



CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA

Secretaria de Auditoria - SAU
Coordenadoria de Auditoria Interna - COAU

Auditoria em aquisições, contratos e fiscalizações

Relatório Final de Auditoria nº 2020/002

Processo SEI nº 01390/2020

Sumário

1. Introdução.....	3
2. Questões de Auditoria.....	6
3. Achados de Auditoria	7
3.1 Achado 1: Imprecisão da Planilha de Preços	7
3.2 Achado 2: Ausência de Avaliação dos Custos e dos Benefícios das Soluções Disponíveis no Mercado.....	15
3.3 Achado 3: Ineficiência da Segunda Linha de Defesa em Processos de Aquisição de Tecnologia da Informação	29
3.4 Achado 4: Alteração Contratual sem a Devida Justificativa	38
3.5 Achado 5: Análise Incompleta nos Estudos Técnicos Preliminares das Soluções Disponíveis no Mercado.....	45
3.6 Achado 6: Análise Insuficiente da Exequibilidade das Propostas	50
4. Oportunidades de Melhoria.....	55
5. Considerações Finais	58
6. Recomendações.....	60

1. Introdução

1.1 Versa este relatório sobre a auditoria de avaliação do planejamento das contratações e procedimentos licitatórios, conforme previsão no Plano Anual de Auditoria de 2020, Documento SEI nº 0770424.

1.2 Esta Auditoria (Processo SEI nº 01390/2020) atende aos requisitos estabelecidos na Resolução CNJ nº 309, de 1º de abril de 2020, que aprovou as Diretrizes Técnicas das Atividades de Auditoria Interna Governamental do Poder Judiciário – DIRAUD-Jud, bem como à Portaria CNJ nº 185, de 7 de outubro de 2013, que aprovou o processo de trabalho das atividades de auditoria, cujos Anexos I e II definiram o fluxograma do Plano de Auditoria e do Processo de Auditoria, respectivamente.

1.3 A equipe de auditoria é composta pelos servidores lotados na Coordenadoria de Auditoria Interna – COAU da Secretaria de Auditoria – SAU.

1.4 O início da auditoria foi comunicado por meio do Memorando COAU, Documento SEI nº 0824406, cujo Despacho SAU, Documento SEI nº 0825379, comunicou a Secretaria-Geral e a Diretoria-Geral sobre o início dos trabalhos.

1.5 Os exames de auditoria foram realizados em amostra selecionada com base na materialidade¹ e na relevância², tendo sido avaliado o conteúdo dos documentos utilizados para formalização das fases interna e externa das licitações realizadas em 2019, em especial: o Documento de Oficialização da Demanda, os Estudos Técnicos Preliminares, o Projeto Básico ou Termo de Referência, o valor estimado da contratação, o Edital de Licitação, os documentos gerados pelo pregoeiro ou pela Comissão Permanente de Licitação – CPL quanto à regularidade na instrução e legalidade dos procedimentos adotados, até a assinatura do contrato.

1.6 A amostra da auditoria está sintetizada na tabela abaixo, a qual evidencia os Processos SEI analisados, sem prejuízo de análises baseadas em outros Processos e Documentos SEI complementares à amostra.

¹ Refere-se ao montante de recursos orçamentários ou financeiros alocados em um específico ponto de controle (unidade organizacional de sistema, área, processo de trabalho, programa de governo ou ação) objeto dos exames pelos auditores internos. Essa abordagem leva em consideração o caráter relativo dos valores envolvidos. Definição do Manual de Procedimentos de Auditoria, Portaria CNJ nº 14/2014.

² Significa a importância relativa ou o papel desempenhado por uma determinada questão, situação ou unidade organizacional, existente em um dado contexto. Definição do Manual de Procedimentos de Auditoria, Portaria CNJ nº 14/2014.

Licitação		
Objeto	Valor adjudicado	Processo SEI
Aquisição de Equipamentos de Áudio e Vídeo, Incluindo a Instalação, Configuração, Treinamento e Garantia Técnica de 36 (trinta e seis) meses.	R\$ 7.849.000,00	05554/2019
Aquisição de Infraestrutura de Datacenter, Composta por Solução de Infraestrutura Convergente, <i>Softwares</i> de Virtualização Vmware e Equipamentos de Rede, Incluindo Instalação e Treinamento Oficial.	R\$ 4.067.665,28	02509/2019
Fornecimento de Subscrição <i>Elastic Cloud Enterprise</i> e Serviços Técnicos Especializados.	R\$ 3.995.485,00	06964/2019
Contratação de Empresa Especializada para a Prestação de Serviço de Agenciamento de Viagens.	R\$ 3.944.366,81	04942/2019
Contratação de Serviços de Apoio Administrativo na Área de Assessoria de Comunicação Social, por meio de Postos de Trabalho.	R\$ 3.740.740,96	08787/2018
Aquisição de Solução de Inteligência Cibernética incluindo Equipamentos, Manutenção e Conservação, Suporte Técnico Especializado, Instalação Personalizada e Treinamento.	R\$ 1.252.549,00	00414/2018
Inexigibilidade		
Objeto	Valor empenhado	Processo SEI
Prestação de Serviços Técnicos Especializados de Pesquisa e Aconselhamento Imparcial em Tecnologia da Informação.	R\$ 944.980,83	00653/2019
Dispensa		
Objeto	Valor empenhado	Processo SEI
Prestação de Serviços de Computação em "Nuvem", na Modalidade de Nuvem Pública, abrangendo o Provimento de Infraestrutura como Serviço (IaaS).	R\$ 974.252,68	02382/2019
Contratação de Serviços de Chaveiro.	R\$ 8.255,00	02858/2019
Aquisição de Umidificadores de Ar.	R\$ 6.400,00	10259/2019

Aquisição de Distintivos de Lapela.	R\$ 5.222,50	01218/2019
Aquisição de Materiais para Berçário e Pilhas Recarregáveis.	R\$ 5.153,20	07601/2019
Aquisição de Porta Documento Funcional.	R\$ 4.500,00	04330/2019
Valor Total:	R\$ 26.798.571,26	

1.7 Cabe destacar que durante os exames documentais esta equipe de auditoria encontrou dificuldade em analisar os Processos SEI nº 09161/2019, nº 08248/2019, nº 07152/2017, nº 08787/2018 e nº 04888/2017 por estarem com o acesso restrito.

1.8 Nesse sentido, cumpre-nos informar que a restrição aos processos que tramitam no Sistema SEI já foi avaliada pela antiga Coordenadoria de Acompanhamento da Gestão – COAG, no Relatório Final de Auditoria nº 07/2017, Documento SEI nº 0436440, que assim se posicionou:

(...) a equipe de auditoria sugere à Secretaria Processual, que oriente:

- a) as unidades orgânicas ou, diretamente, o corpo de servidores do CNJ a não utilizarem restrição em documentos do SEI nas situações que não estejam amparadas em decisão de autoridade competente ou que não observem aos critérios da LAI; e
- b) as unidades orgânicas criadoras das restrições citadas neste Achado, em especial, para que utilizem de maneira correta a restrição de documentos no sistema SEI. Deste modo, a equipe de auditoria entende essencial que a Secretaria Processual, em complementação ao exposto no achado anterior, reflita sobre a necessidade de regulamentar.

1.9 Uma importante inovação trazida ao presente relatório consta da última seção, denominada ‘Oportunidades de Melhoria’. Nesse tópico são descritas ponderações para que os gestores, caso julguem necessário, promovam melhorias nos controles administrativos (1ª e 2ª linhas de defesa). Não houve, portanto, necessidade de manifestação em relação aos apontamentos e nem haverá recomendações ou monitoramentos decorrentes dessa seção.

1.10 O Relatório Final oferece aos gestores a possibilidade de tomar conhecimento dos achados e das recomendações finais de auditoria.

1.11 Por fim, registra-se que o monitoramento desta auditoria ocorrerá com a utilização do Sistema Auditar.

2. Questões de Auditoria

2.1 Os exames de auditoria foram orientados pelo Programa de Auditoria, Documento SEI nº 0824407, no qual constam o período, o objetivo, o escopo do trabalho, a equipe destacada, além das seguintes questões de auditoria:

- O Estudo Técnico Preliminar está adequado ao objeto a ser contratado?
- O Termo de Referência ou Projeto Básico apresenta os elementos necessários para a apresentação das propostas e execução contratual?
- Os procedimentos para realização da licitação atenderam aos dispositivos normativos?
- Os procedimentos de dispensa e de inexigibilidade de licitação foram regulares?

3. Achados de Auditoria

3.1 Achado 1: Imprecisão da Planilha de Preços

Situação Identificada

3.1.1 O Processo SEI nº 02509/2019, que tem por objeto a aquisição de infraestrutura de datacenter, composta por solução de infraestrutura computacional hiperconvergente (HCI), *softwares* de virtualização VMWare e equipamentos de rede, incluindo instalação e treinamento oficial, trouxe, por meio do Documento SEI nº 0764719, o Edital do Pregão CNJ nº 42/2019 que, no Anexo II, apresenta a estimativa de preços separada em três grupos e um item não constante de nenhum grupo.

3.1.2 Para construção deste achado, analisou-se apenas o item retromencionado, conforme as especificações a seguir:

Grupo	ITEM	ESPECIFICAÇÕES	UN	QTD.	VALOR UNITÁRIO MÁXIMO ADMITIDO (R\$)	VALOR TOTAL MÁXIMO ADMITIDO (R\$)
-	1	Equipamentos de inteligência Módulo de infraestrutura computacional hiperconvergente, baseada em <i>appliances</i> , composto por instalação, configuração e repasse de conhecimento, com garantia técnica de 60 (sessenta) meses, de acordo com especificações do Termo de Referência.	Unidade	16	R\$613.376,00	R\$ 9.814.016,00
VALOR GLOBAL MÁXIMO ADMITIDO PARA O ITEM 1 (R\$)						9.814.016,00

3.1.3 Adiante, o Relatório da Comissão Permanente de Licitação - CPL, Documento SEI nº 0779394, evidencia o resultado por fornecedor do Pregão CNJ nº 42/2019, com os seguintes valores (valores homologados nos termos do Documento SEI nº 0780614):

Item	Empresa	Valor adjudicado
01	HEWLETT-PACKARD BRASIL LTDA	R\$ 3.289.999,84

3.1.4 Após a publicação do resultado de julgamento no Diário Oficial da União, a CPL juntou ao processo o Documento SEI nº 0779055, que trata do mapa comparativo de preços, conforme imagem a seguir:

MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS - PRE 42/2019				
	Valor Total		Economia	
	Estimado	Adjudicado	R\$	%
ITEM 1	9.814.016,00	3.289.999,84	6.524.016,16	66,48
GRUPO 3	1.384.867,92	777.665,44	607.202,48	43,85
Total	11.198.883,92	4.067.665,28	7.131.218,64	63,68

3.1.5 É importante esclarecer que no Mapa Comparativo de Preços (V2), Documento SEI nº 0745672, para o item 1, foram desprezadas três cotações, duas de Sistemas de Banco de Preços e outra do Pregão Eletrônico CJF realizado em 2019 (mesmo ano do pregão em análise), sintetizados nas tabelas abaixo.

Objeto			
Módulo de infraestrutura computacional hiperconvergente, baseada em <i>appliances</i> , composto por instalação, configuração e repasse de conhecimento			
Cotações CONSIDERADAS no cálculo da pesquisa de preços		Cotações DESCONSIDERADAS no cálculo da pesquisa de preços	
Empresa: LTA-RH Informática CNPJ: 94.316.916/0001-07		Banco de Preços - Valor desprezado	
Valor		Valor	
Unitário	Total	Unitário	Total
R\$ 802.807,50	R\$12.844.920,00	R\$ 224.375,00	R\$3.590.000,00
ARP nº 320/2018 - MPMG		PE nº 14/2019 - CJF - Valor desprezado	
Unitário	Total	Unitário	Total
R\$ 613.376,00	R\$9.814.016,00	R\$ 350.000,00	R\$5.600.000,00

Banco de preço - SENAC - Valor desprezado	
Unitário	Total
R\$ 340.584,20	R\$5.449.347,20

3.1.6 Ato contínuo, a Seção de Compras - SECOM informa no Despacho SECOM, Documento SEI nº 0744196, que:

Entretanto, considerando que basear todos os itens em valores médios ou mínimos pode não ser a melhor opção para a estimativa do preço da licitação, solicito analisar item por item, se for o caso, e quais deverão ter o valor médio ou mínimo considerado, justificando em caso de valor médio, **conforme recomendação da Secretaria de Controle Interno no Relatório de Auditoria n.1/2018**, objeto do Processo SEI 02012/2018. (Os grifos não são do original.)

3.1.7 Em resposta ao Despacho SECOM retromencionado, a Seção de Gestão de Serviços e Aplicações – SEGSA sugere a exclusão da cotação do Conselho da Justiça Federal – CJF, **no valor de R\$ 5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais)**, e indica que a Ata de Registro de Preços do MPMG deverá ser considerado para efeitos de

composição do preço máximo admitido na licitação, **no valor de R\$ 9.814.016,00 (nove milhões, oitocentos e quatorze mil e dezesseis reais).**

3.1.8 Nesse sentido, chama atenção para o fato de que os preços adjudicados se assemelham aos valores pesquisados e desprezados no mapa de pesquisa de preços (v2), Documento SEI nº 0745672, conforme planilha abaixo:

Pesquisa	(A1)	(A2)	$[(A1 / A2) - 1] * 100$
	Valores desprezados no mapa de pesquisa de preços	Valor adjudicado	Margem de erro
Banco de Preços	R\$ 3.590.000,00	R\$ 3.289.999,84	9,12%
PE nº 14/2019 - CJF	R\$ 5.600.000,00	R\$ 3.289.999,84	70,21%
Banco de preço - SENAC	R\$ 5.449.347,20	R\$ 3.289.999,84	65,63%

3.1.9 Ao contrário, a pesquisa aprovada pela área técnica e levada ao conhecimento dos licitantes por meio do Edital do Pregão CNJ nº 42/2019 é quase três vezes maior que o valor adjudicado, conforme tabela a seguir:

Edital		(A2) Valor adjudicado	$[(A1/A2) - 1] * 100$ Margem de Erro
ESPECIFICAÇÕES	(A1) VALOR TOTAL MÁXIMO ADMITIDO (R\$)		
Equipamentos de inteligência Módulo de infraestrutura computacional hiperconvergente, baseada em <i>appliances</i> , composto por instalação, configuração e repasse de conhecimento, com garantia técnica de 60 (sessenta) meses, de acordo com especificações do Termo de Referência.	R\$ 9.814.016,00	R\$ 3.289.999,84	198,30%

3.1.10 Tamanha foi a margem de erro que, no Despacho SEPOR, Documento SEI nº 0746702, foi informada a necessidade de haver suplementação orçamentária, uma vez que o valor constante da ação orçamentária 2B65 (R\$5.290.000,00), valor previsto no Plano de Contratações de TIC- 2019 (Documento SEI nº 0683508), não suportar o valor orçado pela administração (R\$13.647.269,04).

3.1.11 Vê-se, portanto, que para evitar a ocorrência de discrepâncias dessa natureza (margem de erro de 198%), os critérios devem ser ponderados item a item de forma a garantir que cada produto licitado seja analisado separadamente e, caso a área técnica julgue haver supervalorização das cotações, **que se apliquem deflatores para manter a**

pesquisa de preços dentro do mínimo razoável para uma margem de erro, conforme orientação da Portaria CNJ nº 283, de 20 de novembro de 2014, *in verbis*:

6º Passo:

Preços notoriamente díspares (acima ou abaixo do razoável) podem ser descartados da pesquisa desde que a análise que ensejou o descarte esteja devidamente apresentada nos autos (Acórdão TCU nº 2.170/2007 – Plenário – IN nº 5-SLTI/MPO/2014, com nova redação pela IN nº 7/SLTI– MPOG, de 27/08/2014).

O menor orçamento obtido na pesquisa de mercado pode ser considerado o valor estimado da contratação desde que a pertinência desta opção esteja devidamente justificada nos autos (IN nº 5/SLTI-MPOG/2014, com nova redação pela IN nº 7/SLTI – MPOG, de 27/08/2014).

(...)

Um deflator pode incidir sobre as propostas coletadas de modo a atenuar eventuais “folgas” inseridas nos orçamentos dos fornecedores (item 5, fl. 190, do Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação, TCU), devendo, neste caso, incluir nos autos a análise que ensejou a aplicação do deflator. (Os grifos não são do original.)

3.1.12 No mesmo sentido já se pronunciou o Tribunal de Contas da União - TCU nos votos que resultaram nos Acórdãos nº 2.170/2007 e nº 1.108/2007, ambos do Plenário, conforme excerto a seguir:

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’** Acórdão 2.170/2007 Plenário (Os grifos não são do original.)

Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade **seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.** Acórdão 1108/2007 Plenário. (Os grifos não são do original.)

3.1.13 Por fim, esta equipe de auditoria requereu manifestação da Seção de Gestão de Serviços e Aplicações - SEGSA para informar por quais motivos não foram utilizados os critérios estabelecidos na Portaria CNJ nº 283/2014, em especial o uso de deflatores, de modo a aproximar o valor de referência da licitação aos parâmetros de mercado.

