CGU
Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev

Exercício 2017

19 de setembro de 2018

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO
Órgão: **MINISTERIO DA FAZENDA**
Unidade Examinada: **Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social**
Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**
Ordem de Serviço: **201800430**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Anual de Contas

A Auditoria Anual de Contas tem por objetivo fomentar a boa governança pública, aumentar a transparência, provocar melhorias na prestação de contas dos órgãos e entidades federais, induzir a gestão pública para resultados e fornecer opinião sobre como as contas devem ser julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Auditoria Anual de Contas cujo objetivo foi avaliar a gestão da Dataprev no exercício de 2017, conforme escopo definido com o TCU.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em cumprimento de determinação Constitucional, conforme item IV, do Art. 74, em apoio ao controle externo (TCU) no exercício de sua missão institucional.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Considerando os temas abordados, pode-se concluir que os recursos oriundos da Ação 4117 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Previdência Social no geral foram gastos de acordo com o que a ação sugere, porém foram recomendadas melhorias no acompanhamento do processo de gestão de demandas de clientes.

Foi notado que as contratações *ad nutum* não estavam em conformidade plena com normativos internos, além de apresentarem incremento considerável em relação à 2016 e em relação à média dos últimos três anos. Foi verificada, assim, a necessidade de realização de estudos para avaliar a real necessidade dessas contratações e submissão dos quantitativos desses cargos para aprovação da SEST.

Com relação às compras e contratações, foram verificadas falhas em alguns controles no processo nas fases de planejamento e gestão contratuais e recomendadas melhorias nos normativos e no processo de aquisições de produtos e serviços de Tecnologia da Informação.

Da análise de aspectos de segurança da informação, observou-se a existência de um processo de gestão em evolução e carecendo de algumas melhorias. Foi recomendada a elaboração de um plano de ação para tratar as vulnerabilidades identificadas no processo de SGSI e em aplicações específicas.

Em se tratando das demonstrações contábeis, há evidências de que o montante faturado do serviço de empréstimos consignado é adequado aos custos apontados, embora seja necessária a reavaliação da forma de alocação de alguns componentes.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CADM – Conselho de Administração da Dataprev

CGIM – Coordenação-Geral de Integração e Monitoramento

CGPR – Coordenação Geral do Gabinete da Presidência

CGSI – Coordenação-Geral de Segurança da Informação

CGU/SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

CGU/SFC/DAE – Diretoria de Auditoria de Estatais

CGU/SFC/DAE/CGETEC – Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Energia e Tecnologia

CJUR – Consultoria Jurídica

COAA - Coordenação para Assuntos Administrativos

CTIR – Centro de Tratamento de Incidentes de Redes

CWE – *Common Weakness Enumeration*

DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DCDF – *Datacenter* Distrito Federal

DFS – Diretoria de Finanças e Serviços Logísticos

DIREX – Diretoria Executiva da Dataprev

DIT – Diretoria de Tecnologia e Operações

DN – Decisão Normativa

DNS – *Domain Name System*

DNSSEC – *Domain Name System Security Extensions*

DOD – Documento de Oficialização da Demanda

DOU – Diário Oficial da União

DPE – Diretoria de Pessoas

DRD – Diretoria de Relacionamento, Desenvolvimento e Informações

Dtpnet – Intranet Dataprev

ePING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico

eMAG – Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico

ICP-Brasil – Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LOA – Lei Orçamentária Anual

MO – Manual de Organização

MP – Ministério do Planejamento

MPDG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MPS – Ministério da Previdência Social

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NTP – *Network Time Protocol*

OS – Ordem de Serviço

PB – Projeto Básico

PDG – Programa de Dispêndios Globais

PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação

PDTIC - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

POSIC – Política de Segurança da Informação e Comunicações

PR – Presidência

Previc - Superintendência Nacional de Previdência Complementar

RGT – Relatório de Gestão Técnica

SA – Solicitação de Auditoria

SA – Solicitação ao Armazém

SC – Solicitação de Compras

SECE – Secretaria-Executiva

SEFTI – Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

SEST - Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

SGSI – Sistema de Gestão de Sistemas de Informação

SIPPS – Sistema de Protocolo da Dataprev

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (Ministério do Planejamento)

SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

TR – Termo de Referência

UDRJ – Unidade de Desenvolvimento de Software Rio de Janeiro

UPC – Unidade de Prestação de Contas

VPN – *Virtual Private Network*

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU? 4

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS 5

SUMÁRIO 8

INTRODUÇÃO 9

RESULTADOS DOS EXAMES 11

1. Avaliação da Ação 4117 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Previdência Social. 11

2. Insuficiência de indicadores de desempenho para acompanhamento do processo de atendimento de demandas. 14

3. Fragilidades nas etapas de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços. 15

4. Fragilidades nos instrumentos normativos da Unidade Auditada que disciplinam as fases de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços. 24

5. Análise de riscos na formação de parceria segundo art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016. 32

6. Ausência da aprovação do quadro de funções de confiança junto à SEST. 36

7. Necessidade de melhorias no processo de contratação de ad nutum. 37

8. Fragilidades na gestão de custos do serviço de processamento de empréstimos consignados. 41

9. Necessidade de aperfeiçoamento do processo gestão de segurança da informação. 47

RECOMENDAÇÕES 51

CONCLUSÃO 54

ANEXOS 57

I – Resultados do Levantamento de Informações para identificação de Riscos na Dataprev 57

II – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria 64

INTRODUÇÃO

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201800430, e consoante o estabelecido na Seção II, Capítulo V da Instrução Normativa SFC n.º 03, de 09/06/2017, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev.

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/06/2018 a 29/06/2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal. Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em quatro partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla os achados de auditoria; Recomendações; Conclusão; e Anexos, que contém a manifestação da unidade auditada, bem como o posicionamento final das análises realizadas pelo controle interno. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União - TCU.

Tendo como base a necessidade de se decidir quais itens abordar nesta avaliação, foi realizada previamente ação de controle para levantamento de riscos na Dataprev. Nesse trabalho foram mapeados nove riscos estratégicos, conforme descrição no Anexo I. Esses riscos foram base para a escolha de elementos que poderiam compor o escopo e assim balizar a construção conjunta do programa de auditoria com o TCU.

Dessa forma, e com base no disposto no artigo 14 da Resolução TCU nº 234/2010 e na Decisão Normativa TCU nº 161/2017, a Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Energia e Tecnologia – CGU/SFC/DAE/CGETEC em conjunto com a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SEFTI do Tribunal de Contas da União, em reunião realizada em 7 de março de 2018, acordaram o seguinte escopo:

Quadro 1: Conteúdos da AAC 2017 - DATAPREV

Item da DN		**Enfoque/Escopo**	**Riscos relacionados (Anexo I)**
1)	Conformidade das peças	Realizar análise de acordo com a DN nº 163/2017	*Conformidade*

2)	Resultados	Resultados da ação 4117 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Previdência Social	Risco de Receita e Risco de Conjuntura
4)	Gestão de Pessoas	Análise de contratações ad nutum	Risco de Integridade e Risco de Incapacidade Técnica
6)	Compras e Contratações	Análise das principais contratações	Risco Financeiro e Risco de Integridade
8)	Tecnologia da Informação	Análise de aspectos de Segurança da Informação envolvendo os principais sistemas de suporte às políticas sociais	Risco de Segurança da Informação
12)	Demonstrações Contábeis	Análise da Adequação dos valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev, a título do processamento do empréstimo consignado (Acórdão TCU nº 513/2018 – 1ª Câmara)	Risco de Receita

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir do conteúdo da ata de reunião entre o TCU e a CGU, realizada em 7/3/2018, e da DN TCU 163/2017.

Assim, com base nesse escopo e a partir das análises e testes realizados, a seção de resultados encontra-se estruturada da seguinte forma:

a) Avaliação da Ação 4117 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Previdência Social;
b) Insuficiência de indicadores de desempenho para acompanhamento do processo de atendimento de demandas;
c) Fragilidades nas etapas de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços;
d) Falhas nos instrumentos normativos da Unidade Auditada que disciplinam as fases de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços;
e) Análise de riscos na formação de parceria segundo art. 28, § 3º, da Lei 13.303/2016;
f) Ausência da aprovação do quadro de funções de confiança junto à SEST;
g) Ausência de justificativas para o excesso de contratações extraquadro;
h) Fragilidades na gestão de custos do serviço de processamento de empréstimos consignados;
i) Falhas no processo de gestão de Segurança da Informação.

Foi encaminhado Relatório Preliminar de Auditoria para manifestação final da Unidade por meio do Ofício nº 15699/2018/CGETEC/DAE/SFC-CGU, de 16/08/2018. Nele foram consignados os registros e conclusões decorrentes dos levantamentos e análises realizados pela equipe de auditoria da SFC/CGU ao longo dos trabalhos de campo.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Avaliação da Ação 4117 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Previdência Social.

