrato adotará as providências para a fiel execução do contrato.

A Lei 8.666/93 atribui ao fiscal autoridade para acompanhar, sistematicamente, o desenvolvimento do contrato, o que lhe possibilita corrigir, no âmbito da sua esfera de ação e no tempo certo, eventuais irregularidades ou distorções existentes.

A designação do fiscal deve ser por meio de portaria e recairá, preferencialmente, sobre servidor efetivo do órgão, sem, no entanto, prejuízo para suas atividades normais. A nomeação formal do fiscal do contrato será feita em documento próprio que fará parte do processo de contratação.

O fiscal deverá ter conhecimento técnico necessário do objeto a ser contratado.

A indicação do fiscal do contrato (gestor) não poderá recair sobre setor ou unidade administrativa, e sim indicando uma pessoa do quadro de servidores que acompanhará a execução do contrato.

A Lei 8.666/93 faz referência ao fiscal do contrato em seu art. 67 e parágrafos:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

A Lei não faz menção ao perfil do fiscal do contrato, porém devido à importância do cargo, e conforme as boas práticas, o servidor a ser designado como fiscal deve atender as seguintes qualificações:

- ✓ Gozar de boa reputação ética profissional;
- ✓ Possuir conhecimentos específicos do objeto do contrato a ser fiscalizado;
- ✓ Senso crítico;
- ✓ Conhecimentos nas áreas: administrativa, trabalhista, previdenciária, fiscal/tributária;
- ✓ Conhecimento documental, especialmente os referentes à constituição societária e certidões;
- ✓ Disponibilidade para o encargo;
- ✓ Capacidade de negociação;
- ✓ Pró-atividade;
- ✓ Bom senso e discernimento.

São atribuições do Fiscal do Contrato:

- ✓ Ler atentamente o Termo de Contrato e anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas a sua execução;
- ✓ Esclarecer dúvidas do preposto/representante da Contratada que estiverem sob a sua alçada, encaminhando às áreas competentes os problemas que surgirem quando lhe faltar competência;
- ✓ Verificar a execução do objeto contratual, proceder à sua medição e formalizar a atestação. Em caso de dúvida, buscar, obrigatoriamente, auxílio para que efetue corretamente a atestação/medição;
- ✓ Antecipar-se a solucionar problemas que afetem a relação contratual;
- ✓ Notificar a Contratada em qualquer ocorrência desconforme com as cláusulas contratuais, sempre por escrito, com prova do recebimento da notificação, tomando as providências que estejam sob sua alçada e encaminhando às instâncias competentes aquelas que fugirem de sua alçada;
- ✓ Receber e encaminhar imediatamente as Faturas/Notas Fiscais ao Setor competente com a finalidade de providenciar a liquidação e pagamento, devidamente atestadas, observando previamente se a fatura apresentada pela Contratada refere-se ao objeto que foi efetivamente contratado;
- ✓ Fiscalizar a manutenção, pela Contratada, das condições de sua habilitação e qualificação, com a solicitação dos documentos necessários à avaliação;
- ✓ Rejeitar bens e serviços que estejam em desacordo com as especificações do objeto contratado. A ação do Fiscal, nesses casos, deverá observar o que reza o Termo de Contrato e/ou o ato convocatório da licitação, principalmente em relação ao prazo ali previsto;
- ✓ Procurar auxílio junto às áreas competentes em caso de dúvidas técnicas, administrativas ou jurídicas.

Dos contratos auditados, neste trabalho, observou-se a ausência de documento formal designando o Fiscal do Contrato no processo de contratação (licitação/contrato), ou seja, não tivemos participação formal do fiscal da área técnica, fiscal da área de negócio e nem do fiscal da área administrativa, bem como não se percebe presente, em nenhum dos autos, a designação formal do preposto (art. 68, Lei nº 8.666/93).