Critérios

- Portaria CNJ nº 283, de 20 de novembro de 2014;
- Relatório de Auditoria n.1/2018, Processo SEI 02012/2018;
- Instrução Normativa MP nº 02, de 30 de abril de 2008;
- Art. 43 da Lei nº 8.666/1993;
- Acórdão TCU nº 697/2006 – Plenário; e
- Acórdão TCU nº 2.170/2007 – Plenário.

Evidências

- Processo SEI nº 02509/2019.

Manifestação da área auditada

3.1.14 Em sua resposta no Sistema Auditar, o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI informou que:

Em resposta ao questionamento efetuado pela equipe de auditoria, acerca item 3.1 do relatório preliminar de auditoria - Achado 1: Imprecisão da Planilha de Preços -, preliminarmente abordaremos alguns aspectos técnicos dos equipamentos HCI, que foram objeto do Pregão 42/2019.

1- Equipamentos servidores hiperconvergentes (HCI) são compostos por diversos componentes de hardware, além de itens de software, denominados SDS (armazenamento definido por software). Dentre os componentes de hardware, há dois itens que exercem maior influência no custo destes equipamentos, quais sejam: memória RAM e recursos de armazenamento (discos).

2 – Em relação ao componente de armazenamento, este pode ser constituído por dois tipos de discos: o disco HDD (Hard Disk Drive) e o SSD (Solid State Drive). Os discos do tipo SSD possuem custo superior aos discos HDD, pois utilizam tecnologia mais recente e armazenam todas as informações em memória flash, entregando uma performance exponencialmente superior aos discos do tipo HDD.

3 – Em relação ao componente memória RAM, esclarecemos que todo servidor com arquitetura x86, empregada nos equipamentos HCI, possui bancos de memória internos, que são utilizados para a instalação dos pentes de memória RAM utilizados pelos equipamentos. Ressalte-se que esses bancos de memória possuem um quantitativo limitado, sendo um fator determinante para a capacidade máxima de memória de cada equipamento. O segundo fator que determina a quantidade de memória RAM do equipamento é a capacidade unitária de cada pente

de memória, já que a capacidade total de memória é estabelecida pela quantidade de bancos de memória disponíveis para uso e a capacidade unitária de cada pente de memória instalado.

4 - Ainda em relação aos pentes de memória RAM, vale observar que o custo dos pentes de memória RAM não possui uma relação linear com a sua capacidade nominal, visto que pentes de maior capacidade utilizam-se de nanotecnologia avançada para condensar em um mesmo espaço capacidades maiores de armazenamento. Por tal motivo, pentes de memória de última geração, que possuem capacidade 2x superior aos pentes de sua geração anterior, chegam a custar proporcionalmente até 5x mais que seus antecessores, que possuem metade da capacidade.

5 – Diante do exposto, conclui-se que variações nas especificações técnicas, principalmente aquelas relacionadas aos recursos de memória RAM e de armazenamento, são fatores sensíveis para a determinação do preço devido a sua complexidade de equipamentos com tecnologia HCI (Hiperconvergência).

Realizado o devido nivelamento técnico, abordaremos o cenário reproduzido na planilha de cotação de preços. As cotações que foram descartadas pela área técnica, apesar de contemplarem equipamentos HCI, traziam configurações inferiores àquela solicitada pelo CNJ, conforme observado na tabela 1.

Processos descartados			Processo-CNJ
Banco de Preços--STF	PE nº 14/2019--CJF	Banco de preço--SENAC	Pregão 42/2019
Valor Unitário	Valor Unitário	Valor Unitário	Valor máximo admitido
R\$ 224.735,00	R\$ 350.000,00	R\$ 340.584,20	R\$ 613.676,00
Memória-RAM instalada	Memória-RAM instalada	Memória-RAM instalada	Memória-RAM instalada
512GB--pentec-de-32GB	768GB--pentec-de-32GB	384GB--pentec-de-32GB	1.536GB--pentec-de-64GB
DISCOS	DISCOS	DISCOS	DISCOS
23TB--tecnologia-SSD	45TB--tecnologias-SSD-e-HDD-(híbrido)	11TB--Tecnologia-SSD	46.08TB--tecnologia-SSD

Tabela 1 – Comparativo especificações de disco e memória RAM

Observa-se que além dos componentes “memória RAM” e “disco”, o equipamento pretendido pelo CNJ também possui configuração superior em outros itens, que não foram abordados na tabela 1, como as interfaces de rede de 25Gbps, que não estão presentes em nenhum dos equipamentos comparados.

Ressalte-se que a única cotação de preços que estava totalmente compatível com as especificações técnicas definidas pelo CNJ foi aquela encaminhada pela empresa LTA, no valor unitário de R\$ 802.807,50.

Ainda assim, alinhado à Portaria CNJ nº 283/2014, dentro do raciocínio de utilização de um deflator para a obtenção do valor máximo admitido, a proposta da empresa LTA foi desconsiderada e foi utilizado o valor constante na ARP 320/2018 – MPMG, que apesar de não ser totalmente compatível com o equipamento pretendido pelo CNJ, tinha a especificação mais aderente, com valor unitário de R\$ 613.676,00.

Quanto ao valor efetivamente adjudicado no Pregão 42/2019 CNJ, o qual ficou muito abaixo da previsão do Edital, concluímos que a definição, por parte da equipe técnica do CNJ, de especificações técnicas equalizadas dentre os diversos fabricantes de equipamentos com tecnologia HCI, permitiu acirrada concorrência, que aliada à

situação do mercado de TIC observada no final de 2019 (baixa demanda por aquisições), culminou com a obtenção de valores bastante favoráveis ao CNJ. Inclusive, sob uma ótica qualitativa da especificação técnica dos equipamentos adquiridos, provavelmente este certame compreende uma das aquisições de equipamentos HCI mais vantajosas dentre as realizadas pelos órgãos da administração pública no período.

Não obstante os argumentos elencados acima, é importante destacar que os comentários apontados pela SAU no Relatório de Auditoria Preliminar são construtivos no sentido da constante necessidade de aprimoramento dos processos licitatórios.

Conforme colocado, as equipes do DTI seguiram todos os normativos vigentes e todos os processos estabelecidos para a pesquisa de preços. Há que se considerar, todavia, que a atual complexidade e diversidade de soluções de TIC no mercado vêm representando fator de dificuldade adicional para se obterem pesquisas de preço de forma precisa e exata, de forma que possam subsidiar, adequadamente, os pleitos licitatórios. Tal fato tem sido observado em outras licitações de produtos e de serviços de Tecnologia da Informação. De todo modo, acolhem-se as colocações do relatório preliminar no sentido de constante evolução e aprimoramento das ações licitatórias deste DTI.

Conclusão da equipe de auditoria

3.1.15 Inicialmente cumpre salientar que a pesquisa de preços consiste em procedimento prévio e indispensável para que se estabeleça o preço justo de referência que a Administração está disposta a contratar, devendo constar no edital o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global.

3.1.16 É mediante a pesquisa de preços que o Poder Público identifica o valor médio de mercado para uma pretensão contratual. Assim, não se pode cotar produto inferior, de capacidade diferente, de aplicação tecnológica diferente, e usar essa cotação para licitar produto superior, uma vez que nessa configuração a Administração não tem condições de se orientar adequadamente, incorrendo no risco de contratar produtos superfaturados ou com valores impraticáveis no mercado.

3.1.17 Por esse motivo, é importante trazer na pesquisa de preços várias propostas válidas que atendam às especificações técnicas, de aplicação, de capacidade e de armazenamento. Ainda, as propostas da pesquisa de preços devem se assemelhar ao máximo do objeto que se deseja licitar.

3.1.18 Entendemos, porém, que em função da capacidade e especificidade do processamento de dados de cada órgão, é tarefa hercúlea conseguir, na pesquisa de preços, que todos os itens de um conjunto de equipamentos e sistemas sejam idênticos aos contratados. Hipótese em que o gestor deverá se valer dos regramentos contidos na

Portaria CNJ nº 283/2014, em especial o uso dos deflatores, visando aproximar a cotação ao preço de mercado.

3.1.19 Posto isso, não foi possível verificar critérios adequados de aproximação do preço pesquisado ao preço de mercado. Isso se pode concluir a partir dos números matemáticos apresentados no item 3.1.9 deste relatório. Independentemente de haver concorrência, não se pode acreditar que um produto consiga sofrer redução de 198% no preço de referência, caso o preço de referência seja o preço **realmente praticado no mercado**.

3.1.20 Nesse sentido, esclarecemos que tal margem de erro na pesquisa poderia ensejar, inclusive, em desclassificação da proposta por preço manifestamente inexequível, nos termos do art. 48, II, da Lei de Licitações e Contratos, *in verbis*:

Art. 48. Serão desclassificadas:

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, **assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado** e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. (Os grifos não são do original.)

3.1.21 Por fim, salienta-se que, caso não sejam tomados os cuidados necessários no estabelecimento de um preço basilar para a Administração contratar, o CNJ poderá incorrer em risco de contratar produto manifestamente inexequível ou contratar por preço muito superior ao de mercado (proposta antieconômica).

Recomendações

3.1.22 Ante o exposto, recomenda-se que o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI, ao constatar que a pesquisa de preços não se assemelha, em função da especificidade da contratação, em qualidade, capacidade, aplicação ou outros requisitos técnicos, faça o uso de deflatores, objetivando aproximar o preço pesquisado ao preço praticado no mercado.

3.2 Achado 2: Ausência de Avaliação dos Custos e dos Benefícios das Soluções Disponíveis no Mercado

Situação Identificada

3.2.1 O Processo SEI nº 02382/2019 refere-se à contratação de Serviços de Computação em “Nuvem”, na modalidade de nuvem pública, abrangendo provimento de infraestrutura como serviço (IaaS), serviços técnicos especializados, suporte técnico e treinamento para o Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

3.2.2 Ao longo dos Estudos Técnicos Preliminares, Documento SEI nº 0652173, a equipe de Planejamento da Contratação deveria apresentar as soluções disponíveis no mercado de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, trazendo as vantagens e desvantagens de cada modelo.

3.2.3 Todavia, ao elaborar comparativo entre as soluções possíveis, a equipe de planejamento não comprovou objetivamente as vantagens e desvantagens da contratação, se limitando a inferir que a terceira solução era mais vantajosa, conforme demonstraremos a seguir.

3.2.4 O texto apresentado nos Estudos Técnicos Preliminares, Documento SEI nº 0652173, trouxe a seguinte redação:

1.3.1.1 Solução 1: Criação de infraestrutura própria de serviço de nuvem pública no âmbito do Poder Judiciário.

1. Esta opção mostra-se inviável econômica e tecnicamente neste momento, pois demandaria grande investimento não só em infraestrutura tecnológica, mas também em instalações físicas e criação de conhecimento com altíssimo nível de especialização do quadro de servidores, sem, no entanto, apresentar um retorno plausível para a sociedade a curto prazo. Incorrendo-se ainda em riscos significativos relacionados à perda de conhecimento, seja pela rotatividade do quadro de colaboradores ou pela alta frequência de atualização dos métodos, ferramentas e bases de conhecimento. Em suma, seria como criar o “SERPRO” ou a “DATAPREV” no âmbito do Judiciário.

Brevemente resumido, o tema se esgota pela falta de maturidade organizacional, falta de recursos e alta incidência de riscos, sem o retorno tempestivo para a sociedade.

1.3.1.2 Solução 2: Ampliação da infraestrutura existente no CNJ para comportar as demandas de serviços em nuvem.

1. Apesar de tecnicamente viável, a partir da aquisição de mais equipamentos e recursos de TI, bem como incremento do espaço físico e do quadro de técnicos, a ampliação do parque tecnológico do CNJ vai de encontro a outros quesitos necessários a efetiva prestação de serviços em nuvem. Inicialmente, o ganho de escala é severamente prejudicado

afetando a relação entre a economicidade gerada e os serviços disponibilizados ao cidadão.

2. Os níveis de SLA e o padrão de qualidade dos serviços de uma forma geral, exigiriam equipe própria e suficientemente experiente para obter as certificações internacionais básicas aplicáveis aos serviços em nuvem. Para além disso, a obtenção do grau máximo de segurança e continuidade do negócio envolve a duplicidade de instalações em locais distintos, o que forçaria novos investimentos.

3. Ademais, algumas vantagens do modelo em nuvem, como a elasticidade e capacidade de resposta célere às demandas de negócio também seriam prejudicadas. Além disso, adquiri-los em excesso para se resguardar dos imprevistos é ação que, sabidamente, não se enquadra como boa prática. Portanto, entende-se como incompatíveis e inviáveis as opções no âmbito do próprio CNJ, quando comparadas a Solução 3.

1.3.1.3 Solução 3: Contratação de serviços técnicos especializados de computação em nuvem.

1. Trata-se de opção viável, em pleno estabelecimento no mercado brasileiro e objeto de análise do TCU nos últimos anos quanto aos seus riscos e benefícios na APF, conforme excerto do Acórdão 1739/17, plenário: (...)

2. Comprovadas as vantagens e os riscos do modelo de computação em nuvem, cabe discorrer sobre o tipo de provimento dos serviços que melhor se adequam ao perfil do CNJ, uma vez que há disponibilidade de provedores privados como Amazon e Microsoft, bem como da área pública, como o SERPRO e a DATAPREV.

Existem ainda opções para a arquitetura dos serviços a serem disponibilizados pela nuvem, sendo os mais comuns a Infraestrutura como Serviço (Infrastructure as a Service - IaaS), Plataforma como Serviço (Platform as a Service - PaaS), *Software* como Serviço (Software as a Service - SaaS).

Assim, diante das várias opções de contratação, do grau de maturidade do CNJ e de sua ampla presença no âmbito do Judiciário, define-se como premissas básicas à solução a contratação de Nuvem do tipo pública, com infraestrutura gerenciada pela contratada, fora das dependências do Conselho e com acesso híbrido, ou seja, dedicado e compartilhado.

3.2.5 Em análise ao texto acima descrito é possível concluir que:

- a) a Solução 1 mostra-se inviável econômica e tecnicamente neste momento, pois **demandaria grande investimento**, não só em infraestrutura tecnológica, mas também em instalações físicas;
- b) a Solução 2, apesar de tecnicamente viável, **necessita da aquisição de mais equipamentos e recursos de TI** e do incremento do espaço físico e do quadro de técnicos, concluindo, então, que a ampliação do parque tecnológico do CNJ vai de encontro a **outros quesitos necessários a efetiva prestação de serviços** em nuvem; e

- c) a Solução 3 é a opção viável, em pleno estabelecimento no mercado brasileiro; há disponibilidade de provedores privados como *Amazon* e *Microsoft*, bem como da área pública, como o SERPRO e a DATAPREV.

3.2.6 Das conclusões, não foi possível observar de forma objetiva quais os custos envolvidos na Solução 1 que respaldariam a decisão de descartá-la por ser economicamente inviável.

3.2.7 Com relação à Solução 2, não foram apresentados os “outros quesitos necessários à efetiva prestação do serviço”, bem como, não foram demonstrados de forma objetiva quais custos envolveriam a ampliação do parque tecnológico, de modo que inviabilizasse, economicamente a contratação.

3.2.8 Nesse sentido, cumpre mencionar que nos Estudos Técnicos Preliminares, ora em análise, há informação da necessidade de o CNJ estabelecer estrutura própria para nuvem no Poder Judiciário, conforme excerto a seguir:

7. No caso do CNJ há demanda potencial para edificação de estrutura própria para criação da nuvem do Judiciário. Contudo, trata-se de movimento complexo e custoso, sendo mais indicado a organização a longo prazo e inserção gradativa nesta nova tecnologia.

3.2.9 Com relação à Solução 3, os Estudos Técnicos Preliminares definiram que, em função do grau de maturidade do CNJ, a premissa básica é a contratação de nuvem do tipo pública.

3.2.10 Verificou-se, portanto, que não ficou demonstrada vantajosidade na escolha da Solução 3. Fato semelhante já foi apontado no Relatório de Auditoria nº 01/2017, Processo SEI nº 00069/2017, e no Acórdão TCU nº 2.059/2017 – Plenário, *in verbis*:

88. Preliminarmente, cabe ressaltar que os autos do processo licitatório não apresentam “vasta análise dos custos envolvidos” como tenta fazer crer a manifestante. A equipe de planejamento não avaliou os custos de nenhuma solução concorrente, conforme consta na NTC 3/2015 (peça 5, p. 14), o que impede qualquer análise econômica comparativa. Além disso, a suposta redução de preço obtida com a realização do pregão eletrônico é objeto de análise mais adiante, onde se concluiu que a especificação de marca pode ter afetado a economicidade da contratação (parágrafos 107-111 desta instrução). (Os grifos constam no original.)

3.2.11 Com isso, há indício de direcionamento da contratação quando se observa que a empresa DATAPREV foi a única convidada a realizar a prova de conceito (POC), conforme demonstrado no Documento SEI nº 0672219.

3.2.12 Nesse sentido é importante esclarecer que a doutrina e a jurisprudência do TCU são contrárias à realização da prova de conceito na fase interna de licitação, havendo uma

única exceção: quando não resulte em apontamentos quanto à indicação injustificada de marca e direcionamentos indevidos, abarcando **diferentes soluções**, com o objetivo de testar e avaliar modelos que possam vir a ser empregados e havendo Estudo Técnico Preliminar prévio contemplando: i) características da sua necessidade; ii) identificação de soluções disponíveis no mercado; iii) definição das especificações técnicas/funcionalidades mínimas que deverão ser atendidas pela solução, devidamente justificadas³.