Objetivo Estratégico Afetado: **Ter a melhor infraestrutura de TI do Governo Federal.**

Riscos relacionados: **Risco de Receita, Risco Operacional e Risco da Segurança da Informação (Anexo I).**

Para avaliação de resultados qualitativos e quantitativos foi selecionada, por quesito de materialidade e relevância, a ação 4117 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Previdência Social. Essa ação tem como objetivo a:

> *"Concepção, gerenciamento do desenvolvimento de novas soluções de TI, visando a adequação funcional dos sistemas informatizados, a segurança da informação, a aquisição de produtos de software no mercado e o desenvolvimento de novos sistemas de informação requeridos pela Previdência Social. Manter o ambiente tecnológico da Dataprev, visando torná-lo apto para suportar o nível de demanda dos serviços da Previdência Social. "*

A Dataprev informa que não recebeu diretamente recursos financeiros da União relacionados à Ação 4117. Segundo a estatal, o valor de R$ 11.100.813,02 relativo ao exercício de 2017, consta no Programa de Dispêndios Globais – PDG e possui origem nas receitas aferidas com suas próprias atividades de prestação de serviços de TI com entidades públicas e privadas.

Segundo a estatal, esses recursos foram aplicados em elementos de Gestão por Indicadores, Tecnologia e Segurança da Informação, Negócios e Demandas Estratégicas e outros itens relativos à infraestrutura, conforme se visualiza na listagem a seguir:

Tabela – Listagem de itens adquiridos com a Ação 4117.

Item	Valor	%	PA-2017
Licença de Uso - CA Clarity PPM	2.367.355,83	21%	S
Cofre de Senhas	2.168.636,09	20%	S
Software - EMC Network	1.609.401,78	14%	N
Desktops	1.359.225,60	12%	N
Licença de Uso - QlikView	1.226.917,76	11%	S
Solução de Modelagem de Dados	446.413,84	4%	S
Hardware - biblioteca de fitas	439.684,50	4%	S
Licença de Uso - JBOSS Enterprise	400.000,00	4%	N
Servidores RISC	392.468,40	4%	S

Servidor X86 Tipo 2, Garantia (na aquisição)	350.181,21	3%	S
Licença - Windows	145.962,87	1%	N
Aquisição de 02 (dois) scanners de microformas	65.521,50	1%	S
Módulos com Interface 10 GBPS	48.992,13	0%	N
Servidor X86 Tipo 1, Garantia (na aquisição)	42.235,20	0%	S
Móveis e Utensílios	29.800,00	0%	N
Rack, Tipo 1, Garantia (na aquisição)	8.016,31	0%	S
Total	11.100.813,02	100%	

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Em que pese o fato de que a citada ação da LOA faça parte do programa de gestão e manutenção de infraestrutura de empresas estatais e essas não possuem formalmente metas, iniciativas e objetivos, adotou-se como critério de análise desses itens o que se subtende da sua própria descrição: **que os recursos deveriam ser aplicados em novas soluções de TI, segurança da informação e aquisição de soluções para suportar o nível de demanda dos serviços da Previdência Social**. Em uma primeira análise do quadro anterior verifica-se que 67% dos itens estão relacionados com infraestrutura de TI e 33% dizem respeito a licenças de software tipicamente de área administrativa.

A presente análise buscou responder à seguinte questão de auditoria: Os recursos oriundos da Ação 4117 estão sendo utilizados para a finalidade a que se propõe*?* Para efeito de execução dos testes, assumiu-se como finalidade o que se extrai da discussão anterior do critério adotado. Para isso, os itens informados foram analisados sob a ótica de estarem contribuindo com a melhoria da capacidade da Dataprev em suportar as demandas da Previdência Social.

No geral, percebe-se que os itens estão aderentes ao que a Ação 4117 sugere, distribuindo os valores em elementos de software e hardware que tipicamente podem ser atrelados à melhoria de infraestrutura de TI. Contudo, destacam-se as seguintes impropriedades:

a) Existência de seis itens, dos listados na tabela anterior, não relacionados ao Plano de Ação 2017, totalizando R$ 3,6 milhões e 32% do total. Desses itens não contemplados no plano, destacam-se “Desktops” e “Software EMC Network”. Esse fato demonstra que há fragilidades nas escolhas de gastos e sua relação com os objetivos estratégicos da empresa, tendo em vista que o Plano de Ação é concebido exatamente para executar o que foi planejado de forma macro.

b) Ainda com relação à análise dos itens mais relevantes da tabela anterior, com destaque para a aquisição de “Licença de Uso - CA Clarity PPM” e “Licença de Uso – QlikView”, que juntos somam 33% dos valores, cerca de R$ 3,5 milhões, entende-se que se enquadram como itens típicos de suporte à gestão, podendo ser utilizadas para gerenciamento do desenvolvimento de soluções de TI. Foi observado que essas soluções são utilizadas na gestão de projetos e na geração de painéis de acompanhamento, perpassando áreas finalísticas e administrativas, conforme consulta realizada diretamente a essas soluções quando de visita técnica à estatal. Como exemplo maior, destaca-se o acompanhamento realizado do Plano de Ação 2017 que apresenta as iniciativas e desdobramentos do Planejamento Estratégico da estatal para o período analisado. Contudo, percebe-se que o item “Licença de Uso – QlikView”, que compreende à parcela de R$ 1.226.917,76, está dando suporte à ação “01.01 - Gestão

apoiada por indicadores corporativos implantada em toda a empresa". Essa ação, com base nas informações encaminhadas estaria com 89,9% de conclusão no final de 2017, entretanto constata-se que ainda há carência de indicadores relacionados ao processo de atendimento de demandas dos clientes, situação detalhada no item seguinte.

Adicionalmente, e na linha de análise da aptidão da Dataprev em suportar o nível de demanda dos serviços da Previdência Social, cabe destacar que um dos resultados que receberam recursos dessa Ação foi a "Nova versão do Portal de Atendimento CNIS/SIBE implantada", que consta com concluída em 2017, dentro do escopo planejado para o período. Acontece que essa ação, na verdade, faz parte de uma necessidade do INSS que vem sendo tratada desde 2006, contando com atrasos recorrentes nas evoluções e melhorias até o presente momento. Apesar dos recursos destacados da Ação 4117 não serem expressivos em 2017 (cerca de R$ 400 mil), trata-se de um projeto crítico para o INSS, logo analisa-se essa situação quanto à necessidade de reorganização do programa, dado que, conforme relatórios de outras auditorias da CGU disponíveis publicamente, esse programa não tem atendido aos cronogramas firmados com o cliente, embora tenha recebido considerável volume de recursos para desenvolvimento ao longo dos anos. Como exemplo, em um desses relatórios (OS 201604709) há a conclusão de "*em que pesem os recursos dispendidos na condução do projeto Portal CNIS SIBE, não há garantias de que o novo cronograma, que prevê entregas até 2022, será cumprido*".

Para ilustrar, evidencia-se com matéria na Revista de Resultados da própria Dataprev (Ano 5, nº 10) que em 2014 a implantação de nova versão do Portal CNIS-SIBE já era exibida como marco de execução da estatal, no contexto da migração da infraestrutura do ambiente de alta plataforma (*mainframe*) para baixa plataforma, sendo que a primeira versão desse portal saiu em 2010. Em 2017, por sua vez, a estatal informa que a ação "Nova versão do Portal de Atendimento CNIS/SIBE implantada" desmembrou-se em 24 novos projetos. Já para 2018 a previsão é de mais sete novos itens de entrega.

Tendo como base esse exemplo de prolongamento do citado programa, outro alerta que se faz é que a estatal conta com mecanismo de remuneração variável (RVA) que vincula, segundo o Relatório de Gestão 2017, parcela da "*remuneração ao desempenho dos dirigentes, de modo a garantir a implementação da estratégia corporativa, o alcance de resultados na empresa e a execução das políticas públicas*". Um dos indicadores utilizados para o cálculo da RVA é o índice consolidado de resultados, que se utiliza dos resultados do plano de ação para seu cálculo, logo, programas de longo prazo **devem estar alicerçados em análises criteriosas ao serem inseridos no plano de ação e utilizados como metas empresariais para compor essa parcela de remuneração**.

Assim, destaca-se com esse *case* do programa CNIS-SIBE, que incertamente prevê entregas até 2022, que a manutenção de um mesmo programa por longo período, com sabido descumprimento de cronogramas e gerando grande volume de projetos distintos, embora conectados, **deve continuar exigindo planejamento sincronizado com as reais expectativas do cliente**. Esse aspecto temporal do programa em questão afasta a essência de projeto e resgata a ideia de ser melhor tratado como um processo normal, exigindo naturalmente melhorias no planejamento e na gestão de demandas, sendo capaz de refletir eventuais mudanças de escopo e cumprir os prazos acordados.

2. Insuficiência de indicadores de desempenho para acompanhamento do processo de atendimento de demandas.

<u>Objetivos Estratégicos Afetados:</u> Expandir portfólio de serviços e clientes; e consolidar cultura de governança e gestão baseada em planejamento, métricas, indicadores e análise de informações.

<u>Risco relacionado:</u> Risco de Receita (Anexo I).