5.10.1. Recomendações

5.10.1.1 Recomenda-se que no ato de assinatura do contrato seja feita a designação de um servidor que atenda aos requisitos necessários para desempenhar a função de Fiscal do Contrato e também o Fiscal Técnico do contrato de TI, nomeados por portaria específica e que a mesma faça parte integrante do processo;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

5.10.1.2 Recomenda-se que o dirigente de TI mantenha, pelo menos, um fiscal técnico titular e outro substituto para cada contrato vigente, cuidando para que não ocorram ausências simultâneas;

5.10.1.3 Recomenda-se que o fiscal do contrato mantenha registro documental de todas as fases e ocorrências do contrato, para possíveis consultas, se necessário;

5.10.1.4 Recomenda-se a nomeação de preposto por parte da contratada, visando auxiliar na execução contratual, sempre que necessário. Enfatiza-se que a nomeação do mesmo deve ser parte integrante do processo; e

5.10.1.5 Recomenda-se que seja de competência da área de TI, expressa no regimento interno do TJ, verificar a atestação técnica do contrato, conforme disposto no Acórdão 2.023/2005-TCU - Plenário.

5.11. A MONITORAÇÃO TÉCNICA DOS CONTRATOS DE TI

Tem-se que a monitoração técnica dos contratos de TI tem foco na eficácia e na eficiência da contratação. A eficácia é a medida do cumprimento dos objetivos da contratação, enquanto que a eficiência é a medida da minimização dos custos da execução contratual ou nos custos decorrentes dela.

A conceituação de “fiscal técnico de contratos de TI” está definida no art. 2º, inciso V, da IN nº 04/2010 da SLTI/MP: “**servidor representante da Área da Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato**”.

A IN nº 04/2010, em seu art. 25, III, estabelece atribuições para o **Fiscal Técnico**:

- a. **Confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório**, quando da entrega do objeto resultante de cada ordem de serviço ou de Fornecimento de bens;
- b. **Avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues** e justificativas, de acordo com os critérios de aceitação definidos em contratos, a cargo dos fiscais técnico e requisitante do contrato;
- c. **Identificação de não conformidade com os termos contratuais**, a cargo dos fiscais técnico e requisitante do contrato;
- d. Verificação da **manutenção das condições classificatórias** referentes à pontuação obtida e à habilitação técnica, a cargo dos fiscais administrativo e técnico do contrato;
- e. Verificação de **manutenção** das condições elencadas no plano de sustentação, a cargo dos fiscais técnico e requisitante do contrato”.

Em relação aos procedimentos de monitoração técnica, o Tribunal de Contas da União entende que o fiscalizador do contrato na área de TI deve verificar precipuamente:

- ✓ se o contratado mantém todas as condições originais de habilitação técnica e de atendimento aos requisitos técnicos obrigatórios ou pontuáveis avaliados no procedimento licitatório;
- ✓ se os serviços executados são somente aqueles previstos no instrumento contratual;



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

- ✓ se os níveis de serviço acordados estão sendo cumpridos;
- ✓ se a qualidade dos serviços prestados está compatível com o exigido pelo contrato ou pela proposta técnica da contratada ;
- ✓ se os procedimentos de segurança da informação são adequadamente atendidos.

Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/ticonrole/legislacao/repositorio_contratacao_ti/001.002.052.105.179.html. Acesso em: 21/05/2012.

Segue ainda afirmando que é conveniente que o fiscalizador do contrato, visando à eficiência e efetividade:

- ✓ Mantenha reuniões periódicas com o contratado a fim de cotejar as percepções sobre o andamento da execução contratual, identificar os principais pontos problemáticos e definir planos de ajuste e melhoria ;
- ✓ Independentemente do processo de atestação, registre em base de dados de ocorrências e notifique, o mais cedo possível e por meio da autoridade superior, todos os desvios de normalidade na execução do contrato.