3.2.13 Nesses termos, já se pronunciou o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.059/2017 – Plenário, *in verbis*:

Análise

(...)

49. Ainda que a prova de conceito da solução *OutSystems* possa ser considerada regular, **considerando-se a hipótese de ter sido realizada fora do processo de contratação para obtenção de conhecimento acerca das funcionalidades da ferramenta, não se pode aceitar que o processo de contratação realizado posteriormente não tenha realizado avaliação mais aprofundada sobre as demais soluções.**

(...)

102. **Quanto ao princípio da isonomia, constata-se que a oportunidade de os fornecedores demonstrarem as funcionalidades de cada solução não foi isonômica, uma vez que a prova de conceito ocorreu somente com a solução *OutSystems*(...).**

103. Ademais, deve-se frisar a ausência de justificativa no estudo técnico preliminar para os requisitos funcionais especificados, principalmente para os requisitos “obrigatórios”. A constatação de que tais requisitos originaram-se de prova de conceito com a única solução capaz de atender a todos os 62 requisitos representa mais um indício de que o princípio da isonomia não foi observado.

Voto.

(...)

24. Prova de conceito (*proof of concept - PoC*), segundo entendimento consignado na citada nota técnica, é um termo utilizado para denominar um modelo prático que possa provar o conceito (teórico) estabelecido por uma pesquisa ou artigo técnico. Pode ser considerada também uma implementação, em geral resumida ou incompleta, de um método ou de uma ideia, realizada com o propósito de verificar se o conceito ou a teoria em questão é suscetível de ser explorado de uma maneira útil.

25. Essa definição em nada inova. Ao contrário, alinha-se ao entendimento majoritário de que as provas de conceito **geralmente servem para demonstrar se a ferramenta submetida à avaliação – avaliação esta que sempre deve ser objetiva - contempla requisitos**

³Fonte: <https://www.zenite.blog.br/prova-de-conceito-poc-cauteladas-necessarias/>

previamente estipulados, necessários ao atingimento dos objetivos de negócio pretendidos pelos órgãos contratantes.

26. Ocorre que, no caso em exame, a prova de conceito teve fim diverso do que aquele constante na literatura aplicável à matéria. Serviu para que os órgãos contratantes pudessem avaliar, previamente à fase externa do certame, as funcionalidades da plataforma *Outsystems* e, dessa forma, formular requisitos funcionais os quais, em tese, deveriam convergir para seus objetivos de negócio. Note-se, ao invés de a PoC propiciar a avaliação da aderência da solução de tecnologia da informação aos anseios dos órgãos contratantes, **serviu para serem elaborados requisitos funcionais que poderiam, ou não, direcionar o certame**. (Os grifos não são do original.)

3.2.14 Dando seguimento, constatou-se ainda que a Administração trouxe aos autos o Projeto Básico, Documento SEI nº 0672826, apenas após a realização da prova de conceito com a empresa DATAPREV, de modo que, ao que restou configurado, o CNJ não conhecia os requisitos mínimos antes da realização de prova de conceito com a empresa contratada, uma vez que é no Projeto Básico onde são definidos os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar determinado serviço.

3.2.15 Ademais, é possível aferir, na pesquisa de preços, que não foi juntado nenhum orçamento oriundo de empresas que fornecem a mesma solução no setor privado, conforme apontado no item 1.3.1.3 dos Estudos Técnicos Preliminares, a *Amazon* e a *Microsoft*.

3.2.16 A pesquisa de preços, Documento SEI nº 0709251, se resumiu a apresentar duas propostas da empresa pública DATAPREV e duas propostas da empresa pública SERPRO.

3.2.17 É importante esclarecer que o TCU já se manifestou no inteiro teor do Acórdão 1.364/2019 – Plenário, em sede de fiscalização sobre a economicidade dos contratos celebrados com as empresas DATAPREV e SERPRO, alegando que tais empresas praticam valores muito acima dos de mercado, o que culminou na recomendação descrita a seguir:

AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA ECONOMICIDADE, DA EFICIÊNCIA, DA EFICÁCIA E DA LEGALIDADE DOS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) PRESTADOS PELA DATAPREV E PELO SERPRO. BAIXO ÍNDICE DE EFICIÊNCIA E PREÇOS MAIORES QUE OS DE MERCADO NO SEGMENTO DE DESENVOLVIMENTO. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA COMPOSIÇÃO DE PREÇOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO. PEDIDO DE REEXAME.

ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

(...)

9.4. recomendar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) :

(...)

9.4.5. **reavaliem seus modelos de negócio relativos ao serviço de desenvolvimento de sistemas, com o objetivo de torná-los competitivos no mercado, promovendo, se possível, redução nos preços praticados** e ganhos de economicidade às instituições contratantes, em atendimento ao disposto na Constituição Federal, art. 70, caput (princípio da economicidade); (Os grifos não constam no original.)

3.2.18 Com isso, resta, inclusive, controversa a regularidade do processo de dispensa de licitação, uma vez que, como a pesquisa de preços não comparou os preços praticados por ambas as empresas (SERPRO e DATAPREV) com as demais do mercado, incorreu-se no risco de descumprimento do art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/1993, vez que a hipótese de dispensa é taxativa quanto ao alinhamento dos valores de mercado, conforme excerto a seguir:

Art. 24, VIII-para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, **desde que o preço contratado se ja compatível com o praticado no mercado;** (Os grifos não são do original.)

3.2.19 Ante o exposto, esta equipe de auditoria requereu manifestação do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI sobre os motivos que:

- 1) ensejaram a contratação de empresa pública e a exclusão das empresas privadas, inclusive, da pesquisa de preços;
- 2) ensejaram a aplicação de prova de conceito antes da juntada do Projeto Básico aos autos do processo de contratação; e
- 3) ensejaram a realização de prova de conceito unicamente com a empresa DATAPREV, com exclusão, inclusive, da empresa SERPRO.

Critérios

- Lei nº 8.666/1993;
- Acórdão TCU nº 2.059/2017 – Plenário;

- Acórdão 1.364/2019 – Plenário; e
- Relatório de Auditoria nº 01/2017.

Evidências

- Processo SEI nº 02382/2019.

Manifestação da área auditada

3.2.20 Em sua resposta no Sistema Auditar, o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI informou que:

Trata-se das manifestações a respeito do “Achado 2: Ausência de Avaliação dos Custos e dos Benefícios das Soluções Disponíveis no Mercado”, do relatório sobre a auditoria de avaliação do planejamento das contratações e procedimentos licitatórios, conforme previsão no Plano Anual de Auditoria de 2020, Documento SEI nº 0770424.

Quanto aos “Motivos que ensejaram a contratação de empresa pública e a exclusão das empresas privadas, inclusive da pesquisa de preços.”

O relatório alega, em seu item 3.2.3, que a “equipe de planejamento não comprovou objetivamente as vantagens e desvantagens da contratação, se limitando a inferir que a terceira solução era mais vantajosa”.

O relatório conclui ainda, no item 3.2.10, “que que não ficou demonstrada vantajosidade na escolha da Solução 3”.

No item 1.4 Análise dos Custos Totais da Demanda (Art. 14, III) dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, a equipe de contratação realiza uma análise pontual de um dos elementos necessários à composição das soluções 1 e 2, “Criação de infraestrutura própria de serviço de nuvem pública no âmbito do Poder Judiciário” e “Ampliação da infraestrutura existente no CNJ” para comportar as demandas de serviços em nuvem, respectivamente.

É demonstrado, anteriormente, nos itens 1.3.1.1 e 1.3.1.2, que a criação de uma infraestrutura própria (Solução 1) para o provimento dos serviços pretendidos tem custos mais elevados que a Ampliação da infraestrutura própria do CNJ (Solução 2), “pois demandaria grande investimento não só em infraestrutura tecnológica, mas também em instalações físicas”.

Assim, uma vez demonstrado que a Solução 2 é menos vantajosa economicamente que a Solução 3, conseqüentemente, assim também seria a Solução 1.

A equipe comprovou que os gastos anuais para apenas o suporte de um item de infraestrutura necessário (Storage) variavam entre 100 mil a 300 mil reais, aproximadamente. Vários outros itens devem ser considerados para a criação de uma infraestrutura em nuvem: aquisição de servidores, equipamentos de rede, softwares de gestão de nuvens,

infraestrutura de hardware e software backup, equipamentos de segurança, consumo de energia, contratação de equipe especializada.

Ressalta-se o fato de que, no caso de criação e sustentação de “nuvem”, a estrutura deve ser duplicada, e as vezes triplicada, em outros ambientes físicos, o que dobraria ou até triplicaria o custo envolvido.

Levando-se em consideração somente o custo total para hospedagem e sustentação de uma nuvem criada e mantida pelo próprio órgão, se incluídos os vários equipamentos servidores de armazenamento (storages), servidores de rede, controladores de rede (switches), servidores de segurança (firewalls e similares), dentre outros, a Equipe de Contratação estimou um custo superior a um milhão de reais, sem levar em consideração a necessidade de redundância de CPDs previsto em norma para ambientes em nuvem.

Restou então concluir que a contratação de serviços técnicos especializados de computação em nuvem (Solução 3), que abarca todos os outros serviços de infraestrutura de TIC citados acima, a um custo mensal em torno de 200 mil, era a mais viável economicamente.

A conclusão pela vantajosidade econômica da Solução 3 vai ao encontro das conclusões a respeito das vantagens específicas para o governo, citadas pelo TCU em seu Acórdão 1739/2017, para contratação de serviços de computação, em destaque:

“5) Agilidade e economia na entrega de serviços para instituições públicas com unidades descentralizadas, que podem ter serviços disponibilizados por meio de acesso à internet, mais barato que as interconexões via redes privadas atualmente utilizadas. ”

O ETP aborda, no item 1.3.5 Capacidade e alternativas do mercado de TIC, as razões que levaram a equipe autora a concluir que a contratação de Empresas Públicas, por meio do Instituto da Inexigibilidade, era o mais viável para o CNJ no momento.

A Natureza sigilosa de alto impacto social relacionada aos dados em poder do Judiciário foi uma das principais motivações da Equipe de Contratação em apontar para a contratação de Empresa Pública:

“As pesquisas no Painel de Preços (imagens disponíveis no Anexo V – Estudo de Preços de Mercado) sinalizaram a possibilidade dispensa de licitação junto ao SERPRO, fato que ensejou a avaliação de provedores públicos em detrimento dos privados, considerando a natureza sigilosa e de alto impacto social relacionada aos dados em poder do Judiciário.”

Ainda, como motivador da utilização do Instituto da Inexigibilidade, o estudo aponta “o aprofundamento nas motivações de outros órgãos públicos que se enquadraram no perfil exigido para dispensa de licitação, com destaque por serem OGS e detentores de bases de dados e serviços qualificáveis como de interesse e de segurança nacional”.

Corroborando ainda mais a decisão acertada da equipe na contratação de Empresa Pública, a orientação da Norma Complementar 19/IN01/DSIC/GSIPR do GSI (Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), que, “neste caso, há proteção acentuada conforme visto nos itens 4.2.2 a 4.2.4 da NC19/IN01/DSIC/GSIPR, que estabelece que as soluções de infraestrutura de nuvem e infraestrutura de rede para esses sistemas devem estar restritas às infraestruturas de órgãos ou entidades da APF”

Diante dos elementos colocados, a contratação de serviço de Computação em Nuvem provido por empresa pública foi colocada como premissa básica do projeto, conforme conclui-se no item 1.3.1.3 Solução 3: Contratação de serviços técnicos especializados de computação em nuvem:

“Comprovadas as vantagens e os riscos do modelo de computação em nuvem, cabe discorrer sobre o tipo de provimento dos serviços que melhor se adequam ao perfil do CNJ, uma vez que há disponibilidade de provedores privados como Amazon e Microsoft, bem como da área pública, como o SERPRO e a DATAPREV.

...

Assim, diante das várias opções de contratação, do grau de maturidade do CNJ e de sua ampla presença no âmbito do Judiciário, define-se como premissas básicas à solução a contratação de Nuvem do tipo pública, com infraestrutura gerenciada pela contratada, fora das dependências do Conselho e com acesso híbrido, ou seja, dedicado e compartilhado. ”

Uma vez concluído que a Solução mais adequada ao CNJ, pelos elementos expostos no momento da realização do estudo, era a contratação do serviço de computação em nuvem, provido por ente da APF, a comparação de custos entre contratação de entes públicos e privados não era mais cabido, mas tão somente comparações entre Empresas Públicas.

Consoante com todos os argumentos acima elencados, a contratação foi efetuada por meio de dispensa de licitação nos termos da lei 8666/93 Art. 24, além de outros normativos, conforme amplamente sustentado e explicado no ETP, de onde se extrai:

"Art. 24 8.666/93

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)”;

Quanto aos motivos que “ensejaram a aplicação de prova de conceito antes da juntada do Projeto Básico aos autos do processo de contratação”

O relatório preliminar de auditoria informa, no item 3.2.12, que a “doutrina e a jurisprudência do TCU são contrárias à realização da prova de conceito na fase interna de licitação”. O relatório transcreve parte da análise do Acórdão nº 2.059/2017 – Plenário.

A Prova de Conceito (POC) citada foi finalizada antes mesmo da instauração do processo SEI 02381/2019, que trata da contratação em questão (vide Figura 1 e Figura 2). Demonstra-se, portanto, não haver qualquer vínculo da POC ao processo de contratação. O fato do Termo de Recebimento da POC (0672219) ter sido juntado ao processo logo antes do Projeto Básico (0672219) não vincula os dois documentos.

A POC foi utilizada para referenciar o processo aplicado no sentido de prospecção tecnológica que ensejou interesse do DTI. A prática de realização de testes de novas tecnologias para aferição dos seus

potências no atendimento às necessidades de uma instituição constitui prática comum e usual. O que estava sendo aferido ali era a potencialidade de uma tecnologia emergente, o serviço de computação em nuvem, e não um produto ou serviço de uma empresa.

A constatação do Acórdão nº 2.059/2017, no caso concreto, de que “a oportunidade de os fornecedores demonstrarem as funcionalidades de cada solução não foi isonômica, uma vez que a prova de conceito ocorreu somente com a solução OutSystems (...)” não cabe no caso da POC em análise, uma vez que não se avaliou o produto da Dataprev, mas sim se o conceito de computação em nuvem aderiria aos anseios do CNJ em promover a modernização governamental.

A POC não foi efetuada no sentido de promover a elaboração dos requisitos funcionais dos ETP ou do Projeto Básico com o intuito de direcionar o certame, muito pelo contrário: o Termo de Recebimento da POC (0672219) traz em sua avaliação que o teste consistiu em, apenas, criar 5 (cinco) máquinas virtuais. Esse serviço (criação de máquinas virtuais) é o mais básico que possa ser fornecido por um provedor de serviços em nuvem. Não há como promover a orientação de um certame com a especificação desse serviço.

Ademais, a conclusão dos estudos na escolha da Solução 3, pelos motivos ali expostos, foi optar pelo provimento de Infraestrutura como Serviço (IaaS), sendo esse o tipo de serviço mais comum provido no mercado.

Não há, em qualquer ponto dos estudos analisados, referência quanto ao não atendimento do SERPRO aos requisitos funcionais descritos. Como foi demonstrado, a especificação ali colocada é de um “Serviço de Uso Comum”. A escolha do provedor, portanto, poderia ser feita tão somente com base nos preços praticados pelas duas empresas públicas. E foi essa a condução da contratação.

Assim, demonstra-se que a Prova de Conceito realizada não teve intuito de avaliar a capacidade de um ou outro provedor quanto ao fornecimento do produto pretendido, não tendo assim qualquer vínculo com o processo de contratação.

Quanto aos motivos que “ensejaram a realização de prova de conceito unicamente com a empresa DATAPREV, com exclusão, inclusive, da empresa SERPRO.”

Demonstrou-se na explanação anterior que a Prova de Conceito realizada não teve intuito de avaliar a capacidade de um ou outro provedor no fornecimento do produto pretendido. O foco principal da POC foi referenciar o processo aplicado no sentido de prospecção tecnológica do serviço de computação em nuvem, para sua aferição quanto à adesão aos anseios do CNJ em promover a modernização governamental.

Uma vez evidenciado na POC da DATAPREV que o serviço em questão atenderia às necessidades do CNJ quanto ao fornecimento de infraestrutura adequada para o atingimento de seus objetivos, nenhuma outra prova era necessária.