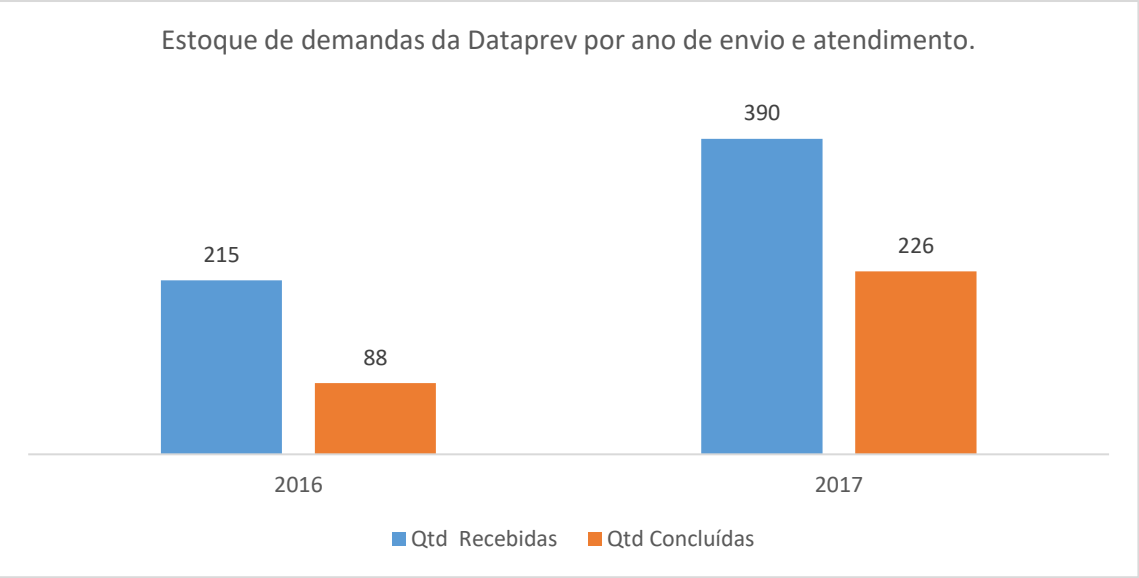
Em resposta à solicitação de envio de documentação sobre os indicadores utilizados para acompanhar o atendimento de demandas dos clientes, a Dataprev se manifestou no sentido de que possui painel com informações para acompanhamento dessas demandas. Contudo, restou claro que o painel apresentado não apresentava indicadores formatados para o tema em questão, mas sim uma agregação de dados sobre o único título de quantidade de demandas por etapa.

Em análise, e tendo como critério as boas práticas de gestão e o que sinaliza o item 103 do Acórdão nº 598/2018-TCU-Plenário, entende-se que há insuficiência de indicadores para acompanhamento do processo de gestão de demandas. Em especial, há carência de indicadores para mensurar aspectos de custo, tempo, complexidade, quantidade e qualidade das demandas recebidas de clientes. O uso dessas informações estruturadas como indicadores pode contribuir com o processo de gestão de demandas, principalmente quanto aos aspectos de priorização, transparência das operações e de criação de pontos de comparação para melhoria contínua do processo. Além disso, a adoção de indicadores mais robustos pode servir de base para uma gestão de custos efetiva, item essencial para compor novos contratos com clientes conforme o que orienta o item 1.7 do Acórdão nº 1438/2018 – TCU – Plenário. Em detalhes, esse Acórdão exige que a Dataprev apresente: *"[...] demonstrativos de formação de preços de cada serviço e sistema objeto da proposta, em nível de detalhamento que permita a identificação dos recursos produtivos utilizados (insumos), com as respectivas quantidades e custos [...]"*

Também foi informado pela estatal que o sistema de gerenciamento de demandas não possui campo específico para um indicador de complexidade das demandas. A Dataprev complementou afirmando que essa informação de complexidade das demandas é dimensionada em momento posterior à abertura do pedido. Entende-se que o sistema deveria refletir esse estudo juntamente com os dados cadastrais da demanda, apresentando essa informação para todos os registros, o que permitiria adotar estratégias de priorização, melhores comparações e geração de indicadores mais de resultado.

No mesmo contexto, a partir da base de demandas de clientes encaminhada pela Dataprev, percebe-se que o estoque possui demandas com entradas em 2016 e 2017, sendo que o **<u>percentual de atendimento médio é de 49%.</u>** O gráfico a seguir apresenta a quantidade recebida de demandas por exercício e a quantidade concluída:

Gráfico – Quantidade de demandas de clientes da Dataprev por exercício.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de base de dados analítica.

Em suma, entende-se que a **baixa quantidade de indicadores de acompanhamento de demandas pode contribuir para as eventuais dificuldades de se gerir o estoque existente**. Em que pese os esforços do plano de ação para a criação de um painel de indicadores corporativos, entende-se que tal ferramenta deve ser aperfeiçoada de forma a abarcar os processos operacionais de recepção e tratamento de demandas, contribuindo para a adequada gestão do estoque de demandas existentes.

3. Fragilidades nas etapas de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços.

Objetivo Estratégico Afetado: Aprimorar processos visando qualidade, agilidade, disponibilidade e automação utilizando como referência as melhores práticas de mercado.

Risco relacionado: Risco Financeiro e Risco de Integridade (Anexo I).

Relativamente as aquisições de TI da unidade, pretendeu-se analisar: a elaboração de plano de aquisições; o documento de oficialização da demanda; a existência de estudos técnicos preliminares para a realização das aquisições; a existência de controles internos; elementos do termo de referência – TR e projeto básico – PB; e a gestão dos contratos.

Nesse sentido, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

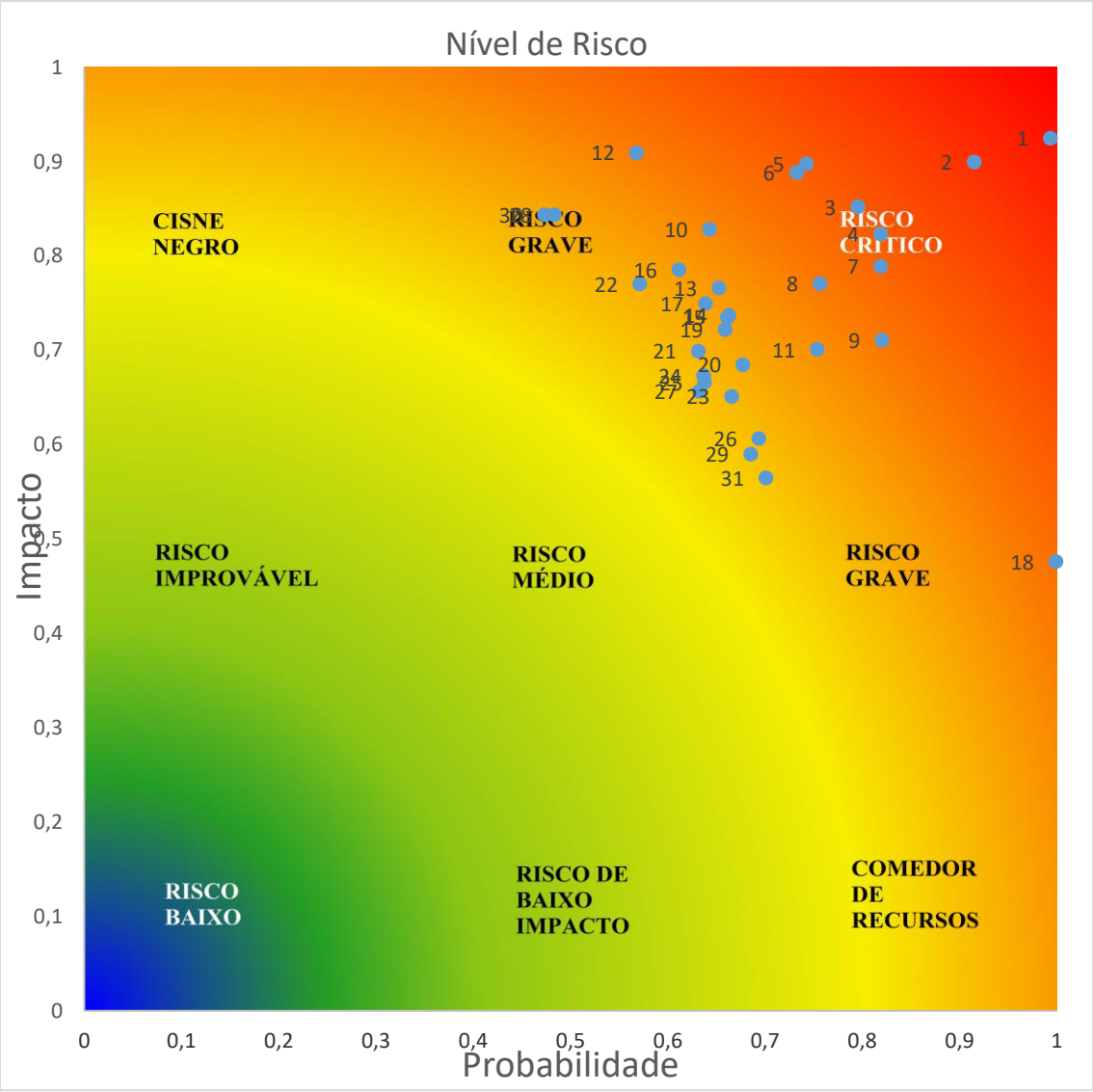
Quadro – Questões de auditoria.