Há que se ressaltar que o responsável em fiscalizar o contrato deve propor aplicação de penalidades à Autoridade Superior, quando houver descumprimento das cláusulas contratuais ou prejuízos de qualquer origem de responsabilidade da contratada, tudo visando à correta observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º da Lei nº. 8.666/93.

Nesse sentido, vale colacionar o entendimento do TCU, em seu Acórdão nº. 1.014/2007-Plenário, item 9.3.3, *litteris*: “evite a prática de serem executados serviços não previstos na planilha de preços unitários – sem cobertura contratual -, realizando-se os pagamentos devidos à contratada por meio de outros serviços constantes nesse documento”.

5.11.1 Recomendações

5.11.1.1 Recomenda-se a nomeação do fiscal técnico dos contratos de TI, de forma que quando houver descumprimento das cláusulas do contrato, comunique, imediatamente, o fato à Autoridade Superior, visando a melhor execução do contrato, conforme se depreende das boas práticas no art. 25, III, “c”, da IN nº 04/2010 da SLTI/MP;

5.11.1.2 Recomenda-se que haja, pelo menos, um fiscalizador titular e outro substituto para realizar o monitoramento técnico dos contratos de TI, a fim de evitar ausência simultânea; e

5.11.1.3 Recomenda-se que seja disponibilizado o treinamento dos servidores que realizarão o exercício da fiscalização contratual, ministrado pelo Centro de Capacitação dos Servidores – CECAP ou entidades contratadas.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

5.12. A MONITORAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS DE TI

A IN nº. 04/2010 da SLTI/MP, em seu art. 2º, VI, define a ideia de Fiscal Administrativo do Contrato como sendo aquele “**servidor representante da área administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos**”.

Em seu art. 25, III, a IN 04/2010, estabelece as atribuições do **Fiscal Administrativo**:

- d) Verificação de aderência aos termos contratuais;
- e) Verificação da manutenção das condições classificatórias, referentes à pontuação obtida e à habilitação técnica, a cargo dos fiscais administrativo e técnico do contrato;
- j) Verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento.

Entende-se que a monitoração administrativa do Contrato de Tecnologia da Informação é a atividade a cargo da área administrativa, com apoio do fiscalizador na área de TI, que prevê a garantia de que o contrato em execução atende aos seguintes requisitos:

- ✓ Atende ao objeto contratual (eficácia);
- ✓ Consome a menor quantidade possível de recursos (eficiência);
- ✓ Atende integralmente à legislação em vigor (legalidade);
- ✓ Atinge os objetivos da contratação e contribui suficientemente para a obtenção dos benefícios pretendidos (efetividade);
- ✓ Promove o melhor balanço custo/benefício possível, considerado o contexto em que se insere (economicidade).

O TCU entende que a monitoração da Administração nos contratos de TI devem ser verificados, dentre outros, os seguintes fatores:

- ✓ Aspectos trabalhistas, tais como: regularidade no recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários; presença do preposto do contratado e inexistência de subordinação direta ou de pessoalidade/habitualidade indevida; inexistência de desvio de função dos empregados do contratado; inexistência de qualquer tipo de ingerência administrativa da Administração sobre o contratado;
- ✓ Aspectos fiscais, como a regularidade cadastral junto à Fazenda Pública;
- ✓ Manutenção das condições habilitatórias e técnicas obrigatórias ou pontuadas, e cumprimento da proposta técnica;
- ✓ Atendimento aos normativos internos;
- ✓ Verificação da continuidade da vantajosidade da contratação, em periodicidade considerada suficiente (anualmente, por exemplo) e segundo método de avaliação adequado.