13/03/2019 15:51	SAD	ROSIELE MESQUITA	Conclusão do processo na unidade
12/03/2019 18:37	SAD	ANA CAETANO	Processo recebido na unidade
12/03/2019 18:05	SEREF	PRISCILA LITTE	Conclusão do processo na unidade
12/03/2019 18:05	SEREF	PRISCILA LITTE	Reabertura do processo na unidade
12/03/2019 18:05	SAD	PRISCILA LITTE	Processo remetido pela unidade SEREF
07/03/2019 11:37	COAJ	FABIANO LIMA	Processo recebido na unidade
07/03/2019 11:11	COAJ	CAROLINE ALVES	Processo remetido pela unidade DTI
07/03/2019 11:11	DTI	CAROLINE ALVES	Considerando Portaria 0626761 e Despacho SAD 0626853, encaminhem-se os autos para cópia e providências.
06/03/2019 19:24	DTI	SIDNEY ARRUDA	Processo recebido na unidade
06/03/2019 19:03	SAD	ROSIELE MESQUITA	Conclusão do processo na unidade
06/03/2019 19:06	SEREF	LUCIA LAGASSE	Processo recebido na unidade
06/03/2019 18:55	SAD	FLAVIA CRISANTE	Reabertura do processo na unidade
06/03/2019 18:55	SEREF	FLAVIA CRISANTE	Processo remetido pela unidade SAD
06/03/2019 18:55	DTI	ELIANA CRISANTE	Processo remetido pela unidade SAD
01/03/2019 18:05	SAD	ANA CAETANO	Processo recebido na unidade
01/03/2019 17:09	SAD	LUCIANA MATIAS	Processo remetido pela unidade DTI
01/03/2019 11:55	DG	RENATA STOCHERO	Processo recebido na unidade
01/03/2019 10:15	DG	ELIANA CRISANTE	Processo remetido pela unidade SAD
28/02/2019 15:12	SAD	SILVANA SANTOS	Processo recebido na unidade
28/02/2019 14:17	SAD	RENATA STOCHERO	Processo remetido pela unidade DTI
27/02/2019 17:02	DG	HERMINE MANCIO	Processo recebido na unidade
27/02/2019 16:59	DG	DEVISE BARBOSA	Processo remetido pela unidade DTI
26/02/2019 14:31	DTI	SILVINO SILVEIRA	Processo piloto gerado

Figura 1 - Data de instauração do processo SEI 02382/2019

3 Fase atual do cronograma

Etapa	Data de início	Data de Término	Responsável
Elaboração do Planejamento da PoC	14/12/2018	10/01/2019	Dataprev / CNJ
Liberação do ambiente de PoC	10/01/2019	15/01/2019	Dataprev
Execução da PoC	15/01/2019	04/02/2019	CNJ
Elaboração do Termo Encerramento da PoC	05/01/2019	06/02/2019	Dataprev / CNJ

Figura 2 - Cronograma da Prova de Conceito Realizada Junto à Data Prev

Conclusão da equipe de auditoria

3.2.21 Inicialmente, refuta-se o que foi alegado pelo Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI, quando afirma que foi demonstrada a desvantajosidade da Solução 1 e da 2. Nesses termos reproduzimos abaixo a colocação do DTI:

É demonstrado, anteriormente, nos itens 1.3.1.1 e 1.3.1.2, que a criação de uma infraestrutura própria (Solução 1) para o provimento dos serviços pretendidos tem custos mais elevados que a Ampliação da infraestrutura própria do CNJ (Solução 2), “pois demandaria grande investimento não só em infraestrutura tecnológica, mas também em instalações físicas”.

3.2.22 A simples alegação de que “demandaria grande investimento não só em infraestrutura tecnológica, mas também em instalações físicas” não traz aos autos informações objetivas capazes de se chegar à conclusão de que as Soluções 1 e 2 são antieconômicas. São necessários estudos financeiros para tanto.

3.2.23 Ainda, com relação a alegação que o DTI “comprovou que os gastos anuais para apenas o suporte de um item de infraestrutura necessário (*storage*) **variavam entre 100 mil a 300 mil reais**”, frisa-se, novamente, que não restou nenhuma informação que comprovasse objetivamente não ser, a Solução 1, vantajosa, uma vez que a contratação se deu por R\$

2.560.080,04 (dois milhões, quinhentos e sessenta mil e oitenta reais e quatro centavos) anuais, ou seja, aproximadamente R\$ 213.000,00 (duzentos e treze mil reais) por mês.

3.2.24 Nesse sentido, esclarecemos que os números trazidos pelo DTI (entre 100 mil e 300 mil reais anuais por *storage*) não trazem, por si só, informações suficientes para que se chegue à conclusão de que uma proposta de R\$ 2.560.080,04 (dois milhões, quinhentos e sessenta mil e oitenta reais e quatro centavos) seja, **efetivamente**, mais econômica.

3.2.25 Além disso, ressalta-se que, conforme item 3.2.17 deste relatório, a auditoria realizada pelo TCU constatou que os contratos da DATAPREV com o setor público eram antieconômicos.

3.2.26 Adiante, se posicionou o DTI que a contratação por dispensa de licitação da DATAPREV e portanto a exclusão de provedores privados como *Amazon* e *Microsoft* se deram em função da necessidade de contratar serviço provido por **entidade pública**, uma vez que as informações albergadas no serviço de *storage* envolvem dados sigilosos e sensíveis, conforme excerto a seguir:

Corroborando ainda mais a decisão acertada da equipe na contratação de Empresa Pública, a orientação da Norma Complementar 19/IN01/DSIC/GSIPR do GSI (Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República), que, “neste caso, há proteção acentuada conforme visto nos itens 4.2.2 a 4.2.4 da NC19/IN01/DSIC/GSIPR, que estabelece que as soluções de infraestrutura de nuvem e infraestrutura de rede para esses sistemas devem estar restritas às infraestruturas de órgãos ou entidades da APF.

3.2.27 Ocorre que a empresa DATAPREV foi incluída, nos termos do Decreto nº 10.199/2020, no plano de desestatização, ou seja, há risco de que o contrato celebrado com a DATAPREV seja eventualmente rescindido ainda este ano. Hipótese em que a Solução 1 e a Solução 2, apresentadas nos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, seriam as únicas viáveis.

3.2.28 Nesse sentido, é importante advertir a Administração para que, caso haja a privatização da estatal em futuro próximo, que se observe, quando da análise da manutenção ou não do contrato, os motivos apresentados para a dispensa da licitação, de modo a evitar eventual invalidação e responsabilização pelo ato, decorrente da superveniente insubsistência dos motivos indicados.

3.2.29 Com relação a PoC – *proof of concept*, cabe mencionar que regra geral é realizada na fase externa da contratação pública e destina-se a permitir que a Administração contratante se certifique sobre a efetiva adequação entre o objeto oferecido pelo licitante

em sua proposta e as condições técnicas estabelecidas no edital (vide o Acórdão nº 2763/2013 – Plenário, TCU).

3.2.30 Todavia, o Tribunal de Contas da União já se manifestou (Acórdão nº 2.059/2017 – Plenário, TCU) que é possível a sua ocorrência na fase interna, desde que haja constatação de que o órgão realizou a PoC após a definição das especificações técnicas mínimas necessárias.

3.2.31 Em síntese, para realização da PoC na fase interna da licitação deve-se, antes, realizar Estudos Técnicos Preliminares contemplando:

- a) características da sua necessidade;
- b) identificação de soluções disponíveis no mercado (podendo inclusive, para potencializar esse procedimento, realizar chamamento público); e
- c) definição das especificações técnicas/funcionalidades mínimas que deverão ser atendidas pela solução, devidamente justificadas.

3.2.32 Assim, a alegação do DTI de que a PoC na fase interna, realizada unicamente pela DATAPREV, não tinha o intuito de direcionar a licitação, mas tão somente conhecer da tecnologia e verificar a sua funcionalidade, deve ser considerada não apenas pelo viés tecnológico, mas também pelo viés legal.

3.2.33 Nesse sentido, é importante que o DTI tome as precauções necessárias para não incorrer em ilegalidades ao chamar de PoC, conforme alegado na resposta ao relatório preliminar, um “teste que consistiu em, apenas, criar 5 (cinco) máquinas virtuais (...) é o mais básico que possa ser fornecido por um provedor de serviços em nuvem”.

Recomendações

3.2.34 Ante o exposto, recomenda-se que o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI:

- a) Se abstenha de realizar provas de conceito (PoC), na fase interna da licitação, que não contemplem os requisitos apresentados no item 3.2.31 deste relatório;
- b) Que formule análise de riscos em função da possibilidade de que o contrato realizado com a empresa DATAPREV seja eventualmente rescindido após a sua privatização, em função de não ser possível, nos termos dos ETP (Documento SEI nº 0652173), que as informações do CNJ estejam guardadas em empresas privadas; e

- c) Que promova ampla pesquisa de mercado quando for contratar empresa pública por dispensa de licitação, uma vez que as pesquisas junto às empresas privadas em nada interferem na contratação por dispensa de licitação de empresa pública.

3.3 Achado 3: Ineficiência da Segunda Linha de Defesa em Processos de Aquisição de Tecnologia da Informação

Situação Identificada

3.3.1 O Processo SEI nº 03977/2019 trata do ciclo de debates no formato *workshop* com o objetivo de estabelecer novo fluxo para as contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC no âmbito do CNJ.

3.3.2 Como resultado dos debates, foi apresentado, por meio do Documento SEI nº 0645777, novo fluxo para as contratações de TIC, que foi devidamente aprovado nos termos do Despacho DG, Documento SEI nº 0652207, *in verbis*:

Em atenção ao Despacho DTI 0648233, válido o Novo Fluxo de Processos de Contratação de TIC (0645777).

Ao Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação e à Secretaria de Administração, para ciência do novo fluxo pelas unidades envolvidas, bem como para ciência da assinatura das Portarias Diretoria-Geral n. 129 e 130 (0652197 e 0652199).

3.3.3 Da comparação entre os fluxos de contratação de TIC (fluxo vigente até abril de 2019 e o atual fluxo, aprovado nos termos do despacho retromencionado) observou-se que as atividades de análise e avaliação dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, foram deslocadas da Seção de Elaboração de Editais - SEEDI (área administrativa) para o Comitê Revisor (área técnica). Tal fato pode ser confirmado pelo Despacho SEEDI nº 0654671, *in verbis*:

3. Ademais, esclarecemos que, de acordo com o Novo Fluxo de Processos de Contratação de TIC (Documento SEI 0645777), ratificado pelo Diretor-Geral (Despacho DG 0652201), foi suprimida a etapa de análise dos Estudos Preliminares de STIC por esta Seção.

3.3.4 Portanto, restou à SEEDI, exclusivamente, a análise dos Termos de Referência, conforme se observa do recorte dos fluxos demonstrado nas imagens abaixo:

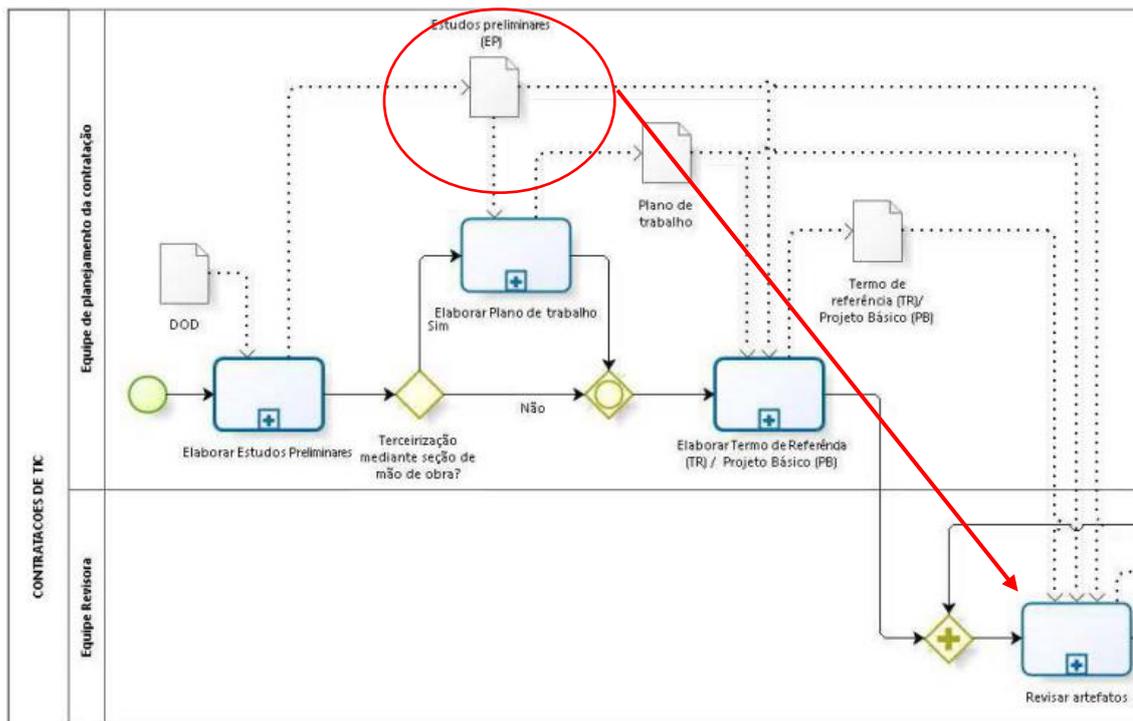


Figura 1- Fluxo atual

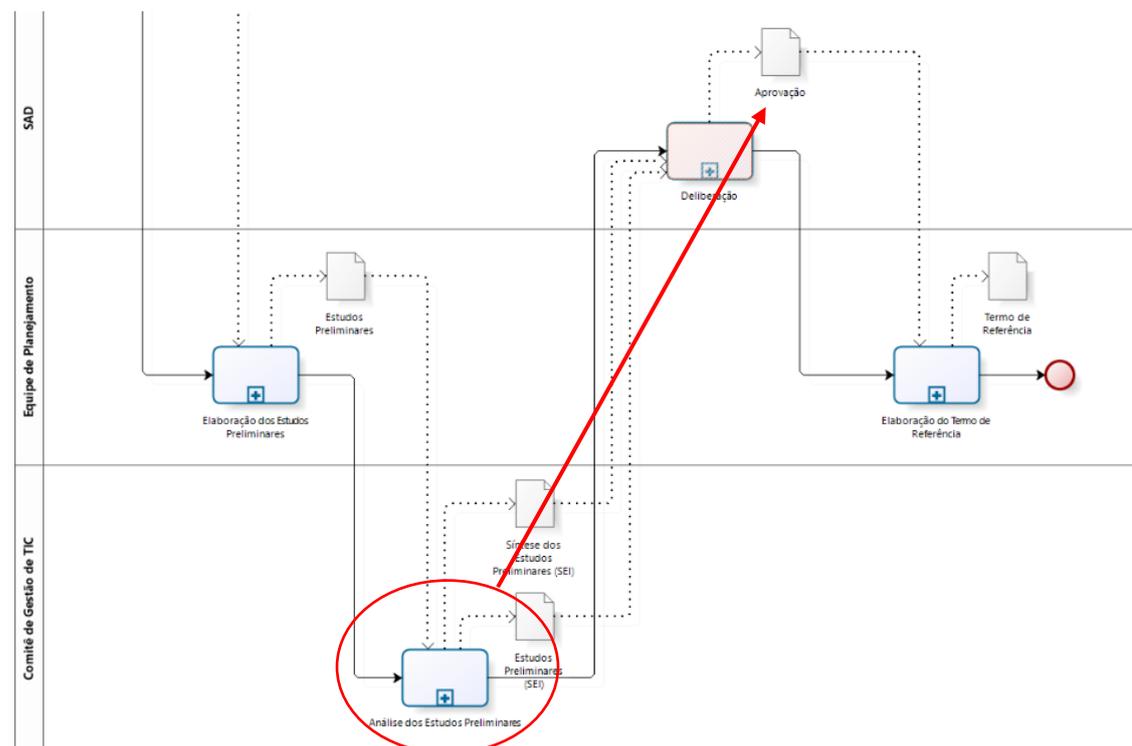


Figura 2 - Fluxo de contratação de TIC revogado

3.3.5 Cumpre salientar que, entre os anos de 2015 a 2020, esta equipe de auditoria destinou oito recomendações à SEEDI com vistas ao aprimoramento dos controles relativos à análise dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP. Em monitoramento das

recomendações, percebeu-se que houve amadurecimento de processos e melhoramento dos controles por parte da unidade citada.

3.3.6 Resta claro, portanto, que a SEEDI desenvolveu, ao longo desses cinco anos (2015-2020), a *expertise* necessária para análise e verificação, tanto dos Estudos Técnicos Preliminares, quanto dos Termos de Referência do CNJ.

3.3.7 Por outro lado, é salutar a justificativa do DTI (Documentos SEI nº 0641342 e 0641341) para deslocamento das atividades de análise dos ETP para a área técnica, uma vez que a especificidade dos processos exige uma análise mais acurada, feita por profissionais da área de tecnologia da informação. Além do fato de que, em se mantendo a segunda linha de defesa⁴ dentro da unidade de Tecnologia da Informação, há o ganho de desburocratização na tramitação de documentos processuais.

3.3.8 Visando verificar se o comitê revisor detém maturidade nos procedimentos de análise dos ETP, realizamos testes de auditoria em todos os processos de contratação de TIC, realizados após o mês de abril de 2019 (já sob a vigência no novo fluxo de trabalho).

3.3.9 Os testes avaliaram quantas vezes a SEEDI percebeu erro material ou formal significativo no Termo de Referência, que poderia ter sido evitado na correção dos Estudos Técnicos Preliminares e que a Equipe de Revisão não apontou, todavia, concordou com a alteração.