Temas	Questões de auditoria

Plano de Aquisições	A entidade elabora plano de aquisições?
	Qual a periodicidade do plano de aquisições?
Planejamento da aquisição	O planejamento da aquisição foi realizado de forma a criar subsídios para a adequada gestão do contrato resultante?
	A escolha da solução de TI foi precedida de estudos que comprovem sua viabilidade e adequação?
	As contratações de Soluções de TI foram precedidas de pesquisas de preço de mercado?
Gestão contratual	O monitoramento do contrato de prestação de serviços de TI é executado de forma satisfatória?
	As Soluções de TI contratadas estão sendo utilizadas?
	O recebimento dos serviços prestados foi feito de acordo com a legislação?

Para responder às questões propostas foram selecionados dez processos de aquisição com base em uma matriz de risco dos contratos vigentes em 2017, com análise de probabilidade e impacto. Relativamente à probabilidade foram definidos os seguintes fatores de risco: “modalidade licitatória é inexigibilidade ou dispensa”; “valor do aditivo contratual”, “razão entre o valor do aditivo e o valor contratado”. Para o impacto os fatores definidos foram: “valor contratado”, “valor consumido”, “razão entre o valor consumido e o contratado”, “demandante da área fim”.

O gráfico resultante da matriz elaborada está apresentado abaixo. Os pontos destacados em azul representam os processos de aquisição. Foram plotados no gráfico os 30 processos que apresentavam maior risco a partir dos fatores descritos anteriormente.



Primeiramente, foram selecionados os 4 processos mais críticos identificados na matriz, com execução contratual em 2017. Em seguida, foram selecionados outros 6 processos de maior risco – dois para cada uma das modalidades de licitação mais frequentes na unidade (pregão eletrônico, dispensa e inexigibilidade de licitação) – , cujos contratos foram assinados em 2017. Desses seis processos, foram selecionados, resultando na seguinte amostra:

Classificação na Matriz	Nº Processo	Modalidade	Nº Contrato	Valor Consumido
1	44101000074201659	Inexigibilidade	01.022802.2016	R$ 30.695.671,83
2	44101000286201474	Inexigibilidade	01.019228.2014	R$ 12.061.752,22
3	44101000302201429	Inexigibilidade	01.019737.2015	R$ 4.031.637,32
4	44101000198201391	Inexigibilidade	01.017246.2013	R$ 41.386.325,31
21	44101000115201798	Dispensa	01.026018.2017	R$ 44.987,50
24	44101000022201763	Dispensa	01.024500.2017	R$ 593.190,75
47	44101000168201628	Inexigibilidade	01.023988.2016	R$ 2.517.420,79
70	44101000070201751	Inexigibilidade	01.024986.2017	R$ 138.530,00
231	44101000126201697	Pregão eletrônico	01.026353.2017	R$ 11.753.442,40

232	44101000167201683	Pregão eletrônico	01.025424.2017	R$ 20.049.834,24
Total de Recursos Analisados				**R$ 123.272.792,36**

Dos dez contratos selecionados para análise, 9 eram relativos às contratações de TI, que foram os efetivamente avaliados. Para os contratos celebrados em 2017 foram analisadas as etapas de planejamento e gestão contratual. Para os contratos celebrados anteriormente à 2017, foram analisados o planejamento das repactuações e a gestão contratual realizadas no ano em questão. Seguindo as questões de auditoria propostas foram verificadas deficiências nos 9 contratos analisados. Segue quadro que resume os principais achados dessa avaliação, segregados por Planejamento da Contratação e por Gerenciamento Contratual e seguindo o modelo do Acórdão TCU nº 916/2015 – Plenário, de 22/04/2015:

Achados da etapa de Planejamento da Contratação	Número do Contrato								
	010260182017	010245002017	010249862017	010263532017	010228022016	010192282014	010197372015	010172462013	010254242017
Falhas/Ausência na definição dos resultados esperados com a contratação						x		NA	
Falhas na elaboração/Inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratados		x		x		x	x	NA	
Falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas	NA	x	x					NA	
Falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida	x	x	x	x	x	x	x	NA	x
Ausência de realização de pesquisa de preços						x	x	NA	
Falhas/ausência de Análise de Riscos	x	x	x	x	x	x	x	NA	x

Achados da etapa de Gerenciamento da Contratação	Contrato								
	010260182017	010245002017	010249862017	010263532017	010228022016	010192282014	010197372015	010172462013	010254242017
Falhas/ausência de Avaliação Trimestral de Desempenho do Fornecedor									x
Ausência de documentos relativos à liberação do serviço ou atesto da entrega do bem no sistema Protheus		x							

Do Planejamento das Contratações

Falhas/Ausência na definição dos resultados esperados com a contratação

O Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI do TCU conceitua os resultados esperados como sendo os benefícios diretos que o órgão pretende com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência. Esclarece, ainda, que os resultados pretendidos devem ser formulados em termos de negócio, não de TI, e por essa razão devem ser elaborados pela área requisitante e refinados com o apoio da equipe de planejamento da contratação.

Importante apontamento faz o Guia no sentido da importância de que pelo menos alguns dos resultados pretendidos sejam mensuráveis. Para isso, quando possível, "deve-se estabelecer um critério de medição, medir como o órgão tem executado o processo antes da contratação da solução e após a sua implantação, comparando as medidas pré e pós-implantação" (pg. 108). Também preceitua o TCU, que devem ser evitados resultados "não realistas" para não gerar frustrações.

Nesse mesmo sentido, a Instrução Normativa - IN nº 4/2014 SLTI/MPOG e o Guia de Boas Práticas do MPDG em sua terceira versão indicam que o documento que oficializa a demanda - DOD por uma contratação é o documento onde deve constar o demonstrativo dos resultados esperados com a contratação. O modelo de DOD constante no Guia mapeia os resultados esperados em termos de metas do Planejamento Estratégico e Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC da Organização.

Já os normativos da Dataprev, estabelecem que os resultados esperados sejam descritos nos estudos técnicos e estabelece que nesta sessão do estudo sejam descritos os benefícios advindos da adoção da proposta apresentada.

No estudo técnico do contrato nº 01.019228.2014 é possível inferir alguns resultados da leitura completa desses estudos e termos de referência, sendo que os apontamentos não foram realizados de forma direta, conforme modelo de estudo técnico definido nos normativos da UPC.

Por fim, cabe ressaltar que nenhum dos contratos analisados faz referência a benefícios em termos financeiros, fato indicativo de que não são realizadas análises quanto à contribuição das contratações realizadas para o alcance dos resultados da empresa, em especial no que se refere a sua sustentabilidade econômico-financeira.

De maneira a corroborar esse entendimento, cite-se a informação adicional requerida pelo Conselho de Administração da empresa relativamente ao processo administrativo referente ao contrato nº 01.026353.2017, solicitando a receita atual da empresa com os serviços objeto da contratação (fl. 325).

Falhas na elaboração/Inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratado

De forma a minimizar o risco de sobra de produtos ou serviços, que leva ao desperdício desses itens e de recursos financeiros, é importante que a equipe de planejamento da contratação documente "a aplicação do método adotado para o cálculo das estimativas das quantidades dos itens a contratar nos autos do processo de contratação,

explicitando como os cálculos foram feitos (memorial de cálculo)" (pg. 310 do Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI do TCU).

Ainda, conforme jurisprudência do TCU é dever do órgão documentar e armazenar todas as memórias de cálculo, premissas e justificativas que demonstrem a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, em atenção ao princípio da motivação (Lei nº 9.784/1999, art. 2º, caput, e jurisprudência do TCU – Acórdão nº 916/2015-Plenário).

Considerando o exposto, pode-se verificar que na memória de cálculo constante no estudo técnico da contratação nº 01.024500.2017 o quantitativo de impressoras foi baseado no contrato anterior (de 2012), sem contanto reavaliar se as quantidades ainda eram necessárias.

Relativamente à contratação nº 01.026353.2017, no estudo técnico consta uma memória de cálculo, mas a justificativa dos quantitativos é insuficiente. Para os itens 1, 2 e 3 do objeto do contrato, os quantitativos remetem à upgrade e manutenção de licenças anteriormente contratadas pela Dataprev. Não constam evidências se esse quantitativo de fato está em uso e se se faz necessário contratar essas quantidades. Para o item 4, que trata de orientação técnica sob demanda, não há registro do porquê da solicitação da quantidade de 2.000 horas. Cumpre registrar que o Conselho de Administração da empresa solicitou informações adicionais à equipe técnica responsável pela contratação relativamente à memória de cálculo (fls. 325 e 326), o que evidencia que a memória de cálculo constante no estudo preliminar estava incompleta.

O contrato nº 01.019737.2015, por sua vez, não apresenta memória de cálculo para nenhum dos itens contratados, em especial o item referente a 200 horas de orientação técnica sob demanda.