Disponível:

[HTTP://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/ticontrole/legislacao/repositorio_contratacao_ti/001.002.052.105.181.html#Fund66-1](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/ticontrole/legislacao/repositorio_contratacao_ti/001.002.052.105.181.html#Fund66-1)

Ainda consoante o entendimento do TCU, cabe ao fiscalizador na área de TI prestar o devido apoio à área administrativa com os seguintes procedimentos:

- ✓ Encaminhamento das demandas de serviços ao contratado sob registro;
- ✓ Registros de todas as ocorrências da contratação;
- ✓ Avaliação dos serviços prestados sob os aspectos da quantidade e da qualidade, em conformidade com o estabelecido em contrato ;
- ✓ Recebimento provisório com emissão de termo de recebimento circunstanciado;
- ✓ Encaminhamento de propostas de glosa ou apenação, quando necessário;
- ✓ Sugestão de encerramento do contrato ou renegociação de preço para baixo quando necessário.

Assim sendo, a monitoração administrativa do contrato, é a atividade a cargo da área administrativa, com apoio do fiscalizador na área de TI, que prevê a garantia de que o contrato em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

execução, conforme a IN nº 04/2010 e Acórdão 1.558/2003 - TCU – Plenário, item 9.4.1.4, deva assegurar que o contrato:

- ✓ atenda ao objeto contratual (eficácia);
- ✓ consuma a menor quantidade possível de recursos (eficiência);
- ✓ atenda integralmente à legislação em vigor (legalidade);
- ✓ atinja os objetivos da contratação e contribui suficientemente para a obtenção dos benefícios pretendidos (efetividade); e
- ✓ promova o melhor balanço custo/benefício possível, considerado o contexto em que se insere (economicidade).

5.12.1 Recomendações

5.12.1.1 Recomenda-se a nomeação do fiscal administrativo dos contratos de TI, com foco na legalidade e na economicidade, atentando-se para as boas práticas e atribuições definidas pela IN nº 04/2010, da SLTI/ MP.

5.12.1.2 Recomenda-se que haja, pelo menos, um fiscalizador titular e outro substituto para realizar o monitoramento técnico dos contratos de TI, a fim de evitar ausência simultânea; e

5.12.1.3 Recomenda-se que seja disponibilizado o treinamento dos servidores que realizarão o exercício da fiscalização contratual, ministrado pelo Centro de Capacitação dos Servidores – CECAP ou entidades contratadas.

5.13. PAGAMENTO DOS CONTRATOS DE TI

Após a realização do procedimento licitatório, da formalização do contrato, da emissão dos respectivos empenhos, inicia-se a fase de execução dos serviços ou de entrega dos materiais por parte do fornecedor e, finalmente, a fase de liquidação e pagamento da despesa, resultante do acordo de vontades celebrado.

A etapa de pagamento dos contratos firmados pela Administração Pública, deve se pautar nos ditames do art. 55 da Lei de Licitações e Contratos, a seguir:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e **as condições de pagamento**, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento.

(...) *in omissis*.

O empenho, segundo o art. 58 da Lei nº. 4.320/64, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Ainda de acordo com o disposto no art. 60 da Lei nº. 4.320/64, “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

Depois da expedição da respectiva ordem de serviço ou de entrega dos materiais, os mesmos serão entregues ou executados pelo fornecedor e as notas fiscais relacionadas deverão ser devidamente atestadas pelo servidor competente.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE

AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

Após a etapa de empenho e atesto, segue-se a fase de liquidação e pagamento. É o que se deduz do art. 62 e 63 da Lei nº. 4.320/64, *in verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Ressalta-se que para haver uma perfeita execução dessa fase, deve-se acompanhar o registro de todas as evidências de cumprimento da obrigação remunerável IN 04/2010, art. 25, III, desta forma verificamos:

- ✓ Existe Termo de Recebimento Provisório assinado, a cargo do Fiscal Técnico, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens (IN 04/2010. Art. 25, III, a);
- ✓ Existe documento identificando a aderência da execução aos termos contratuais (IN 04/2010. Art. 25, III, d);
- ✓ Existe a verificação da manutenção das condições classificatória, referente à pontuação e à habilitação técnica (IN 04/2010. Art. 25, III, e);
- ✓ No caso de ocorrência de não conformidade, foram encaminhadas as demandas de correção à contratada (IN 04/2010. Art. 25, III, f);
- ✓ No caso de ocorrência de não conformidade, foram encaminhados pelo Gestor do Contrato à Área Administrativa as indicações de sanção (IN 04/2010. Art. 25, III, g); e
- ✓ Existe Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento de pagamento, elaborado pelo Gestor e pelo Fiscal Requisitante do Contrato (IN 04/2010. Art. 25, III, h).