3.3.10 Em uma amostra selecionada, apresentamos alguns resultados na tabela abaixo:

Processo SEI	Erros apontados pela SEEDI, em que a equipe revisora concordou
02382/2019	<ul style="list-style-type: none"> Necessidade de aprovação formal dos estudos preliminares pelo titular da área demandante, bem como para a observância dos papéis estabelecidos na Resolução CNJ 182/2013, nos termos do Despacho SEEDI n. 0645668, item 4.2.
02897/2019	<ul style="list-style-type: none"> Deste modo, é necessário explicitar se o DTI irá se desfazer dos contratos hoje disponibilizados ao Departamento, ou se seria possível a convivência harmônica entre os postos de trabalho/serviços disponíveis e a pretensa contratação. Outras atividades parecem estar relacionadas às atribuições inerentes aos servidores do quadro, especialmente de Analistas Judiciários – Área Administrativa e Apoio Especializado - Análise de Sistemas, e Técnicos Judiciários – Área Administrativa e Apoio Especializado - Programação de Sistemas, conforme atribuições previstas no Manual de Descrição e Especificação dos Cargos de Provimento Efetivo do CNJ. 4. Portanto, entendemos que é necessário delimitar com precisão as atribuições que estarão a cargo da empresa contratada, a fim de evitar a sobreposição com as atribuições dos servidores do quadro, com outros

⁴Ver material: As três linhas de defesa, disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/41842/1/As_tres_linhas_de_defesa_Declaracao_de_Posicionamento.pdf

	contratos de prestação de serviços, ou mesmo incorrer em alguma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto n. 9.507/2018.
--	--

3.3.11 Restou evidente que os processos da equipe revisora não estão maduros o suficiente para uma alteração brusca e repentina nos fluxos de contratação, motivo pelo qual solicitou-se manifestação do DTI para informar:

- a) se consta no plano de capacitação dos servidores responsáveis pela análise e revisão dos Termos de Referência, capacitação adequada a reduzir as lacunas de conhecimento de tais servidores em análise de instrumentos de planejamento; e
- b) se os controles realizados pela SEEDI (listas de verificação, programas de trabalho, etc.), foram absorvidos pela equipe revisora, de modo que a expertise na avaliação de Estudos Técnicos Preliminares não seja perdida pela organização, em função da alteração do fluxo de trabalho.

Critérios

- Documento SEI nº 0645777; e
- Declaração de Posicionamento do IIA: as três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles.

Evidências

- Processo SEI nº 03977/2019.

Manifestação da área auditada

3.3.12 Em sua resposta no Sistema Auditar, o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI informou o seguinte:

Nesse contexto, importa saber que:

O trabalho está amparado na premissa de processos ágeis e no conceito de Mínima Burocracia Viável (MBV), criada por Henrik Kniberg, especialista que alcançou resultados impressionantes com sua implementação no *Spotify* e na *Lego*.

- a) O termo Burocracia Mínima Viável (BMV) está associado à tentativa de **encontrar o menor esforço corporativo para alcançar melhores resultados**. A fórmula ajuda. **Burocracia = Esforço/Resultado**. Quanto mais

esforço, maior a burocracia. Quanto menor o resultado com o esforço mantido, maior a sensação de que a burocracia atrapalha. E isso se agrava quando se detalha o Esforço. Podemos considerar o número de pessoas que precisam atuar para o resultado x quantas vezes elas devem atuar x quanto tempo elas precisam para atuar. **A questão é que o esforço zero não existe e, portanto, a burocracia sempre irá existir. O desafio é trazer esse índice para mais próximo do zero**, considerando que o resultado para algumas organizações pode não ser somente o financeiro. Riscos menores de fraude e corrupção, por exemplo. E como encontrar a BMW? A resposta é óbvia e vem dos métodos ágeis: experimentando. É preciso fazer, avaliar e tornar o que funcionou uma prática comum. O problema são as regras fixas que já estão por aí. **Quando for criar regras que aumentem o esforço, por que não experimentar antes e quantificar se os benefícios reais compensam os custos?** A burocracia não precisa ser inimiga pois, em alguma medida, ela sempre estará lá. [1] (grifei)

b) Resultado esperado

Processos administrativos para contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação céleres e otimizados.

Em atenção aos questionamentos encaminhados pela SAU:

1 - Entende-se que para responder efetivamente as questões formuladas pela equipe de auditoria, cabe inicialmente contextualizar o surgimento do grupo revisor e a respectiva proposição de novo fluxo de contratação de soluções de TIC, o que pode, em alguma medida, ser feito mediante a recuperação da sequência de fatos apresentada no processo SEI 03977/2019.

2 - Verifica-se assim, que a proposição de novo fluxo de trabalho, do qual emerge o papel do Grupo Revisor, foi estruturada a partir de fatos concretos: A delonga entre o DOD e a entrega do contrato ao gestor (em 2018, segundo levantamento do DTI à época, a média chegou a 547 dias), o tema “desburocratização” abordado em março de 2019 na Reunião de Análise Estratégica (RAE) e proposição de reflexão cooperativa de todas as áreas envolvidas na contratação de TIC, mediante a realização de Oficina de Trabalho realizada nos dias 19, 20 e 27 de março de 2019.

3 - Cabe esclarecer que, de fato, a imagem gráfica do fluxo ilustra a totalidade do ícone correspondente ao EP na faixa de atribuições do grupo revisor. Fluxo que inclusive foi validado pela Diretoria-Geral (SEI 0652207). Contudo, explica-se:

a- Pela Portaria 129-DG, vemos que não há vedação a SEEDI, apenas a instituição das tarefas do grupo revisor:

Art. 2º São atribuições do Grupo Revisor de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação:

I – emitir parecer de mérito quanto aos artefatos de Análise de Viabilidade e Sustentação da Contratação;

II – emitir parecer opinativo quanto:

a) aos artefatos Estratégia da Contratação e Análise de Riscos,

b) ao Plano de Trabalho, no caso das contratações com cessão de mão de obra de forma exclusiva e nas dependências do CNJ exclusivamente para os processos do Departamento de Tecnologia da Informação;

c) ao Termo de Referência;

III – analisar eventuais pedidos de alteração do Termo de Referência ou do Projeto Básico procedidos na fase de seleção de fornecedor à luz do arcabouço normativo das contratações de TIC;

IV – realizar diligências para as unidades do CNJ quanto aos aspectos administrativos das contratações de TIC, incluindo os socioambientais e

V – desenvolver outras atividades correlatas segundo diretrizes estabelecidas pelo Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação.

b - O fluxo neste formato, foi analisado e aprovado pelos participantes da Oficina de Trabalho (SEI 0648185), onde se vê:

- “Levo ao conhecimento de Vossa Senhoria a conclusão das atividades programadas para o Workshop e que em apertada síntese apresentam os seguintes resultados:
 1. **Otimizado** o fluxo dos processos de contratação de soluções de tecnologia da informação e comunicação. (0645777)
 2. **Concentrado** em único instrumento a designação de integrantes da equipe de planejamento. Faltam as indicações da SAD solicitadas por correio eletrônico, mas sem envio até a presente data (Proposta de minuta portaria designação 0648184).
 3. **Revisadas** etapas e suprimidas atividades que não agregavam efetivo valor ao processo de trabalho.
 4. **Respeitadas** as diretrizes e orientações constantes da Resolução nº 182/2013.
 5. **Apresentada** proposta de grupo revisor para ampliar o nível de completude e qualidade dos instrumentos de contratação elaborado pelo DTI. (minuta de portaria 0646868).

QUESTIONAMENTOS – AUDITORIA INTERNA

1 - Os processos da equipe revisora estão ou não estão maduros o suficiente para uma alteração brusca e repentina nos fluxos de contratação?

Na visão deste DTI, os processos da equipe revisora encontram-se maduros o suficiente para a continuidade e a aplicação do fluxo de trabalho proposto, uma vez que os resultados obtidos foram considerados satisfatórios. De fato, percebe-se que no ano de 2019 ficaram evidentes os resultados positivos nos processos de contratações de TIC.

Convém ressaltar que a proposta do novo fluxo de trabalho tem o objetivo de melhor segregar as atribuições técnicas à parte das atribuições de cunho administrativo, onde o DTI/CNJ avalia os critérios técnicos e a SEEDI/SAD os critérios administrativos e formais atinentes às contratações.

Nessa esteira, verifica-se que os itens de revisão apontados pelo relatório preliminar referem-se a revisões de cunho administrativo e formal, os quais não foram objeto de atuação do Grupo Revisor. Por seu turno, verifica-se que a atuação do Grupo Revisor no papel de concentrar a atribuição da revisão e aprovação das especificações técnicas, representou significativa economia de trabalho e redução de tempo, além de desincumbir a SEEDI da complexa tarefa de revisão e de avaliação de itens eminentemente técnicos.

2 - Consta no plano de capacitação dos servidores responsáveis pela análise e revisão dos termos de referência, capacitação adequada a reduzir as lacunas de conhecimento de tais servidores em análise de instrumentos de planejamento?

Inicialmente é necessário invocar o artigo segundo da Portaria 129-DG 2019, pois cabe ao grupo revisor:

Art. 2º São atribuições do Grupo Revisor de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação:

I – emitir parecer de mérito quanto aos artefatos de Análise de Viabilidade e Sustentação da Contratação;

II – emitir parecer opinativo quanto:

- a) aos artefatos Estratégia da Contratação e Análise de Riscos,
- b) ao Plano de Trabalho, no caso das contratações com cessão de mão de obra de forma exclusiva e nas dependências do CNJ exclusivamente para os processos do Departamento de Tecnologia da Informação;
- c) ao Termo de Referência;

III – analisar eventuais pedidos de alteração do Termo de Referência ou do Projeto Básico procedidos na fase de seleção de fornecedor à luz do arcabouço normativo das contratações de TIC;

IV – realizar diligências para as unidades do CNJ quanto aos aspectos administrativos das contratações de TIC, incluindo os socioambientais e

V – desenvolver outras atividades correlatas segundo diretrizes estabelecidas pelo Diretor do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Os servidores componentes do GR possuem plena capacidade e aptidão para exercer as atribuições conferidas à equipe. Não obstante, este DTI acolhe os questionamentos apontados pelo relatório preliminar de auditoria no sentido de que a alta complexidade inerente às contratações de TIC bem como a responsabilidade conferida ao Grupo Revisor exige constante processo de atualização, de renovação e de reciclagem de conhecimento, fato que tem levado o DTI a buscar as diversas fontes de capacitação e de formação de seus servidores nos temas atinentes à atuação do Grupo Revisor.

Impende também informar que a equipe do GR tem caráter multidisciplinar, objetivando maior dinâmica na avaliação dos artefatos, ou seja, as áreas técnicas, administrativas, orçamentárias são representadas por um ou mais membros.

O Plano de Capacitações de TIC, realizado anualmente, acolheu pedidos de atualização nas respectivas áreas de competência, de modo a oferecer a capacitação necessária para o corpo de servidores do DTI, principalmente na equipe envolvida no processo de revisão dos processos de contratações de TIC, nos temas apontados pelo Relatório Preliminar de Auditoria

3-Essas capacitações foram realizadas? Tem e evidências?

Sim, foram realizadas capacitações nas áreas em comento. Como exemplo, releva citar que os membros do Grupo Revisor Silvano Silveira e Antônio Bulhões participaram de ações de capacitação em curso promovido pela Elo Consultoria, cujo tema foi a publicação da nova IN 01/2019 que versa sobre boas práticas de contratações de bens e de serviços de TIC.

Demais disso, impende ressaltar que os membros Silvano Silveira e Sidney Arruda participaram de eventos realizados pelo Gartner Group acerca de temas relacionados a Gestão, Governança e Planejamento em Tecnologia da Informação e Comunicação. Os respectivos registros estão acessíveis na SEDUC.

Por seu turno, cabe salientar que o servidor Fabiano de Andrade Lima, então Coordenador de Atendimento e de Infraestrutura de TI, ministrou cursos sobre pregões, termo de referência, projeto básico e contratações públicas de uma forma geral, dentre outros eventos de capacitação.

4- Os controles realizados pela SEEDI (listas de verificação, programas de trabalho, etc.), foram absorvidos pela equipe revisora, de modo que a expertise na avaliação de Estudos Técnicos Preliminares não seja perdida pela organização, em função da alteração do fluxo de trabalho?

Inicialmente, cabe salientar que o novo fluxo de contratações proposto pela Portaria DG N. 129/2019 não teve o condão de restringir a atuação da SEEDI e o efetivo exercício de suas atribuições institucionais. Trata-se, por seu turno, de melhor distribuição de tarefas e de responsabilidades, fortalecendo os papéis e responsabilidades do DTI/CNJ no tocante à elaboração, à revisão e à aprovação de aspectos eminentemente técnicos constantes nos artefatos atinentes à contratações de Tecnologia da Informação. Não há que se considerar, portanto, eventual perda de expertise, por parte do CNJ, na avaliação de Estudos Técnicos Preliminares.

Não obstante, consoante com assertivas já apresentadas anteriormente, os processos de trabalho e os conhecimentos envolvidos são objeto de constante aprimoramento e aquisição de conhecimento.

Ademais, há que se considerar que tanto os novos fluxos propostos como o resultante teor expresso na citada Portaria DG N. 129/2019 foram amplamente debatidos, analisados e aprovados pelos participantes de oficinas de trabalho realizadas no âmbito do CNJ, conforme pode-se atestar por meio do documento SEI 0648185, dentre outros atos probantes, conforme descrito abaixo:

1. “Levo ao conhecimento de Vossa Senhoria a conclusão das atividades programadas para o Workshop e que em apertada síntese apresentam os seguintes resultados:
 - Otimizado o fluxo dos processos de contratação de soluções de tecnologia da informação e comunicação. (0645777)
 - Concentrado em único instrumento a designação de integrantes da equipe de planejamento. Faltam as indicações da SAD solicitadas por correio eletrônico, mas sem envio até a presente data (Proposta de minuta portaria designação 0648184).
 - Revisadas etapas e suprimidas atividades que não agregavam efetivo valor ao processo de trabalho.
 - Respeitadas as diretrizes e orientações constantes da Resolução nº 182/2013.
 - Apresentada proposta de grupo revisor para ampliar o nível de completude e qualidade dos instrumentos de contratação elaborado pelo DTI (minuta de portaria 0646868).
2. Como consta da mensagem de correio eletrônico, 0645300, o fluxo apresentado foi encaminhado para os gestores responsáveis das seguintes unidades: Secretaria de Administração, Assessoria Jurídica, Secretaria de Auditoria e Gabinete da Diretoria-Geral.
3. Registro que não recebemos propostas de modificação ou sugestão de alteração no fluxo de processo encaminhado.
4. Por oportuno, fundamental destacar que tal medida tem caráter experimental e será objeto de nova avaliação em um período de até 12 meses.
5. Como é do conhecimento de Vossa Senhoria temos hoje no âmbito do DTI servidores que desempenham atividades finalísticas e cumulativamente são destacados também para cumprir funções eminentemente administrativas. As alternativas apresentadas nestes autos não possuem o condão de afastar a adoção de medidas adicionais para ampliar o quadro de servidores do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação, a lotação de analistas judiciários ou técnico judiciários administrativos com formação específica, estudos de análise e viabilidade de aquisições, e ainda eventual

transferência de atribuições para utilização de força de trabalho de unidades dedicadas aos temas da Administração.

6. Diante do exposto, apresento proposta para análise de Vossa Senhoria e caso entenda cabível remessa à Diretoria-Geral para exame e eventual assinatura das propostas de portaria apresentadas.”

Impende registrar, ainda, que as atividades do Grupo Revisor do DTI são realizadas em estreita parceria com a SEEDI/SAD, buscando-se sempre a sinergia entre as áreas e a consequente maximização de resultados. Com efeito, são aplicados diversos instrumentos e meios de comunicação entre o DTI e a SEEDI/SAD no intuito de tornar os trabalhos mais céleres, mais produtivos e mais eficazes.

Não obstante os argumentos elencados acima, é importante destacar que os comentários apontados pela SAU no Relatório de Auditoria Preliminar são considerados construtivos no sentido da constante necessidade de aprimoramento dos processos licitatórios.

[1] Wesley Vaz – extraído <https://www.linkedin.com/in/wesley-vaz/>

Conclusão da equipe de auditoria

3.3.13 Conforme manifestação da área auditada, as capacitações são realizadas e os trabalhos da equipe revisora são desenvolvidos em total sinergia com a SEEDI.

3.3.14 Resta, portanto, a esta unidade de auditoria enfatizar a necessidade de que sejam aprimorados os controles das atividades realizada pela equipe revisora, posto que os testes evidenciaram, ao contrário do que foi alegado pelo DTI, baixa maturidade do processo de revisão.

Recomendações

3.3.15 Ante o exposto, recomenda-se que o Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação – DTI aprimore os controles da atividade desempenhada pela equipe revisora, de modo a se evitar que haja falha ou erro que a equipe revisora não foi capaz de detectar.

3.4 Achado 4: Alteração Contratual sem a Devida Justificativa

Situação Identificada

3.4.1 O Processo SEI nº 02181/2015 trata de licitação cujo objeto foi a contratação de empresa para agenciamento de viagens. Apesar de o contrato celebrado em decorrência da licitação, Contrato CNJ nº 01/2016, Documento SEI nº 0068204, já ter sido rescindido amigavelmente, ocorreu alteração digna de relato.