Por fim, a renovação contratual, ocorrida em 2017, do contrato nº 01.019228.2014 também não apresenta memória de cálculo para os itens de 1 a 4.

Falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas

A súmula TCU nº 269 estabelece que "nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço".

O Guia de Boas Práticas do TCU esclarece que devem ser definidos níveis mínimos de serviço exigíveis, pois eles determinam os parâmetros que deverão ser utilizados para balizar a mensuração dos serviços prestados. "Caso o serviço prestado pela contratada não atinja os níveis de serviço estabelecidos, a contratante poderá aplicar as sanções previstas no contrato (e.g. multa) e os descontos nos pagamentos relativos àquele serviço (glosas)" (pg. 147).

Todos os contratos analisados possuem níveis de serviço definidos e sanções associadas. Entretanto alguns deles apresentam algumas impropriedades como demonstrado a seguir.

No TR da contratação nº 01.024500.2017 existem várias sessões estabelecendo sanções associadas ao descumprimento dos níveis de serviço contratados e em alguns casos verifica-se inexatidão de qual sanção se aplica a determinado tipo de descumprimento de nível de serviço (ex.: itens 11.6.1 e 11.7.4 do TR aparentemente apresentam sanções diferentes para a não instalação dos equipamentos nos prazos previstos), o que gera

dificuldades para a equipe de gerenciamento contratual. A UPC esclareceu que a multa prevista no item 11.6.1 se refere aos demais casos de prestação do serviço, que não a instalação dos equipamentos. Dessa maneira, observa-se que se estivesse explicitado no TR tal informação, não restaria dúvida quanto à aplicação da sanção adequada.

Já o TR do contrato nº 01.024986.2017 apresenta uma tabela contendo as infrações e penalidades a que a contratada está sujeita, porém para a infração constante no item 3 "Não ministrar os conteúdos na qualidade e totalidade previstas e definidas nos prospectos do curso" não está descrita a forma como essa medição seria realizada, o que torna inócua tal previsão.

Falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida

Apenas o contrato nº 010172462013 traz uma análise econômico financeira amparada em cenários. Dessa maneira, para os demais contratos analisados entende-se que não foi realizada análise de investimento, que englobassem análise de viabilidade econômica, financeira, tecnológica, mercadológica e de riscos de forma consistente.

Para demonstrar a importância de uma Análise de Investimento, observou-se que dentre as informações adicionais solicitadas pelo Conselho de Administração da empresa relativamente ao processo administrativo que resultou no contrato nº 01.026353.2017, está a receita atual da empresa com os serviços objeto da contratação (fl. 325). Assim, se a análise de investimentos tivesse sido realizada pela equipe de planejamento da contratação, essa informação estaria oportunamente disponível para a tomada de decisão do conselho e não teria sido necessário o pedido de esclarecimentos adicionais.

Ausência de realização de pesquisa de preços

O art. 22 da IN nº 4/2014 SLTI/MPOG determina que:

> A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelos Integrantes Administrativo e Técnico para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas.

Nos contratos analisados, em especial nos de modalidade “inexigibilidade” e “dispensa” (contratos nº 01.019737.2015 e nº 01.019228.2014), em que pesem os esforços da UPC, as pesquisas de preços não foram realizadas, seja por inexistência de objetos semelhantes, seja por ausência de resposta dos administradores públicos consultados. Dessa maneira, observou-se a impossibilidade de realização de pesquisa e preços, o que não nos permite analisar se os valores contratados são adequados.

Falhas/ausência de Análise de Riscos

A Análise de Riscos está descrita no art. 13 da IN MP/SLTI nº 4/2014. Essa atividade compreende a identificação dos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e da gestão contratual e dos riscos que impeçam a solução de não alcançar os resultados que atendam às necessidades da Contratante.

Para cada risco identificado, devem ser relacionados os potenciais danos que a ocorrência do evento relacionado ao risco pode provocar, bem como sua probabilidade.

Para cada risco, também devem ser definidas as respectivas ações de prevenção e contingência, bem como seus responsáveis.

O Manual de Compras e Contratações da Dataprev estabelece que o planejamento das aquisições de TI deve contar com uma análise de riscos.

Ainda que o Manual explicitamente preveja a realização de análise de riscos, observou-se que em nenhum dos processos de contratação de TI analisados foi possível encontrar uma análise de riscos completa, como previsto na IN MP/SLTI nº 4/2014, à exceção do estudo técnico que fundamentou o contrato nº 01.017246.2013. Cumpre esclarecer que nos estudos técnicos dos processos de contratação nº 01.026018.2017 e 01.019228.2014 foi possível verificar a descrição de um risco. Já nos processos nº 01.026353.2017 e 01.022802.2016 o estudo técnico identificou dois riscos.

Outras Incompletudes e falhas formais nos documentos de planejamento

Segundo o Manual de Compras e Contratações da Dataprev os processos de aquisição de TI devem conter:

- Análise da Viabilidade da Contratação
- Proposição Técnica
- Justificativa
- Plano de Sustentação
- Estratégia de Contratação
- Análise de Riscos
- Benefícios Esperados para a Administração

Já a norma N/SU/0004/05 define como documentos necessários à instrução do processo de contratação: Estudo Técnico contendo os elementos necessários à justificativa da aquisição/contratação; Termo de Referência/Projeto Básico com as condições da aquisição/ contratação; Especificação Técnica de acordo com as características do material/serviço; Orçamento preliminar; Minuta de voto à Diretoria Executiva e/ou Conselho de Administração, quando for o caso; Aprovação motivada da conveniência e oportunidade da demanda. Apresenta, ainda, modelos “reduzidos” de referência para esses artefatos.

Em nenhum dos modelos de artefato apresentados na N/SU/0004/05 foi possível identificar onde estariam inseridas a Análise de Viabilidade da Contratação, o Plano de Sustentação, a Estratégia da Contratação e a Análise de Riscos. Por conseguinte, também não foi possível encontrar esses artefatos em nenhum dos processos de contratação de 2017 analisados.

Do Gerenciamento das Contratações

Relativamente ao gerenciamento contratual, considerando que Dataprev não realiza análise de riscos das contratações nos termos da IN nº 4/2014 SLTI/MPOG, pode-se verificar que, por consequência, tais riscos não são geridos/monitorados nos termos preconizados pelas normas que regulam a matéria, a exemplo da ISO 31000 - Gestão de riscos.

Ainda, a seguir estão pontuados os itens onde foram encontradas falhas na fase de gerenciamento contratual.

Falhas/ausência de Avaliação Trimestral de Desempenho do Fornecedor

A Norma de Gestão de Contratos com Fornecedores (N/SU/0009/08) estabelece que o gestor administrativo deverá acompanhar e controlar todas as fases do contrato até sua finalização e registrar, quando for o caso, todas as ocorrências inerentes à execução do contrato, conforme peculiaridades de cada objeto, destacadamente, às relacionadas com a qualidade dos serviços prestados pelo contratado, ao cumprimento dos prazos de entrega dos serviços, ao cumprimento das demais condições previstas nas cláusulas contratuais e, periodicamente, executada a rotina de avaliação do contratado no Sistema Integrado de Gestão Empresarial, com base no Relatório de Gestão Técnica – RGT, emitido pelo gestor técnico do contrato, ou formulário de avaliação.

Para o contrato nº 01.025424.2017 a documentação comprobatória de realização da Avaliação Trimestral de Desempenho do Fornecedor não estava disponível para consulta no sistema Protheus.

Ausência de documentos relativos à liberação do serviço ou atesto da entrega do bem no sistema Protheus

A N/SU/0009/08 – Norma de Gestão de Contratos com Fornecedores determina que os documentos e correspondências associadas à liberação do serviço ou atesto da entrega do bem devem ser inseridos na base de conhecimento da medição no Sistema Integrado de Gestão Empresarial (Protheus).

Apenas o contrato nº 01.024500.2017não continha todas as medições com a base de conhecimento atualizada nos moldes previstos na Norma de Gestão de Contratos com Fornecedores. Em reunião realizada com a Dataprev foi informado que a mudança de versão do sistema Protheus poderia ser a razão de nem todas as medições estarem com sua base de conhecimento atualizada conforme determina a norma N/SU/0009/08.

4. Fragilidades nos instrumentos normativos da Unidade Auditada que disciplinam as fases de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços.

Objetivo Estratégico Afetado: Aprimorar processos visando qualidade, agilidade, disponibilidade e automação utilizando como referência as melhores práticas de mercado.

Risco relacionado: Risco Financeiro e Risco de Integridade (Anexo I).

Relativamente as aquisições de bens e serviços, pretendeu-se analisar os normativos que disciplinam as fases de planejamento e gerenciamento do processo de aquisição.