5.13.1 Recomendação

5.13.1.1 Recomenda-se que os pagamentos devam ser efetuados somente após o atesto dos fiscais do contrato e o mesmo deva juntar o comprovante de execução do serviço prestado, conforme as metas contratadas e apresentadas no contrato, ou as possíveis sanções que tenham sido aplicadas devido ao não atendimento das metas contratuais; e

5.13.1.2 Recomenda-se que sejam guardadas as evidências / comprovantes para evitar problemas na contabilização de impostos e contribuições, especialmente, as de natureza previdenciária, conforme dispõe as boas práticas do art. 25, III da IN nº 04/2010, da SLTI/MP.

5.14. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE PROBLEMAS E AJUSTES DOS CONTRATOS DE TI

Os contratos administrativos são aqueles celebrados pela Administração com plena observância aos princípios de interesse público, principalmente, ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.

Diante dos poderes inerentes a Administração na gerência do interesse público, ao travar os chamados contratos administrativos, algumas prerrogativas lhe são próprias, pertencentes ao direito administrativo, e distinguindo-os dos contratos privados.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

Celso Antonio Bandeira de Mello (2001, p. 557) em sua obra Curso de Direito Administrativo aduz:

Em decorrência dos poderes que lhe assistem, a Administração fica autorizada – respeitado o objeto do contrato – a determinar modificações nas prestações devidas pelo contratante em função das necessidades públicas, a acompanhar e fiscalizar continuamente a execução dele, a impor sanções estipuladas quando faltas do obrigado as ensejarem e a rescindir o contrato *sponte própria* se o interesse público demandar”

Assim dispõe o art. 65 da Lei 8.666/93:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
- b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
- c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
- d) ~~(VETADO)~~
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

A respeito do limite de 25% estabelecido para alteração dos contratos, a maior ou a menor, em obras, compras e serviços, assim dispõe o §1º do art. 65 da mencionada lei:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Há que se diferenciar reajuste e repactuação. Aquele consiste na previsão da indexação do valor da remuneração devida ao particular a um índice de variação de custos. Já a repactuação consiste na revisão de preços e ocorre sempre na comprovação do contrato de execução continuada.

O equilíbrio econômico-financeiro do contrato é uma imposição constitucional e deve ser preservada por meio de instrumento jurídico plenamente compatível com a natureza do contrato firmado.

Para o ministro do Tribunal de Contas da União – TCU, Benjamim Zymler “em termos gerais, o direito de repactuar surgirá quando ocorrer um aumento dos custos do contratado, devendo a repactuação ser pleiteada até a data da prorrogação contratual subsequente”.

Os preços repactuados devem obedecer à variação de preços constantes no mercado, de forma a verificar se os novos preços estão em conformidade, não causando prejuízos à Administração Pública.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

5.14.1. Recomendação

5.14.1.1. Recomenda-se que devido as constantes mudanças na Tecnologia Informação, nos casos de aditamento ou prorrogação dos contratos deve-se realizar uma nova pesquisa de preços com o objetivo de verificar se os preços praticados nos mercados estão condizentes com os ofertados pelo contratado.

6. GOVERNANÇA DE TI SEGUNDO O COBIT

Aqui se torna necessário entendermos a real função do COBIT, que se apresenta como um guia para a gestão de TI recomendado pelo ISACF (Information Systems Audit and Control Foundation, www.isaca.org). O COBIT inclui recursos tais como um sumário executivo, um framework, controle de objetivos, mapas de auditoria, um conjunto de ferramentas de implementação e um guia com técnicas de gerenciamento. As práticas de gestão do COBIT são recomendadas pelos peritos em gestão de TI que ajudam a aperfeiçoar os investimentos de TI e fornecem métricas para avaliação dos resultados. O COBIT independe das plataformas de TI adotadas nas empresas.