3.4.2 Inicialmente, salienta-se que Lei Geral de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/1993, assim estabelece no artigo 65:

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

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

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; (Os grifos não são do original.)

3.4.3 Além disso, no livro do jurista brasileiro Marçal Justen Filho⁵, pg. 1277-78, em referência à Lei nº 8.666/1993, é mencionado que:

Assim se passa porque a competência discricionária da Administração se exaure com a elaboração do edital. Instaurada a licitação, o edital vincula a administração Pública – o que está expressamente previsto no art. 41.

Antes de concluída a licitação, a Administração Pública pode promover a revogação do certame. Mas apenas mediante a invocação de motivo superveniente, tal como determina o art. 49. Homologado o resultado, produz-se a contratação. O conteúdo do contrato deve ser absolutamente conforme e compatível com o conteúdo do edital e da proposta. É vedado à Administração contratar objeto distinto daquele que foi licitado.

Ora, não teria cabimento que, firmado o contrato nos exatos termos licitados, a Administração introduzisse inovações fundadas em eventos pretéritos que já fossem conhecidos de antemão. Essa prática violaria a seriedade da licitação e a regra de vinculação ao ato convocatório.

Logo, a competência para modificar o contrato administrativo não é um meio de tornar inútil a licitação nem assegura à Administração Pública o poder para reabrir uma etapa anterior à elaboração do edital.

3.4.4 Considerando a norma e a doutrina explicitados, foi analisada alteração promovida pela administração no Contrato CNJ nº 01/2016, Documento SEI nº 0068204.

⁵ JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. 18ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

3.4.5 Originalmente, com redação idêntica ao item 8.12 do Termo de Referência, Documento SEI nº 0037715, a alínea “L” da cláusula quarta do contrato, conforme Documento SEI nº 0068204, assim dispunha:

l) instalar, no espaço físico determinado pelo **CONTRATANTE**, até o dia seguinte à assinatura do contrato, uma Unidade de Atendimento, com funcionamento das 11h00 às 22h00, de segunda a sexta-feira, equipado com todos os equipamentos que propiciem o completo funcionamento da Unidade de Atendimento, assumindo todas as despesas relacionadas;

l.1) o profissional que atuará na Unidade de Atendimento deverá ser indicado formalmente por ocasião da assinatura do contrato, o qual será o representante da **CONTRATADA** junto ao **CONTRATANTE**, devendo o mencionado funcionário possuir habilitação e acesso para emissão e remissão utilizando as ferramentas sistêmicas necessárias, inclusive os sistemas AMADEUS ou SABRE, de passagens aéreas nacionais e internacionais;

l.2) será permitida a interrupção do funcionamento da Unidade de Atendimento pelo intervalo de 1 (uma) hora diária. O gestor do contrato deverá ser informado quanto à interrupção e, durante este intervalo, as solicitações do **CONTRATANTE** serão resolvidas pelos demais meios previstos neste termo de referência;

l.3) sempre que solicitado pelo gestor do contrato, a **CONTRATADA** deverá substituir o profissional alocado na Unidade de Atendimento que mantiver atuação ou comportamento julgados prejudiciais, inconvenientes ou insatisfatórios à disciplina da repartição ou ao interesse público;

l.4) o horário de funcionamento da Unidade de Atendimento, mediante necessidade de serviço, formalizada por requisição do gestor do contrato, poderá ser modificado, sem que isso implique acréscimo nos preços contratados à **CONTRATANTE**;

l.4.1) a alteração deverá ser notificada à **CONTRATADA** com, no mínimo, 10 (dez) dias úteis de antecedência;

l.4.2) qualquer alteração no horário estará compreendida no período entre 8h00 e 22h00, mantendo o mesmo número de horas de funcionamento;

l.5) o espaço em que a unidade de atendimento for alocada será cedida, mediante termo de cessão de uso, permitindo a prestação de serviços de agência de turismo para público interno do **CONTRATANTE**, em condições normais de mercado;

3.4.6 Posteriormente, a empresa solicitou a exclusão da Unidade de Atendimento instalada nas dependências do CNJ, conforme registrado no Documento SEI nº 0336762.

3.4.7 Por sua vez, por meio do Despacho SEPAD, Documento SEI nº 0345385, o gestor do contrato manifestou concordância com a supressão, nos seguintes termos:

À SAD,

Em atenção aos Despachos SAD e SEGEC, manifesto anuência na supressão da alínea "I" da cláusula quarta do contrato 1/2016, informando que não é necessário providências com vista a promover o reequilíbrio econômico financeiro já que a remuneração de

agenciamento de viagem (RAV) é igual a "0" (zero), conforme consta no anexo do referido contrato.

3.4.8 No Despacho SEGEC, Documento SEI nº 0345914, foi proposto, em vez da supressão, a alteração da alínea "L" da cláusula quarta do contrato CNJ nº 01/2016.

3.4.9 A Assessoria Jurídica manifestou-se no Documento SEI nº 0347585, não impondo óbices à celebração do Termo Aditivo com a alteração contratual.

3.4.10 Assim, ocorreu a alteração dos dispositivos contratuais transcritos, a qual foi formalizada no 2º Termo Aditivo, Documento SEI nº 0355145, com a seguinte redação: "CLÁUSULA SEGUNDA – A alínea "L" da Cláusula Quarta do Contrato n. 01/2016 passa a vigorar com a seguinte redação: l) viabilizar atendimento ao CONTRATANTE pela agência virtual (via internet) ”.

3.4.11 Nos autos, apenas é mencionando pelo gestor do contrato, no Despacho SEPAD, Documento SEI nº 0345385, a concordância com a supressão do dispositivo, sem promover nenhum estudo técnico demonstrando a inaplicabilidade dos termos contratuais originários, como exige a Lei nº 8.666/1993, art. 65, inciso II, alínea "b", situação normativa aplicável ao caso de alteração sob análise.

3.4.12 Ainda, destaca-se à vinculação ao ato convocatório, sem que se possa reabrir uma etapa anterior à elaboração do edital. As alterações contratuais devem ser devidamente justificadas e embasadas, demonstrando a ocorrência de fato superveniente e devidamente comprovado apto a ensejar a alteração da avença, sob pena de descumprimento da lei.

3.4.13 Assim, a alteração realizada no 2º Termo Aditivo, Documento SEI nº 0355145, do Contrato CNJ nº 01/2016, Documento SEI nº 0068204, que alterou a alínea "L" da cláusula quarta do contrato, salvo melhor juízo, não atendeu os preceitos legais.

3.4.14 Atualmente o serviço de agenciamento de viagens é prestado conforme o Contrato CNJ nº 25/2019, Documento SEI nº 0741309 do Processo SEI nº 04942/2019. Nesse contrato está prevista a prestação de serviços por meio de Unidade de Atendimento instalada em espaço físico cedido pelo CNJ.

3.4.15 Considerando o exposto, foi solicitada manifestação da Seção de Diárias e Passagens – SEPAD, especialmente para refletir sobre o que justificaria, no Contrato CNJ nº 25/2019, a alteração das cláusulas contratuais que estipulam a prestação do serviço por meio de Unidade de Atendimento instalada no espaço físico do CNJ.

Critérios

- Lei nº 8.666/1993;
- JUSTEN FILHO, M. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993*. 18ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019; e
- Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório.

Evidências

- Processo SEI nº 02181/2015.

Manifestação da área auditada

3.4.16 A Seção de Diárias e Passagens – SEPAD, por meio do Sistema Auditar, apresentou manifestação nos seguintes termos:

Informo que a anuência da gestão do contrato 01/2016 em realizar a alteração na alínea “L” da cláusula quarta do referido contrato baseou-se nas alegações apresentadas pela contratada junto ao documento SEI 0336762. A empresa fundamentou seu pedido no Acórdão TCU nº 6798/2012, conforme resumo do julgado apresentado no Informativo de Licitações e Contratos nº 131:

1. A exigência de loja física em determinada localidade para prestação de serviços de agenciamento de viagens, com exclusão da possibilidade de prestação desses serviços por meio de agência de virtual, afronta o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

Representação de empresa apontou irregularidades no Pregão Eletrônico nº 03/2012, conduzido pelo Centro Nacional de Pesquisa de Gado de Corte da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária visando a contratação de serviços de agenciamento de viagens. Dessa licitação resultou a celebração, em 18/4/2012, de contrato com vigência prevista para 12 meses. A autora da representação insurgiu-se contra a seguinte exigência: “2.1.1. Manter, em Campo Grande, MS, à disposição da Embrapa Gado de Corte, LOJA PRÓPRIA OU FILIAL, com todos os meios necessários à prestação de serviços de agenciamento de viagens, compreendendo reserva, emissão, remarcação e fornecimento de passagens aéreas nacionais, internacionais e/ou terrestres e serviços afins, como a contratação de Seguro-viagem.” Tal exigência, no entendimento da unidade técnica, afrontou o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, que veda o estabelecimento de circunstâncias impertinentes para o objeto do contrato. O relator, ao examinar as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis ouvidos em audiência, ponderou: “Na atualidade, como ocorre na prestação de outros serviços, as

atividades afetas ao agenciamento de viagens são essencialmente realizadas por meio de sistemas informatizados operados através da internet”. Ao refutar os argumentos de defesa no sentido de que o escritório da agência de viagens baseado naquela localidade traria celeridade à prestação dos serviços, anotou que “a maioria das atividades exercidas em nossa sociedade, públicas ou não, depende da utilização de tecnologia da informação, incluindo a rede mundial de computadores”. E também que eventuais interrupções dos serviços, por deficiência de funcionamento da internet, não seriam significativos a ponto de justificar a citada exigência. E concluiu: deveria ter sido admitida a participação, no referido certame, de empresas situadas em outras localidades, desde que possuíssem “estrutura necessária para prestar os serviços à distância”. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu: a) julgar procedente a representação; b) aplicar multas do art. 58 da Lei nº 8.443/1992 aos responsáveis; b) determinar à Embrapa Gado de Corte que não prorogue o contrato decorrente do Pregão Eletrônico nº 03/2012, “promovendo a licitação, se ainda de interesse, correspondente com a devida antecedência, observando o conteúdo do art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. Acórdão n.º 6798/2012-1ª Câmara, TC-011.879/2012-2, rel. Min. José Múcio Monteiro, 8.11.2012.

Dessa forma, a gestão do contrato, em entendimento inicial e no intuito de atender o disposto no Acórdão supracitado, anuiu ao pleito da contratada tendo vista regularizar a cláusula contratual ao julgado da Corte de Contas. Todavia, em entendimento posterior, durante estudos mais aprofundados sobre o tema realizados para viabilizar uma nova contratação junto ao Processo SEI 04942/2019, verificou-se que o julgado tratou de situações concretas de natureza diferenciada das peculiaridades da Unidade de Atendimento que atua junto ao CNJ, tendo em vista que o Acórdão trata de exigência de loja física e o posto de atendimento não se configura como tal. Não outro foi o entendimento da Assessoria Jurídica deste Conselho ao se manifestar em sede de impugnação do Edital do Pregão Eletrônico 26/2019, sobre o mesmo tema, onde a licitante questionou a exigência de Unidade de Atendimento com base no mesmo Acórdão TCU 6798/2012. O Despacho AJU 0721749 trouxe as seguintes ponderações:

(...)

4. Em um primeiro momento, é necessário analisar que a situação fática prevista no Acórdão TCU nº 6798/2012, apresentado pela empresa em sua impugnação, é diversa da situação proposta no Edital da presente licitação. O citado acórdão veda a exigência de manutenção de sede ou filial na localidade de realização do certame, o que, de fato, não é exigido.

5. De acordo com o Termo de Referência anexado ao Edital, é exigido da contratada instalar, no espaço físico determinado pelo Contratante, uma Unidade de Atendimento, que objetiva fazer a interface entre a CONTRATANTE e a CONTRATADA, nas dependências do CNJ, mediante atendimento especializado das demandas da CONTRATANTE relacionadas aos serviços contratados.

6. Não deve se confundir a "exigência de manutenção de sede ou filial" com a regra contida no edital que se resume a "Instalar, no espaço físico determinado pelo CONTRATANTE, no dia seguinte à assinatura do contrato, uma Unidade de Atendimento". Vise, por conseguinte, que são exigências absolutamente distintas. A primeira, é evidente, restringe a competitividade. A segunda, não.

7. Nesse ponto, é oportuno esclarecer que o julgado do TCU em momento algum menciona que exigências dessa natureza são reputadas ilegais, ou que restringem a concorrência.

8. O que o Tribunal de Contas vedou no caso concreto não foi a exigência de unidade de atendimento físico, mas sim a exigência de loja própria ou filial e a exclusão de empresas de outras localidades que prestam o serviço de agenciamento de passagens aéreas virtualmente.

9. Nesse sentido, registra-se que, ao contrário do relatado pela impugnante, o Edital do PRE 26/2019, apesar de exigir a Unidade de Atendimento em determinada localidade para prestação de serviços de agenciamento de viagens, não exclui a possibilidade de prestação desses serviços por meio de agência de virtual, o que afrontaria o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

10. Além disso, não há no edital qualquer óbice à participação de empresas situadas em outras localidades, fora do Distrito Federal. Tanto é que, conforme relatado pela SEPAD, no Despacho 0721684, "no Pregão Eletrônico nº 30/2015, realizado com as mesmas exigências apresentadas no Edital 26/2019, sagrou-se vencedora a empresa Uatumã Empreendimentos Turísticos Ltda. - EIRELI, situada na cidade de Manaus/AM, conforme Contrato CNJ 1/2016, SEI 0673396. "

(...)

13. Diante do exposto, e à vista do relatado pela Unidade Demandante, entende-se que a exigência de instalação de unidade de atendimento nas dependências do CNJ, não contraria o Acórdão TCU nº 6798/2012, não configurando ofensa ao princípio da isonomia, nem mesmo restringindo a competitividade do certame.

Diante do exposto, reformou-se o entendimento, não existindo qualquer prejuízo ao princípio da isonomia, de forma que tal exigência manteve garantida a participação, no certame, de empresas situadas em outras localidades, fora do Distrito Federal.

Conclusão da equipe de auditoria

3.4.17 Inicialmente, destaca-se que na manifestação ao Relatório Preliminar a Seção de Diárias e Passagens – SEPAD justificou a alteração do Contrato CNJ nº 01/2016, Processo SEI nº 02181/2015, para atender o disposto no Acórdão TCU nº 6798/2012/Primeira Câmara.

3.4.18 É oportuno reforçar que o parágrafo 3.4.15, para fins de manifestação preliminar, solicitou que a SEPAD refletisse sobre o que justificaria, no Contrato CNJ nº 25/2019, a alteração das cláusulas contratuais que estipulam a prestação do serviço por meio de Unidade de Atendimento instalada no espaço físico do CNJ.

3.4.19 Uma vez que na manifestação esse ponto não foi abordado diretamente, ressalta-se o entendimento pacificado pela doutrina e acatado por essa equipe de auditoria de que esse tipo de alteração, sem promover nenhum estudo técnico demonstrando a inaplicabilidade dos termos contratuais originários, como exige a Lei nº 8.666/1993, art. 65, inciso II, alínea “b”, fere o Princípio da Vinculação ao Ato Convocatório e torna o contrato nulo, passível de responsabilização.

Recomendações

3.4.20 Sendo assim, recomenda-se que a Seção de Diárias e Passagens – SEPAD, ao solicitar futuras alterações contratuais que modifique o regime de execução da obra ou serviço, justifique de maneira fundamentada a alteração e verifique tecnicamente a inaplicabilidade dos termos contratuais originários, como exige a Lei nº 8.666/1993, art. 65, *caput*, e inciso II, alínea “b”, sob pena de nulidade contratual.

3.4.21 Além disso, considerando o disposto no Manual de Organização do CNJ, é competência da Seção de Gestão de Contratos – SEGEC, conforme item VII: analisar as proposições de aditamento de contratos. Assim, recomenda-se que a unidade, ao promover alterações contratuais exija não apenas justificativa técnica, mas, também, analise detidamente as informações prestadas em atendimento aos preceitos legais contidos na Lei de Licitações e Contratos, vez que alterações que ferem o Princípio da Vinculação ao Ato Convocatório ensejam a nulidade do contrato, sendo passível de responsabilização.

3.5 Achado 5: Análise Incompleta nos Estudos Técnicos Preliminares das Soluções Disponíveis no Mercado

Situação Identificada

3.5.1 Com o objetivo de contratar serviços de apoio administrativo na área de assessoria de comunicação social, por meio de postos de trabalho, foi instruído o Processo SEI nº 08787/2018.

3.5.2 Ressalta-se que em auditoria anterior foi recomendado à Secretaria de Comunicação Social – SCS, no Relatório Final de Auditoria nº 01/2017, Documento SEI nº 0309610, no item 4.2.1:

Apresentar, nas futuras contratações de prestação de serviço de assessoria de comunicação social, consultoria e produção de conteúdo, durante a fase dos Estudos Técnicos Preliminares, todas as soluções possíveis para contratação disponíveis no mercado, conforme subitem 2.15.15, alínea a.