Nesse sentido, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

- Os normativos internos que disciplinam as fases e planejamento e gestão contratuais atendem os requisitos estabelecidos nos dispositivos legais a que a Unidade Auditada está sujeita?
- Os normativos internos que disciplinam as fases e planejamento e gestão contratuais adotam as boas práticas estabelecidas no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI do TCU?
- Os normativos internos que disciplinam as fases e planejamento e gestão contratuais adotam as boas práticas estabelecidas no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - versão 3 do MPDG e IN SLTI/MP nº 4/2014?
- Os normativos internos que disciplinam as fases e planejamento e gestão contratuais guardam coerência entre si?
- A operacionalização/implementação das fases de planejamento e gestão de aquisições está adequada aos normativos internos?

Para responder às questões propostas foram analisados todos os normativos internos que disciplinavam as fases de planejamento e gestão contratuais em 2017.

Do processo de aquisição da Dataprev

A Dataprev não possui um modelo de processo de aquisição, mas conta com um conjunto de normativos que o disciplina:

- Manual de Compras e Contratações – "Reunir as orientações básicas da Lei de Licitações, Decretos e Normas correlatas, assim como padronizar os processos internos referentes às compras e contratações na Dataprev;
- N/SU/0004/05 - Solicitação de Compras e Materiais ao Armazém – "Estabelecer as diretrizes básicas para operacionalização do processo de emissão da Solicitação de Compras (SC) e ao Armazém (SA)";
- N/SU/008/05 – Estimativa de Preços – "Definir métodos e competências para obtenção do valor estimado das aquisições de materiais e contratações de serviços";
- N/SU/005/01 – Recebimento de Materiais, Equipamentos e Serviços – "Estabelecer as diretrizes básicas para a distribuição de materiais e equipamentos oriundos do processo de compras da Empresa";
- N/SU/0009/08 – Gestão de Contratos com Fornecedores – "Estabelecer diretrizes para a gestão dos contratos com fornecedores de materiais de consumo, bens permanentes e serviços na Dataprev".

Primeiramente, os órgãos demandantes devem planejar, anualmente ou em período superior, suas necessidades de aquisições de materiais ou contratações de serviços e incluí-las nos seus respectivos planos orçamentários, de forma a contribuir para uma melhor gestão orçamentária, financeira e de compras, observando, previamente, a existência de alguma política de aquisição já estabelecida na Empresa.

A documentação necessária, e que tem por objetivo iniciar o procedimento de aquisição/contratação de uma demanda na área de Compras, consiste nos seguintes elementos: Estudo Técnico contendo os elementos necessários à justificativa da aquisição/contratação; Termo de Referência/Projeto Básico com as condições da aquisição/ contratação; Especificação Técnica de acordo com as características do material/serviço; Orçamento preliminar; Minuta de voto à Diretoria Executiva e/ou

Conselho de Administração, quando for o caso; Aprovação motivada da conveniência e oportunidade da demanda.

Essa documentação deve ser encaminhada por memorando ou e-mail, onde o demandante manifestará a sua intenção da compra/contratação, formalizando assim o pedido para a emissão da Solicitação de Compras – SC pelo órgão responsável por compras na Empresa ou órgãos locais responsáveis por compras nos estados. A documentação também deve ser anexada à base de conhecimento do Sistema Integrado de Gestão Empresarial pelo gestor da demanda.

Prosseguindo, a pesquisa de mercado deve ser realizada pelo órgão local responsável por compras ou pelo órgão responsável pela gestão e estratégia de suprimentos. Após todo o procedimento de pesquisa de preço, o órgão responsável por compras na empresa ou o órgão local responsável por compras deve emitir o Resumo de Pesquisa de Preço, constando todo o histórico dessa fase do processo, contendo as seguintes informações, dentre outras: empresas consultadas, pesquisas realizadas, alterações ocorridas no Termo de Referência/Projeto Básico, propostas recebidas, dificuldades encontradas para obtenção de preço estimado. Toda documentação produzida na pesquisa de preço deve ser arquivada no processo.

Após a pesquisa, é definida a modalidade (Licitação, Dispensa de Licitação ou Inexigibilidade) a ser utilizada para a contratação.

Após a obtenção do valor final estimado da contratação pretendida e constatado que a competência de autorização é da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração da Dataprev, o órgão responsável pela solicitação deve preparar os respectivos Votos e encaminhá-los ao órgão responsável pela secretaria da Diretoria Executiva para a obtenção das aprovações necessárias.

Após as devidas autorizações, o processo deve retornar ao órgão local de suprimentos para continuidade da contratação. Em seguida, o gerente de Departamento de Suprimentos ou gerente da unidade regional deve autorizar a abertura do procedimento licitatório de acordo com a modalidade de licitação definida.

Todas as Licitações, Cotações Eletrônicas e eventos das licitações, devem obrigatoriamente, ser incluídas no SIASGNET. Assim, as publicações no Diário Oficial da União – DOU são realizadas automaticamente após a inclusão no SIASGNET de todos os avisos e eventos relacionados às licitações.

Uma vez concluído o processo licitatório e assinado o contrato, procede-se o recebimento do objeto. O recebimento de produtos possui as seguintes etapas:

- Pré-recebimento – deve-se solicitar informações da entrega ao fornecedor, tais como cronograma de entrega, transporte a ser utilizado na entrega, horário provável de entrega;
- Inclusão da pré-nota – deve ocorrer para cadastro prévio do documento fiscal, no Sistema Integrado de Gestão Empresarial, das seguintes informações: tipo de nota, tipo de formulário, número de documento, data de emissão, fornecedor, espécie de documento, estado origem, produtos, quantidades, valor unitário por item, valor total por item valor dos impostos, descontos;
- Conferência quantitativa do material e/ou equipamento;

- Recebimento provisório – assinatura e carimbo no canhoto da Nota Fiscal;
- Guarda Provisória;
- Inspeção de Conformidade com a Especificação Técnica e posterior emissão de relatório;
- Emissão do Termo de Aceite;
- Recebimento efetivo – quando o material é considerado analisado e liberado após a inspeção de conformidade;
- Inclusão da data do aceite; e
- Tombamento patrimonial.

Já o recebimento de serviços conta com as seguintes etapas:

- Conferência da nota fiscal;
- Inclusão da pré-nota; e
- Inclusão da data do aceite.

Em seguida, inicia-se o gerenciamento contratual que consiste no acompanhamento, controle e fiscalização constante da execução do contrato. A Dataprev definiu que a fiscalização contratual é realizada de forma compartilhada entre o gestor técnico e o administrativo, que são indicados no TR/PB.

O gestor administrativo deve acompanhar e controlar todas as fases do contrato até sua finalização e registrar, quando for o caso, todas as ocorrências inerentes à execução do contrato, conforme peculiaridades de cada objeto, destacadamente, às relacionadas com a qualidade dos serviços prestados pelo contratado, ao cumprimento dos prazos de entrega dos serviços, ao cumprimento das demais condições previstas nas cláusulas contratuais e, periodicamente, executada a rotina de avaliação do contratado no Sistema Integrado de Gestão Empresarial, com base no Relatório de Gestão Técnica – RGT, emitido pelo gestor técnico do contrato, ou formulário de avaliação.

O gestor técnico deverá acompanhar a execução do contrato, zelando pelo cumprimento das cláusulas contratuais e das exigências previstas em lei, de acordo com o objeto contratado, encaminhando RGT ao órgão responsável pela gestão administrativa dos contratos, atestando a execução dos serviços e/ou entrega de bens, em conformidade com as condições contratadas.

O contrato só poderá ser finalizado no Sistema Integrado de Gestão Empresarial se não houver pendências no módulo de gestão de contratos, tais como: inclusão, medição, alteração, estorno e exclusão de medição, revisão, glosa, multa, avaliação e garantia.

Fragilidades encontradas na Fase de Planejamento

De modo geral, pode-se afirmar que o planejamento das contratações poderia ser realizado de forma a melhor subsidiar a adequada e efetiva gestão contratual, principalmente porque, embora regulamentado, os normativos referentes à etapa de planejamento dos contratos, quando orientam, o fazem de maneira insatisfatória e, por vezes equivocada quanto ao preenchimento de instrumentos necessários ao adequado planejamento e gestão contratuais.

Nesse sentido, o Manual de Compras e Contratações, na sessão destinada a contratações de TI, determina que os processos de aquisição devem estar instruídos de:

análise de viabilidade da contratação, plano de sustentação, estratégia de contratação, análise de riscos e benefícios esperados para a Administração.

Já a norma SU 004-5 (Solicitação de Compras e Materiais ao Armazém) diz que o Estudo Técnico, o Termo de Referência/Projeto Básico, a Especificação Técnica, o Orçamento Preliminar, a minuta do Voto, quando for o caso, e a Aprovação Motivada são documentos essenciais para a emissão da solicitação de compra da demanda e devem ser emitidos pelo demandante.