O COBIT é voltado para o negócio. Visa fornecer informações detalhadas para que seja efetuado o gerenciamento de processos baseados em objetivos de negócios. O COBIT é projetado para auxiliar três audiências distintas:

- Gerentes que necessitam avaliar o risco e controlar os investimentos de TI em uma organização.
- Usuários que precisam ter garantias de que os serviços de TI que dependem os seus produtos e serviços para os clientes internos e externos estão sendo bem gerenciados.
- Auditores que podem se apoiar nas recomendações do COBIT para avaliar o nível da gestão de TI e aconselhar o controle interno da organização.

O COBIT está dividido em quatro domínios:

1. Planejamento e organização;
2. Aquisição e implementação;
3. Entrega e suporte; e
4. Monitoração.

Assim sendo, aplicamos um questionário direcionado a entendermos qual o nível de maturidade de TI da nossa organização, aplicado junto ao Diretor da DTI (em anexo aos autos). O resultado obtido foi de que, ainda, estamos apresentando uma baixa maturidade para governança de TI, pois o valor encontrado no supracitado questionário foi de 3,31.

De forma resumida, temos que as instituições de TI devem adotar um modelo de governança de TI para aumentar sua eficiência e demonstrar que podem agregar valor ao nosso negócio. O COBIT é um modelo de gestão de TI reconhecido internacionalmente que define 34 processos de gestão que podem ser implantado utilizando práticas de processos de modelos de gestão específicos. É importante atingir o nível de maturidade de governança de TI compatível com as necessidades dos processos de negócio.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

6.1 Recomendação

6.1.1. Recomenda-se que sejam adotadas as diretrizes expressas no COBIT que dizem respeito à governança de TI como forma de aumentar nosso grau de maturidade de TI, fazendo com que tenhamos ações mais eficazes, eficientes e efetivas a respeito do assunto; e

6.1.2 Recomenda-se que se elabore um modelo de governança de TI para o Tribunal de Justiça do Estado do Acre, a partir das boas práticas existentes sobre o tema (Cobit, ITIL, NBR ISO/IEC 27002) e promova sua implementação, mediante orientação normativa. Referida orientação deve conter, no mínimo: o conjunto de processos que devem ser considerados de alta importância; o processo de trabalho utilizado para identificar quais processos de TI devem ter sua implementação priorizada; um guia para implantação dos processos de TI e os níveis de maturidade mínima para os processos implementados.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE
AUDITORIA DE CONTROLE INTERNO

7. CONCLUSÃO

Tendo sido abordados os tópicos necessários à realização da Auditoria nos Contratos de Tecnologia da Informação, tudo em conformidade com o disposto no Plano Anual de Auditoria, efetuada em conjunto com o CNJ e sendo aplicada à legislação pertinente, submete-se o presente relatório à Presidência, para que através do conhecimento por parte desta, das divergências consideradas relevantes pela Auditoria de Controle Interno, utilizando-se, fundamentalmente, das recomendações efetuadas no corpo deste Relatório Técnico, sejam tomadas as providências cabíveis e, posteriormente, venham a ser comunicadas à Auditoria de Controle Interno – ACI, sobre as medidas adotadas, para que possamos efetuar o monitoramento da implementação das mesmas.

Rio Branco – AC, 20 de junho de 2012.

Rodrigo Roesler

Assessor da Auditoria de Controle Interno

Luana Rodrigues C. Lima Araújo

Chefe de Setor de Acompanhamento e Orientação de Gestão

Emerson de Freitas da Silva
Economista

Fabiana Araújo dos Reis
Técnico Judiciário