3.5.3 Em resposta à recomendação, a SCS informou que adotaria as providências cabíveis em futuras contratações de serviços de assessoria de comunicação social, de forma a atender o item 4.2.1, conforme mostra o Documento SEI nº 0313289.

3.5.4 Assim, o Processo SEI nº 08787/2018 trata de contratação posterior à recomendação mencionada. De acordo com a última versão dos Estudos Técnicos Preliminares, Documento SEI nº 0609317, no tópico 1.1.1.1 são mencionadas como soluções/opções disponíveis no mercado:

Não existem, nos quadros funcionais do CNJ, profissionais tecnicamente capacitados para prestar serviços de chefia de reportagem, apuração e edição de textos jornalísticos, atendimento as demandas da imprensa (regional, nacional e internacional), jornalismo, chefia de mídias sociais, redação publicitária, reportagem fotográfica, infografia, design gráfico e revisão de texto.

Entre as soluções disponíveis no mercado está a realização de concurso público. Com relação a essa opção, informa-se que não há a previsão dos cargos em lei, requisito para que os cargos sejam providos.

Outra alternativa é contratação de empresa para execução dos serviços mediante cessão de mão de obra.

3.5.5 Mais adiante, no tópico 1.3 do documento, “Escolha e Justificativa da Solução”, é mencionado o modelo adotado pelo TCU, com estrutura mínima de profissionais para execução dos serviços permanentes de comunicação e com os demais serviços e produtos pagos conforme a demanda. Esse modelo está descrito no Contrato TCU nº 23/2016 e

demais documentos correlatos. Porém, não foi realizado estudo detalhado sobre a aplicabilidade do modelo à realidade do CNJ.

3.5.6 Com isso, esta equipe de auditoria entende que é necessário que se faça estudo aprofundado em relação ao modelo de contratação, uma vez que poderiam ter sido levantadas e analisadas outras soluções possíveis, além do modelo do TCU, à exemplo do edital divulgado pela Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República, em que os serviços de diagramador são contratados por demanda, nos termos do Despacho SCS, Documento SEI nº 0595948.

3.5.7 Assim, encaminhou-se o achado para manifestação da Secretaria de Comunicação Social – SCS, a fim de justificar a falta de aprofundamento das análises dos Estudos Técnicos Preliminares, Documento SEI nº 0609317, sobre as soluções disponíveis no mercado.

Critérios

- Documento SEI nº 0309610, Relatório Final de Auditoria nº 01/2017.

Evidências

- Estudos Técnicos Preliminares, Documento SEI nº 0609317; e
- Despacho SCS, Documento SEI nº 0313289.

Manifestação da área auditada

3.5.8 Em sua resposta no Sistema Auditar, a Secretaria de Comunicação Social – SCS informou que:

Em referência ao Relatório Preliminar 2020/002, conforme item 3.5.7, informo que o aprofundamento das soluções foi realizado, conforme os Estudos Preliminares 0609317 mostram (verificar item 1.3 - soluções disponíveis no mercado).

Para ser mais claro, aponto que:

- a necessidade de contratação de concurso público foi mencionada, como ocorre em alguns órgãos públicos para alguns postos de trabalho. Um exemplo foi o concurso de 2007 realizado pela Câmara dos Deputados para técnico em Comunicação Social. Além disso, a demora para realização do concurso público foi mencionada, o que, no caso em questão, era inviável para o Conselho Nacional de Justiça, devido à urgência na necessidade de contratação de profissionais especializados.

- a contratação de empresa para execução de serviço mediante cessão de mão de obra foi informada, o que alguns órgãos executam, mas a solução é incompatível com a qualidade de capacidade técnica que o CNJ necessita para o desenvolvimento das ações, matérias e serviços colocados à disposição pela Secretaria de Comunicação Social.

- além disso, a contratação direta de profissionais com conhecimento técnico adequado seria a solução mais onerosa para o CNJ, conforme planilha "plano de cargos e salários", na qual consta o valor de contratação por profissional.

Diante dos fatos, informo que houve o devido aprofundamento nas análises das soluções apresentadas e disponíveis no mercado.

Conclusão da equipe de auditoria

3.5.9 Na manifestação da Secretaria de Comunicação Social – SCS a unidade afirma que foi realizado aprofundamento das soluções disponíveis no mercado. Esta equipe de auditoria discorda e irá apresentar novos elementos para justificar a discordância.

3.5.10 Primeiramente, a SCS informa que uma das possibilidades é a realização de concurso público como alternativa à terceirização do serviço. Deve-se ressaltar que a terceirização de atividades privativas de cargos efetivos providos por concurso público fere dispositivos constitucionais (art. 37, inciso II). A citação a seguir⁶ explica melhor esse ponto:

Advirta-se que a terceirização não representa propriamente exceção à regra constitucional do concurso público, porque por meio dela a Administração Pública não recruta pessoal para integrar seus quadros. Ela não se presta para arremeter mão de obra, porém contratar terceiros para que estes prestem serviços, executem obrigações de fazer com autonomia, na forma que tenha sido contratada, sem relação de subordinação para com a Administração Pública.

(...)

Soma-se que também não podem ser terceirizadas as atividades atribuídas a cargo ou emprego público, que é a hipótese do inc. IV do art. 3º do decreto [9.507/2018]. Se o legislador criou cargo ou emprego público, atribuindo-lhe determinada atividade, essa atividade deve ser desempenhada pelo ocupante do tal cargo ou emprego público e não pode ser transferida a terceiros. O inc. IV autoriza a terceirização, nesse contexto, apenas para cargos extintos, total ou parcialmente, e para as situações em que a terceirização é autorizada por lei.

Sob esse horizonte, no quadro geral do Decreto nº 9.507/2018 para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional, diante do conjunto dos quatro incisos do *caput* do seu art. 3º, a terceirização deve ser restrita à atividade não coincidente com as atribuições de

⁶ Disponível em: < <https://www.zenite.blog.br/a-terceirizacao-no-novo-decreto-no-9-5072018-entre-a-restricao-para-a-administracao-direta-a-utarquica-e-fundacional-e-a-flexibilidade-para-as-estatais/> >.

Acesso em 29.05.2020.

cargos e empregos públicos e que não diga respeito às questões maiores institucionais e estratégicas ou ao exercício de poderes extroversos. Sobra pouco, a terceirização ficou bem confinada às atividades secundárias, de suporte ou apoio e desde que não abrangidas nas atribuições de cargos e empregos públicos, em respeito à regra constitucional do concurso público.

3.5.11 Além disso, é importante ressaltar que nos Estudos Técnicos Preliminares, Documento SEI nº 0609317, item 1.3, foi informado que:

Sendo assim, conclui-se que, no caso do CNJ, de forma a garantir a continuidade dos serviços, com a abrangência e a qualidade necessária, ainda é recomendada a manutenção do modelo atual de contratação de prestação de serviços com cessão de mão de obra, **já que as mudanças necessárias para a mudança do modelo de contratação não são possíveis no exíguo espaço de tempo até o fim do contrato atual, além de que os ganhos financeiros, de gestão e de eficiência não ficam comprovados ao se analisar contratações sob regime de empreitada a preço único, tomando como exemplo o contrato do TCU.** (Os grifos não são do original.)

3.5.12 Em relação à onerosidade do contrato, cabe ressaltar o “Quadro de cargos e salários” do item 1.3 dos Estudos Técnicos Preliminares, Documento SEI nº 0609317, trata do modelo do TCU. Porém, não foi realizado estudo mais aprofundado em relação aos custos do modelo do TCU, uma vez que não é suficiente avaliar apenas os salários praticados em relação ao quantitativo mínimo de profissionais mantidos pelo TCU, sendo necessário analisar também o valor total anual do contrato, o qual foi estimado em R\$ 1.620.358,90 (um milhão, seiscentos e vinte mil, trezentos e cinquenta e oito reais e noventa centavos)⁷ anuais, abaixo do valor contratado pelo CNJ, o qual ficou em R\$ 3.740.739,40 reais (três milhões, setecentos e quarenta mil, setecentos e trinta e nove reais e quarenta centavos) anuais.

3.5.13 Sendo assim, considera-se que essa solução disponível no mercado, com estrutura mínima de profissionais para execução dos serviços permanentes de comunicação e com os demais serviços e produtos pagos conforme a demanda, de acordo com o modelo do TCU, não foi devidamente analisada.

3.5.14 Outras soluções que podem ser analisadas são a contratação de prestação de serviço com dedicação exclusiva de mão de obra⁸, por meio de postos de trabalho, por meio de horas trabalhadas ou outro modelo, e sem dedicação exclusiva de mão de obra⁹, por demanda ou outro modelo; serviço em modelo híbrido, com uma parte do serviço

⁷ Conforme extraído do portal da transparência do TCU, a partir da consulta ao Contrato TCU nº 23/2016.

⁸ Os empregados da contratada são alocados para trabalhar continuamente nas dependências do órgão.

⁹ Não há alocação contínua de empregados da contratada nas dependências do órgão.

realizada por mão de obra com dedicação exclusiva, seja por postos de trabalho, por horas trabalhadas, ou outro, e outra parte dos serviços realizada conforme a demanda.

3.5.15 Além disso, conforme o trecho destacado dos Estudos Técnicos Preliminares no item 3.5.11, foi argumentado que as mudanças necessárias para a alteração do então modelo de contratação não seriam possíveis no exíguo espaço de tempo até o fim do contrato vigente à época. Assim, com o fim do procedimento licitatório e contratação de nova empresa, cabe realizar análise aprofundada das soluções disponíveis no mercado, a fim de futuramente licitar a solução cujo modelo de execução seja o mais vantajoso e adequado à realidade do CNJ.

Recomendações

3.5.16 Considerando o exposto, recomenda-se que a Secretaria de Comunicação Social – SCS, em futuros Estudos Técnicos Preliminares de contratações, aprofunde as análises e se detenha a apresentar soluções viáveis no mercado, bem como formas de contratação, a fim de verificar a aplicabilidade e vantajosidade de cada uma delas, a exemplo:

- a) Com dedicação exclusiva de mão de obra, por meio de postos de trabalho;
- b) Com dedicação exclusiva de mão de obra, por meio de horas trabalhadas;
- c) Sem dedicação exclusiva de mão de obra, por demanda; e
- d) Híbrido, com uma parte do serviço executado com dedicação exclusiva de mão de obra e outra parte do serviço realizado conforme a demanda.

3.6 Achado 6: Análise Insuficiente da Exequibilidade das Propostas

Situação Identificada

3.6.1 O Processo SEI nº 08787/2018 foi tramitado para contratação, sob regime de execução indireta, de serviços de apoio administrativo na área de assessoria de comunicação social, por meio de postos de trabalho.

3.6.2 A Instrução Normativa nº 5 de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, parâmetro normativo para contratações de serviços sob regime de execução indireta, estabelece nos itens 9 a 9.6 do Anexo VII-A:

9. Da desclassificação das propostas:

9.1. Serão desclassificadas as propostas que:

(...)

e) não vierem a comprovar sua exequibilidade, em especial em relação ao preço e a produtividade apresentada.

9.2. Consideram-se preços manifestamente inexequíveis aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida;

9.3. A inexequibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, desde que não contrariem exigências legais;

9.4. Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderá ser efetuada diligência, na forma do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666, de 1993, para efeito de comprovação de sua exequibilidade, podendo ser adotado, dentre outros, os seguintes procedimentos:

a) questionamentos junto à proponente para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexequibilidade;

b) verificação de Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho;

c) levantamento de informações junto ao Ministério do Trabalho;

d) consultas a entidades ou conselhos de classe, sindicatos ou similares;

e) pesquisas em órgãos públicos ou empresas privadas;

f) verificação de outros contratos que o proponente mantenha com a Administração ou com a iniciativa privada;

g) pesquisa de preço com fornecedores dos insumos utilizados, tais como: atacadistas, lojas de suprimentos, supermercados e fabricantes;

h) verificação de notas fiscais dos produtos adquiridos pelo proponente;

i) levantamento de indicadores salariais ou trabalhistas publicados por órgãos de pesquisa;

j) estudos setoriais;

k) consultas às Fazendas Federal, Distrital, Estadual ou Municipal; e

l) análise de soluções técnicas escolhidas e/ou condições excepcionalmente favoráveis que o proponente disponha para a prestação dos serviços.

9.5. Qualquer interessado poderá requerer que se realizem diligências para aferir a exequibilidade e a legalidade das propostas, devendo apresentar as provas ou os indícios que fundamentam o pedido;

9.6. Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexecuibilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da planilha de custos e formação de preços, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta.

3.6.3 Considerando essa referência normativa, em análise ao Edital do Pregão Eletrônico CNJ nº 06/2019, Documento SEI nº 0628158, do Processo SEI nº 08787/2018, elaborado para contratação de serviços de apoio administrativo na área de assessoria de comunicação social, por meio de postos de trabalho, foi verificado que consta disposição, na Seção VIII (da formulação de lances), item 8.5, de que o pregoeiro poderá excluir, justificadamente, lance de valor considerado inexequível.

3.6.4 Já na Seção XXIX (das Disposições Finais), no item 29.7, fica estabelecido que “O pregoeiro ou autoridade superior poderão promover diligências destinadas a elucidar ou complementar a instrução do processo, em qualquer fase da licitação, fixando prazos para atendimento”. Assim, nesse dispositivo, estariam inclusas diligências destinadas a verificar, por exemplo, a exequibilidade das propostas apresentadas.

3.6.5 Destaca-se que, no caso do Processo SEI nº 08787/2018, a licitação resultou na contratação da empresa Limpemaq Conservação e Limpeza EIRELI, por meio do Contrato CNJ nº 12/2019, Documento SEI nº 0670263, vigente a partir de 03 de julho de 2019. Na execução contratual, ocorreu descumprimento contratual, inclusive com atraso nos pagamentos devidos pela empresa, conforme mostra o Documentos SEI nº 0715257. Em virtude disso, de acordo com o Termo de Rescisão Unilateral, Documento SEI nº 0739800, o contrato restou rescindido a contar do dia 16 de setembro de 2019. Ou seja, passados pouco mais de dois meses de execução do contrato.

3.6.6 Sendo assim, esses fatos apontam para a possibilidade de a proposta apresentada pela empresa Limpemaq Conservação e Limpeza EIRELI ter sido avaliada precocemente como exequível.

3.6.7 É importante esclarecer que o remanescente do contrato rescindido foi assumido pela empresa HPEX Apoio Administrativo EIRELI, pelo mesmo preço da proposta da empresa Limpemaq, por meio do Contrato CNJ nº 24/2019, Documento SEI nº 0740133, apesar de várias empresas afirmarem que o valor seria inexequível, como mostram os Documentos SEI nº 0721698, 0721920 e 0722063.

3.6.8 A fim de diminuir o risco de novos descumprimentos contratuais, bem como averiguar se a empresa possui condições de executar o contrato pelo valor licitado inicialmente, a equipe de auditoria entende que poderiam ter sido solicitadas da empresa justificativas e comprovações da exequibilidade do valor contratado. Porém, nos autos do Processo SEI nº 08787/2018 não foram encontradas providências a fim de verificar a exequibilidade da proposta.

3.6.9 Cabe ponderar que antes de considerar uma proposta inexequível é essencial dar a oportunidade de comprovação de exequibilidade da proposta por parte dos participantes do certame, conforme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, cujo Acórdão 369/2020, do Plenário, registrou que:

14. Destaco que tal providência coaduna-se com a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas no sentido de que não cabe à comissão de licitação ou ao pregoeiro declarar a inexequibilidade da proposta da licitante, devendo facultar aos participantes do certame a possibilidade de comprovarem a exequibilidade de suas propostas.

3.6.10 Assim, encaminhou-se o achado para a Secretaria de Administração – SAD para que informasse quais precauções foram adotadas antes da assinatura do Contrato CNJ nº 24/2019 para resguardar o CNJ quanto ao risco de transferir o remanescente do contrato rescindido por valor inexequível para a empresa.

Critérios

- Instrução Normativa nº 5 de 2017, do atual Ministério da Economia; e
- Acórdão TCU nº 369/2020 - Plenário.

Evidências

- Processo SEI nº 08787/2018.

Manifestação da área auditada

3.6.11 Em atenção ao Achado 6, a Secretaria de Administração – SAD, respondeu que:

Inicialmente cabem registrar as seguintes informações:

1) A análise da proposta das licitantes, a classificação, a habilitação e a declaração de vencedor é atribuição da CPL/Pregoeiro, não tendo a SAD qualquer interferência na decisão, notadamente quanto à exequibilidade ou inexequibilidade que deve ser demonstrada por quem alega, o que ocorre na fase de recurso do certame licitatório.

2) O item 9.6 do Relatório não se aplica à contratação de serviços, sendo dever imposto pela norma ao responsável pela condução do certame,

seja Comissão ou Pregoeiro, fazer este cotejo quando se tratar de obras e serviços de engenharia (Lei 8.666/93, art. 48, § 1º).

3) A referência à Seção VIII do Edital, Item 8.5 c/c Item 3.6.4, autoriza o Pregoeiro, quando o preço proposto e antes da fase de lances, a desclassificar proposta quando evidente sua inexecuibilidade, que pode ser demonstrada por simples operação matemática, ou seja, soma total dos salários + encargos for menor que a proposta inicial, pois neste caso, impossível a execução por ser o valor da fatura, em caso de adjudicação, insuficiente para cobrir o custo da operação, seja parte dos tributos ou salários previstos na convenção ou acordo trabalhista. Ademais, o valor da proposta e o faturado na execução do contrato, deve ser suficiente também para que o CNJ possa fazer as devidas retenções relativas à conta vinculada.