Ainda, a norma SU 004-5 determina quais tópicos devem estar obrigatoriamente presentes no estudo técnico, quais sejam: (i) Objetivo, identificando o que se pretende alcançar com a aquisição/contratação; (ii) Contextualização, descrevendo o cenário histórico envolvendo o objeto do estudo em questão; (iii) Situação atual, descrevendo o cenário em que se encontra o objeto do estudo em questão; (iv) Riscos envolvidos, descrevendo os impactos decorrentes das situações de risco contidas no cenário atual e expectativa de evolução; (v) Justificativa de forma motivada da necessidade da aquisição/contratação (por quê? para quê? e para quem?), inclusive quanto aos prazos e quantidades pleiteadas e escolha do fornecedor nos casos de inexigibilidade e dispensa de licitação (exceto incisos I e II do artigo 24 da Lei nº 8666/93); (vi) Conformidade, descrevendo os aspectos relacionados ao alinhamento da solução proposta às diretrizes pertinentes ao Planejamento Estratégico, Plano de Ação, ePING, eMAG, ICP-Brasil, normas, etc.; (vii) Investimento/Valor Estimado da Contratação, descrevendo a referência de valor da demanda (orçamento preliminar), exceto nos casos de revisões contratuais; (viii) Resultados esperados, descrevendo os benefícios advindos da adoção da proposta apresentada; (ix) Anexos, incluindo o orçamento preliminar e eventual documentação complementar.

Analisando os tópicos que devem estar presentes no estudo técnico e o que estabelece o Manual de Compras e Contratações para a instrução de processos de aquisições de TI, observa-se um descompasso e não é possível verificar onde estão inseridos a análise de viabilidade da contratação, o plano de sustentação, a estratégia de contratação e a análise de riscos. Tampouco foi possível encontrar tais instrumentos/requisitos nos demais artefatos que devem instruir a Solicitação de Compras.

De forma a corroborar a existência de um descompasso entre estas normas, observou-se que nos processos de contratação analisados, cujos contratos foram celebrados em 2017, não foram encontrados análise de viabilidade da contratação, plano de sustentação, estratégia de contratação ou análise de riscos.

A norma SU 004-5 também prevê outros tópicos que podem estar presentes no estudo técnico, conforme a necessidade, dentre os quais destaque-se a relação entre a necessidade e a quantidade do bem material/serviço a ser contratado. Muito embora a norma não obrigue a justificação da necessidade para todos os casos, o tópico "justificativa" do modelo de estudo técnico determina que se justifique a necessidade da quantidade pleiteada. Nesse sentido, fica a dúvida de qual determinação deveria seguir o gestor considerando a contradição contida na norma.

Considerando o princípio da motivação, torna-se imperioso que a decisão acerca do volume de serviços/produtos a ser contratado seja motivada, por meio de uma memória de cálculo que demonstre a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser contratada.

Também impende destacar que o Manual de Compras e Contratações estabelece que deve ser realizada análise de riscos para as aquisições de TI, mas a norma SU 004-5 não informa como deve ser realizada a análise de riscos e nem especifica em que artefato essa análise deve constar. Em se tratando de riscos, a norma SU 004-5 apenas determina que sejam elencados os riscos envolvidos, descrevendo os impactos decorrentes das situações de risco contidas no cenário atual e expectativa de evolução, que nada tem a ver com análise de riscos proposta pela IN nº 4 SLTI/MPOG e determinada no Manual de Compras e Contratações da empresa.

De forma a corroborar o entendimento desta equipe de auditoria, observa-se que o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do MPDG, em sua terceira versão, descreve as atividades do processo de análise de riscos da contratação da seguinte maneira:

> [...] devem ser identificados os riscos que possam comprometer o sucesso da contratação e da gestão contratual e os riscos que impeçam a Solução de não alcançar os resultados que atendam às necessidades da Contratante.
>
> Para cada risco identificado, devem ser relacionados os potenciais danos que a ocorrência do evento relacionado ao risco pode provocar, bem como sua probabilidade. Para cada risco, também devem ser definidas as respectivas ações de prevenção e contingência, bem como seus responsáveis.

A respeito da estipulação de sanções contratuais por descumprimento de níveis de serviço (critérios de qualidade definidos objetivamente utilizando-se de métodos, métricas e formas de aferição para o atendimento dos requisitos), o modelo de artefato TR previsto na norma SU 004-5 tem um tópico específico onde devem ser definidos os níveis de serviço, com estipulação de prazos/eventos, mas não contempla a vinculação a penalidades aplicáveis pelo descumprimento das condições acordadas.

Já as sanções relacionadas ao descumprimento dos níveis de serviço, segundo o modelo de TR proposto, devem constar no tópico “sanções/penalidades administrativas”. Tal formato dificulta a gestão dos níveis de serviço porque gera uma dificuldade de se encontrar a penalidade a ser aplicada por descumprimento de um determinado nível de serviço, pois é na sessão destinada às sanções que é possível encontrar a remissão aos itens do nível de serviço. Para corroborar o que foi exposto acima, observou-se em alguns contratos analisados mais de uma sanção por descumprimento de um único item do nível de serviço.

Esse formato também gera uma dificuldade para a equipe que define os níveis de serviço e as sanções a serem aplicadas, pois, uma vez alterado o item do nível de serviço, faz-se necessário alterar também a sessão relativa às penalidades para manter a coerência do artefato. Outra dificuldade para os responsáveis por elaborar o TR, consiste em verificar se todos os níveis de serviço contratados apresentam uma sanção correspondente.

Dessa maneira, em razão das diversas falhas relacionadas a instrumentos necessários ao adequado planejamento e gestão contratuais tais como: a falta de obrigatoriedade de manter uma memória de cálculo do volume de serviços a serem contratados; orientação insatisfatória de como descrever os resultados esperados; ausência de modelo de artefato de análise de riscos; ausência de indicação em um artefato para a realização de

análise de viabilidade da contratação e plano de sustentação, pode-se concluir que apesar de existir planejamento para os processos de aquisição, esses ainda carecem de ajustes para uma adequada gestão contratual.

Fragilidades encontradas na Fase de Gestão

O processo administrativo de contratações da Dataprev é mantido no processo físico, em pastas físicas, pastas digitais, no sistema Protheus e movimentado no sistema de Protocolo (SIPPS).

Os processos físicos são tramitados pelo SIPPS e devem conter os principais documentos relativos às contratações. Relativamente à gestão contratual, o que não é armazenado nos processos físicos fica nas pastas digitais gerenciadas pelos gestores administrativos. Já as pastas físicas são usadas pelos gestores administrativos para mais fácil acesso aos principais documentos relativos às contratações, considerando que o processo físico em geral vai para arquivo, só sendo tramitado para acréscimo de documentos.

De início, todos os documentos necessários à instrução do processo de aquisição devem ser enviados por e-mail para a área responsável por dar prosseguimento ao trâmite, bem como devem ser encaminhados pelo SIPPS, juntamente com a pasta física.

Ainda, a documentação básica da aquisição/contratação/revisão que compõe o processo administrativo de compra também deve ser incluída no banco de conhecimento da Solicitação de Compras gerada no Sistema Integrado de Gestão Empresarial (Protheus), módulo Compras, contendo minimamente os documentos relacionados a seguir:

- Estudo técnico
- Termo de Referência / Projeto Básico
- Especificação Técnica;
- Orçamento Preliminar.
- Voto DIREX / CADM;
- Resumo de Pesquisa de Preços;
- Parecer Jurídico conclusivo da fase interna.

Toda documentação produzida na pesquisa de preço deve ser arquivada no processo físico.

Uma vez concluído o processo licitatório e assinado o contrato, segue-se o processo de recebimento de bens e serviços que deve estar amparado por documentos que geraram a aquisição, tais como: Pedido de Compra; Contrato; Termo de Referência/Projeto Básico; Especificação Técnica e Declarações ou documentos exigidos em edital, de forma a contribuir para conferência do bem e o registro de entrada no Sistema Integrado de Gestão Empresarial.

Com exceção da Nota Fiscal, que é entregue pelo fornecedor, os demais documentos devem estar disponíveis na base de conhecimento do Sistema Integrado de Gestão Empresarial, conforme as diretrizes previstas na Norma de Solicitação de Compras e de Materiais ao Armazém.

A nota fiscal recebida deve ser digitalizada para inclusão na base de conhecimento do Protheus e o documento físico enviado, após concluída a fase de recebimento, ao órgão

local responsável por finanças para providências de pagamento, conforme a Norma de Pagamentos.

Os contratos devem ser cadastrados no Sistema Integrado de Gestão Empresarial após a assinatura do Pedido de Compras.

Todos os contratos geram medições no Protheus, que devem ser feitas com base no Relatório de Gestão Técnica – RGT e Termo de Aceite, quando for o caso, emitido pelo gestor técnico. Os documentos e correspondências associadas à liberação do serviço ou atesto da entrega do bem devem ser inseridos na base de conhecimento da medição.

A partir das medições realizadas pelo gestor/fiscal administrativo no Sistema Integrado de Gestão Empresarial, deverá ser gerado o relatório de medição e encaminhado para o fornecedor.

Toda documentação gerada no processo de gestão contratual deve ser disponibilizada no banco de conhecimento, do "módulo gestão de contratos", do Sistema Integrado de Gestão Empresarial e no processo administrativo, contendo minimamente os documentos relacionados a seguir:

- Edital e seus anexos;
- Termo de Referência;
- Estudo Técnico;
- Proposta da Contratada;
- Pedido de Compra;
- Contrato;
- Ata de Registro de Preços, quando aplicável;
- Publicação do extrato do contrato, no Diário Oficial da União – DOU;
- Aditivo Contratual;
- Parecer final do Aditivo Contratual;
- Nota técnica;
- Aceites, quando houver;
- Atas de Reunião, quando houver.
- Termo de Sigilo, quando couber.