4) A afirmação do Item 3.6.6 não é verdadeira, por não ter sido comprovado por qualquer participante do certame licitatório a inexecuibilidade da proposta da empresa Limpemaq. O que se observa é que, para as empresas consultadas antes da HPEX, o preço então praticado no contrato com a Limpemaq não era para elas viável. O que nos leva a presumir que as empresas, por questões administrativas internas diversas e por nós desconhecidas, chegaram a essa conclusão. Oportuno observar, ainda, que as empresas que apresentaram essa alegação/afirmação, sem a devida demonstração, não trouxeram elementos necessários e suficientes para eventuais análises do CNJ. Lembrando sempre que isto ocorre na fase de julgamento da proposta, no âmbito das atribuições legais dos responsáveis pela condução do certame.

5) Todavia, a SAD verificou sim a viabilidade de a empresa HPEX assumir o contrato remanescente, uma vez que considerou a operação matemática citada acima, a resposta da empresa sobre ter condições de executar o remanescente do contrato e a documentação por ela encaminhada.

Feitas essas considerações, passamos a informar as medidas adotadas pela SAD antes da formalização de contrato com a empresa HPEX Apoio Administrativo EIRELI.

Como é sabido, o contrato 12/2019 com a empresa LIMPEMAQ CONSERVACAO E LIMPEZA EIRELI EPP foi encerrado após o inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte da empresa. Diante disso, foram tomadas as medidas legais para a convocação de empresa participante do certame que pudesse assumir o contrato nos valores então adjudicado à vencedora da licitação, de modo que os serviços não fossem interrompidos.

Os valores presentes no contrato nº 12/2019 não poderiam ser considerados inexecuíveis na análise feita no momento da licitação, pois, a inexecuibilidade dos valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, desde que não contrariem exigências legais. A LIMPEMAQ atendeu todos os requisitos do certame e sagrou-se vencedora. No entanto, no decorrer da execução contratual a empresa passou a descumprir o contrato, teoricamente por insuficiência de recursos. O fato de a referida empresa possuir sede em Porto Velho/RO, pode ter ocasionado oneração de seus custos, pois, a manutenção de um preposto e/ou escritório em Brasília traria despesas maiores para ela.

Do exame das empresas posteriormente classificadas, foram considerados diversos elementos para minimizar os riscos de

inexecução contratual, principalmente os estabelecidos em editais: verificação de Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho; análise de certidões das Fazendas Federal, Distrital, Estadual ou Municipal; da planilha de custos e formação de preços e dos atestados de capacidade técnica.

Em que pese a HPEX APOIO ADMINISTRATIVO EIRELI ter assumido o contrato no mesmo valor da LIMPEMAQ, nota-se pela proposta apresentada que a composição do seu custo é diferente. A HPEX, embora adote o regime de Lucro Real, possui alíquota efetiva, o que permitiu a ela ter praticamente o mesmo custo tributário da LIMPEMAQ. E, ao que tudo indica, isso não foi possível para outras empresas. Comparando as planilhas de custos da HPEX e da LIMPEMAQ, observamos que a primeira pode considerar uma despesa administrativa maior, pois possuía um RAT menor e é participante do PAT, o que lhe confere certo benefício. Além disso, a empresa HPEX possui sede em Brasília e outro contrato com o CNJ, o que permite que ela utilize a mesma estrutura administrativa e preposto para atender ao órgão, minimizando ou mantendo os seus custos fixos. Por fim, tínhamos conhecimento de que a empresa detinha um bom histórico de execução contratual junto ao CNJ, o que somado a sua qualificação técnica, a sua planilha de custos e a sua regularidade fiscal e trabalhista habilitou a empresa HPEX para assumir o objeto do contrato nº 12/2019.

Conclusão da equipe de auditoria

3.6.12 A manifestação da Secretaria de Administração – SAD demonstra que ocorreram cuidados antes da assinatura Contrato CNJ nº 24/2019, o qual é remanescente de contrato rescindido. Essa contratação encontra amparo no disposto no art. 24, inciso XI, da Lei 8.666/1993, caso de licitação dispensável.

3.6.13 Cumpre destacar que se a licitação for dispensável o administrador, dentro dos limites legais, poderá ou não realizar procedimento licitatório, sendo uma faculdade.

3.6.14 Sendo assim, as precauções apontadas pela SAD são controles internos importantes para mitigar os riscos de inexecução contratual, visando resguardar o interesse público e fundamentar a decisão administrativa pela não realização de nova licitação. Portanto, por sua relevância, as precauções poderiam estar registradas nos autos do processo, bem como incorporadas nas rotinas internas antes da assinatura de remanescente de contrato rescindido.

Recomendações

3.6.15 Assim, recomenda-se à Secretaria de Administração – SAD que as análises de risco de inexecução contratual realizadas antes da contratação de remanescente de contrato rescindido fiquem registradas nos autos do processo.

4. Oportunidades de Melhoria

4.1 Nesse tópico são descritas algumas situações que não constituíram achados de auditoria e, portanto, não demandaram manifestação formal por parte das unidades nem originaram recomendações de auditoria propriamente ditas. Porém, por se tratar de constatações obtidas durante os exames de auditoria, os assuntos foram considerados de relevância, capazes de suscitar reflexões por parte dos gestores e promover melhorias em seus processos de trabalho.

4.2 1ª Oportunidade de Melhoria, direcionada para a Secretaria de Administração – SAD:

4.2.1 Uma das diretrizes básicas da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011, é a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações. Além disso, um dos 8 princípios dos dados abertos é o “Acesso não Discriminado”, ou seja, dados disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro¹⁰.

4.2.2 Ao navegar pelo portal do CNJ na *internet*, após acessar a parte de “Transparência”, foi verificado que em “editais”, na aba “Licitações e Contratos”¹¹, há publicidade do edital e de eventuais questionamentos ou impugnações ao edital, com a respectiva resposta do CNJ.

4.2.3 Porém, o interessado em acessar essas informações precisa se identificar por meio de CPF/CNPJ, tendo que preencher, depois, obrigatoriamente, os campos “Razão Social” e “Email”. A fim de garantir o atendimento ao princípio do “Acesso não Discriminado”, bem como possibilitar a maior transparência possível, os documentos poderiam ser de fácil acesso, sem necessidade de identificação.

4.2.4 Ainda, outros documentos inerentes ao procedimento licitatório poderiam ser divulgados no Portal do CNJ na *internet*, a exemplo de eventuais recursos apresentados pelos licitantes, razões e contrarrazões, decisões do pregoeiro sobre o recurso e quaisquer outros documentos a que seja garantida a publicidade, em virtude do interesse público. Para exemplificar isso, menciona-se a divulgação realizada pelo Ministério da Economia¹² e pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública¹³, em que estão facilmente

¹⁰Disponível em: <<http://www.dados.gov.br/pagina/dados-abertos>>. Acesso em 19.03.2020.

¹¹ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/licitacoes-e-contratos/editais/>>. Acesso em 20.02.2020.

¹² Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao/2018/pregao-eletronico-por-srp-no-02-2018>>. Acesso em 21.02.2020.

¹³ Disponível em: <<https://legado.justica.gov.br/Acesso/licitacoes-e-contratos/licitacoes/ministerio-da-justica/pregao/2019/collective-nitf-content-3>>. Acesso em 21.02.2010.

acessíveis, sem necessidade de identificação, diversas informações e documentos inerentes ao procedimento licitatório.

4.3 2ª Oportunidade de Melhoria, direcionada para a Seção de Diárias e Passagens – SEPAD e a Comissão Permanente de Licitações – CPL:

4.3.1 O Processo SEI nº 04942/2019 foi formalizado para licitar, por meio de pregão eletrônico, serviço de agenciamento de viagens. O respectivo edital estabelece na Seção X, item 10.4 “I” que caso a licitante apresente valor negativo para a remuneração de agenciamento de viagem (RAV), deverá demonstrar a exequibilidade de sua proposta, mediante exibição de documentos (contratos e outros títulos) que provem a existência e/ou origem dos recursos que serão utilizados, ao longo da vigência do contrato, para custeio da diferença de preços favorável ao CNJ.

4.3.2 Destaca-se que a proposta vencedora teve RAV negativo e na análise técnica, Documento SEI nº 0737371, pg. 212, é informado que, em relação à exequibilidade de preços: “Os demonstrativos contábeis constantes do documento “14 - CCF_000061”, fls. 28-31 apresentam configuração patrimonial favorável a exequibilidade da proposta”.

4.3.3 Por meio de solicitação de auditoria respondida pela Seção de Diárias e Passagens – SEPAD em 12/03/2020, foram informados diversos indicadores contábeis aptos a demonstrar a origem da diferença de preços favorável ao CNJ.

4.3.4 Assim, essa análise da exequibilidade da proposta poderia estar registrada nos autos do Processo SEI nº 04942/2019, e em outros processos de licitação em que foi realizada esse tipo de análise, a fim de justificar com maior clareza a decisão de considerar a proposta exequível.

4.4 3ª Oportunidade de Melhoria, direcionada para a Comissão Permanente de Licitações – CPL:

4.4.1 De acordo com o Edital do Pregão Eletrônico CNJ nº 26/2019, Documento SEI nº 0720563, os tópicos 27.4 a 27.6 dispõem, nos termos do artigo 18 do Decreto nº 5.450/2005¹⁴, que até 2 (dois) dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão do pregão poderia ser encaminhado pedido de impugnação, o qual deveria ser decidido pelo pregoeiro em até 24 (vinte e quatro) horas.

4.4.2 No caso concreto, conforme mostra o Documento SEI nº 0737365, pg. 1, a impugnação ao edital foi encaminhada, via *e-mail*, no dia 19/08/2019, às 13h50, dentro

¹⁴Atualmente está vigente o Decreto nº 10.024/2019, que fixa prazo diferente no art. 24. Até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão do Pregão poderá ser encaminhado pedido de impugnação, o qual deverá ser decidido pelo pregoeiro em até dois dias úteis.

do prazo de até dois dias úteis antes da data fixada para abertura do pregão, marcado para 29/08/2019. Porém, a resposta à impugnação foi registrada no Comprasnet em 21/08/2019, às 14h57, conforme mostra o Documento SEI nº 0737365, pg. 24. Sendo assim, passou-se mais de 48 horas desde a impugnação até a resposta. Destaca-se que os dias 19 a 21/08/2019 foram dias úteis.

4.4.3 Ressalta-se que não ocorreu prejuízo à licitação, a qual ocorreu na data fixada. Porém, o cumprimento dos prazos de resposta às impugnações ao edital nas futuras licitações é salutar para o bom andamento dos trabalhos, uma vez que respostas fora do prazo podem gerar atrasos na abertura da sessão do pregão e atrasos na republicação do edital, caso a impugnação seja acolhida.

5. Considerações Finais

5.1 A presente auditoria teve como objetivo avaliar o conteúdo dos documentos utilizados para formalização das fases interna e externa de amostra de licitações realizadas em 2019, em especial: o Documento de Oficialização da Demanda, os Estudos Técnicos Preliminares, o Projeto Básico ou Termo de Referência e o Edital de Licitação, em relação à regularidade na instrução e legalidade dos procedimentos adotados, até a assinatura do contrato.

5.2 Foram identificadas algumas inconformidades ou possibilidades de melhoria em relação ao processo de licitação e contratação, todos relatados no relatório. Nesse sentido, destaca-se o tópico 4 deste relatório, o qual apresenta oportunidades de melhoria detectadas ao longo da aplicação dos exames de auditoria, porém sem necessidade de manifestação ou monitoramento subsequente, sendo suficiente a ciência, reflexão e eventualmente providências consideradas oportunas pelos gestores.

5.3 Foi observado em licitação para aquisição de infraestrutura de datacenter imprecisão na planilha de preços, com superestimativa do valor do objeto licitado, sendo recomendável o uso de deflatores para os preços refletirem a realidade de mercado.

5.4 Além disso, foi verificado que em licitação e contratação adjudicada para a empresa DATAPREV não foi feita avaliação suficiente dos custos e benefícios de soluções disponíveis e ofertadas por outras empresas do mercado.

5.5 Também foi verificado que ocorreu alteração em contrato de agenciamento de viagens sem a devida justificativa, o que demanda atenção das unidades responsáveis por promover alterações contratuais.

5.6 Ainda, percebeu-se que o Estudo Técnico Preliminar elaborado para contratar serviços de apoio administrativo na área de assessoria de comunicação social realizou análise incompleta das soluções disponíveis no mercado, sendo necessária a análise de todas as soluções, a fim de licitar a mais vantajosa para a Administração.

5.7 Espera-se que as recomendações finais expedidas e as oportunidades de melhoria levantadas promovam a reflexão e a tomada de providências por parte das unidades responsáveis, a fim de melhorar os procedimentos de licitação e contratação.

5.8 Destaca-se que a participação das unidades envolvidas na auditoria, por meio da resposta às Requisições de Auditoria ou manifestando-se por ocasião dos Achados preliminares, enriquece e fortalece as conclusões da equipe de auditoria.

5.9 Por fim, destaca-se que o monitoramento da auditoria ocorrerá com o uso do Sistema Auditar.

6. Recomendações

6.1 A seguir as recomendações já apresentadas ao longo dos Achados de auditoria estão agrupadas por unidade recomendada. O prazo para atendimento às recomendações será especificado no Sistema Auditar, onde essas serão monitoradas.

6.2 Ao Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação - DTI, recomenda-se que:

6.2.1 Ao constatar que a pesquisa de preços não se assemelha, em função da especificidade da contratação, em qualidade, capacidade, aplicação ou outros requisitos técnicos, faça o uso de deflatores, objetivando aproximar o preço pesquisado ao preço praticado no mercado, conforme item 3.1.22;

6.2.2 Abstenha-se de realizar provas de conceito (PoC), na fase interna da licitação, que não contemplem os requisitos apresentados no item 3.2.31 deste relatório, conforme item 3.2.34, “a”;

6.2.3 Formule análise de riscos em função da possibilidade de que o contrato realizado com a empresa DATAPREV seja eventualmente rescindido após a sua privatização, em função de não ser possível, nos termos dos ETP (Documento SEI nº 0652173), que as informações do CNJ estejam guardadas em empresas privadas, conforme item 3.2.34, “b”;

6.2.4 Promova ampla pesquisa de mercado quando for contratar empresa pública por dispensa de licitação, uma vez que as pesquisas junto às empresas privadas em nada interferem na contratação por dispensa de licitação de empresa pública, conforme item 3.2.34, “c”; e

6.2.5 Aprimore os controles da atividade desempenhada pela equipe revisora, de modo a se evitar que haja falha ou erro que a equipe revisora não foi capaz de detectar, conforme item 3.3.15.

6.3 À Seção de Diárias e Passagens – SEPAD, recomenda-se que:

6.3.1 Ao solicitar futuras alterações contratuais que modifique o regime de execução da obra ou serviço, justifique de maneira fundamentada a alteração e verifique tecnicamente a inaplicabilidade dos termos contratuais originários, como exige a Lei nº 8.666/1993, art. 65, *caput*, e inciso II, alínea “b”, sob pena de nulidade contratual, conforme item 3.4.20.

6.4 À Seção de Gestão de Contratos – SEGEC, recomenda-se que:

6.4.1 Ao promover alterações contratuais exija não apenas justificativa técnica, mas, também, analise detidamente as informações prestadas em atendimento aos preceitos

legais contidos na Lei de Licitações e Contratos, vez que alterações que ferem o Princípio da Vinculação ao Ato Convocatório ensejam a nulidade do contrato, sendo passível de responsabilização, conforme item 3.4.21.

6.5 À Secretaria de Comunicação Social - SCS, recomenda-se que:

6.5.1 Conforme item 3.5.16, em futuros Estudos Técnicos Preliminares de contratações, aprofunde as análises e se detenha a apresentar soluções viáveis no mercado, bem como formas de contratação, a fim de verificar a aplicabilidade e vantajosidade de cada uma delas, a exemplo:

- a) Com dedicação exclusiva de mão de obra, por meio de postos de trabalho;
- b) Com dedicação exclusiva de mão de obra, por meio de horas trabalhadas;
- c) Sem dedicação exclusiva de mão de obra, por demanda; e
- d) Híbrido, com uma parte do serviço executado com dedicação exclusiva de mão de obra e outra parte do serviço realizado conforme a demanda.

6.6 À Secretaria de Administração – SAD, recomenda-se que:

6.6.1 As análises de risco de inexecução contratual realizadas antes da contratação de remanescente de contrato rescindido fiquem registradas nos autos do processo, conforme item 3.6.15.

Brasília, 08 de junho de 2020.

Anderson Rubens de Oliveira Couto
Secretário de Auditoria

Renata Licia Gonçalves de Santana Alves
Coordenadora de Auditoria Interna

Leonardo Câmara Pereira Ribeiro
Chefe da Seção de Auditoria de Atividades, Processos e Políticas

Alexandre Pinto Vieira de Paula
Analista Judiciário