Assim, vários documentos são impressos mais de uma vez, armazenados em lugares diferentes, e, além de impressos, também são digitalizados e mantidos tanto em pastas digitais quanto no Protheus.

Pode-se constatar com essa diversidade de fontes de consulta e atualização do processo de aquisição:

- Retrabalho na instrução processual quando além de ser necessário imprimir e assinar todos os documentos são digitalizados os documentos para envio por e-mail e tramitados processos físicos;
- Alto custo de armazenamento e tramitação de processos físicos, além do risco de perda por incêndio;
- Maior custo de armazenamento eletrônico de documentos considerando a existência de documentos armazenados tanto no Protheus quanto nas pastas digitais dos contratos;
- Dificuldade de obtenção de toda a documentação produzida no âmbito de cada processo administrativo dada a diversidade de meios de guarda;

- Morosidade processual considerando a necessidade de tramitação física do processo;
- Inversão de realização de etapas do processo de contratação dada a dificuldade de trâmite do processo físico.

De forma a corroborar as observações realizadas acima, um processo físico de contratação gera aproximadamente 250 folhas de papel por ano. Um contrato de 60 meses geraria então 1250 folhas. Considerando que em 2017 foram assinados 420 contratos, pode-se inferir que foram impressas aproximadamente 105 mil folhas de papel somente no primeiro ano, isso sem considerar as pastas físicas mantidas pelos gestores administrativos.

5. Análise de riscos na formação de parceria segundo art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016.

Objetivo Estratégico Afetado: Aprimorar processos visando qualidade, agilidade, disponibilidade e automação utilizando como referência as melhores práticas de mercado.

Risco relacionado: Risco Financeiro e Risco de Integridade (Anexo I).

No contexto da ação de controle nº 201702200, foi realizado levantamento de riscos da Dataprev para subsidiar na definição do escopo desta Auditoria Anual de Contas. Um dos pontos abordados foi o processo nº 44100.000065/2017-59 (parceria Dataprev-PIQL). Esse processo aborda as tratativas da Dataprev com o intuito de firmar parceria com o ente privado PIQL Brasil Preservação Digital Ltda. ME (CNPJ 10.920.037/001-91) para explorar serviços de armazenamento digital de longo prazo, conforme documentação encaminhada:

> *"A Parceria entre a Dataprev e a PIQL será concretizada com fundamento no art. 28, §3°, II, da Lei 13.303/2016, segundo o qual as empresas públicas são dispensadas de realizar procedimento licitatório quando a escolha do parceiro estiver 'associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificado a inviabilidade de procedimento competitivo'"*

Das análises apresentadas naquela oportunidade, observou-se tentativa de realização de parceria para aproveitamento de oportunidade de negócio relacionada ao tema gestão documental e adequação aos padrões RDC-Arq e CONARQ. Desse modo, a análise do órgão de controle interno direcionou-se à avaliação da estratégia de explorar essa oportunidade de forma a não expor a Dataprev e seus potenciais clientes a riscos não gerenciados. Essa temática possui relevância devido ao ineditismo do dispositivo legal, e ainda é alvo de debates conforme visto no evento "Diálogo Público: A Nova Lei das Estatais: Interpretação e aplicação do art. 28 da Lei 13.303/2016", realizado pelo TCU em 05/06/2018.

Destaca-se também que o assunto está suportado pela iniciativa no planejamento estratégico da Dataprev, relacionada ao objetivo "prover soluções tecnológicas reconhecidas pela qualidade e tempestividade de implantação", segundo o PDTI 2015-2017 (revisão 2016),

> *"a) Implantar solução de gestão de documentação corporativa integrada aos processos de negócio da DATAPREV, do MF, MT, INSS e PREVIC.*
>
> *Essa iniciativa tem o objetivo de implantar a solução de gestão de documentação corporativa substituindo os documentos em papel por documentos digitais natos e integrando a solução aos sistemas que produzam documentos arquivísticos na DATAPREV, MF, MT, INSS e PREVIC (integração do e-Doc, utilizando a camada de serviços)."*

A análise quanto aos possíveis riscos associados ao processo em análise tem como norteador o art. 9º da Lei nº 13.303, de 30/06/2016, que diz que as empresas públicas deverão adotar práticas de gestão de riscos e controle interno, combinado com o art. 1º da IN MP/CGU nº 01 de 10/05/2016, que diz que órgãos e entidades do Poder Executivo Federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos. Dessa forma, apresenta-se a listagem, não exaustiva, de riscos detectados na análise da documentação do processo nº 44100.000065/2017-59:

a) **Risco legal por descumprimento de artigo da lei 13.303/2016**: Estava sendo aplicado o inciso II, do § 3º, do art. 28, da Lei nº 13.303/2016 sem a devida formalização de um regulamento interno de licitações e contratos, conforme exigência do art. 40 da mesma lei. Nesse risco aborda-se o comando trazido pelo art. 40 da citada Lei que, no seu inciso IV, alerta que as empresas públicas deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a procedimentos de licitação e contratação direta. Outro fator que contribui para esse risco se refere às fragilidades do Parecer Jurídico CJUR 707/2017, que não apresentou demonstração do raciocínio jurídico sobre a temática inovadora do instituto jurídico utilizado, divergindo da Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009, que no seu artigo 3º (conforme inciso V, do art. 3º, do Decreto 93.237/1986) diz que:

   "Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento. "

b) **Risco legal de questionamento por órgãos de controle interno e externo**: Esse risco trata da não avaliação da possibilidade de divisão da solução proposta, quanto à separação do fornecimento do meio de gravação e do fornecimento do serviço de RDC-Arq. Nesse caso, traz-se a lição do Guia de Boas Práticas de Contratações de TI do Tribunal de Contas da União (TCU), que, embora esteja mais focado em contratações de TI, pode ser trazido como boa prática, de acordo com seu item 6.1.9 que diz que:

"A equipe de planejamento da contratação deve avaliar e justificar se é técnica e economicamente viável dividir a solução de TI a ser contratada. A decisão de dividir ou não a solução em parcelas precisa ser justificada. De acordo com o art. 8º da Lei 8.666/1993, as contratações devem ser programadas no todo, coerente com o conceito de solução de TI exposto neste guia e na IN - SLTI 4/2010. Entretanto, de acordo com o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993, como regra, as contratações devem ser divididas em tantas parcelas quanto possível, desde que seja técnica e economicamente viável. Em suma, deve-se planejar a solução como um todo, mas deve-se dividi-la em tantos objetos quanto possível para fins de contratação, de modo a ampliar a competitividade nas contratações, desde que seja técnica e economicamente viável."

Dessa forma, foi sugerido à Dataprev que verificasse se a proposta de parceria separada (ou não) é técnica e economicamente viável.

c) **Risco operacional relacionado à baixa capacidade operacional e financeira da empresa PIQL Brasil**: Com base em análises efetuadas em informações da empresa PIQL Brasil Preservação Digital Ltda. ME (CNPJ 10.920.037/0001-91), verifica-se que a mesma contava com menos de 6 funcionários na base RAIS no período 2014-2016. Essa quantidade reduzida de pessoal pode comprometer o atendimento de eventual demanda de clientes da Dataprev. Sob a questão de sustentabilidade financeira, cabe destacar que, conforme pontuado em reunião pela Dataprev, a citada empresa precisará de investimentos externos para viabilização da infraestrutura para suportar a parceria. Assim, deveria ser avaliada a capacidade operacional e financeira da empresa PIQL Brasil antes de qualquer contratação, restando evidenciada a capacidade de suporte às demandas pretendidas.

d) **Risco de Imagem associado a eventuais desdobramentos de investigações de órgãos de controle externo e de defesa do Estado** e relacionamentos de sócios da PIQL Brasil com eventuais acordos de colaboração premiada: Em consulta a informações tornadas públicas, destacam-se 02 (dois) termos de colaboração citando nomes relacionados à sociedade da PIQL: (i) um vinculado ao Anexo 8 – parte 1 do processo 1.25.000.003350/2015-98; e (ii) outro vinculado à ação penal 5037093-84.2015.404.7000. A existência de menções a integrantes ou a ex-integrantes do quadro de sócios da citada empresa pode aumentar a exposição da Dataprev a riscos relacionados com eventuais desdobramentos desse tipo de ação investigativa.

Desse modo, opina-se que, mesmo com as informações apresentadas e as discussões técnicas realizadas, os riscos apontados ainda careciam de tratamento e monitoramento por parte da Dataprev. Como forma de encaminhamento, **orientou-se que eventual balizamento para esta decisão por parte de instância superior deveria ser acompanhado da apresentação desses riscos, além de outros que internamente**

tenham sido identificados, bem como de estratégicas de tratamento e monitoramento dos mesmos.

Como destaque dessa análise, destaca-se que o Parecer Jurídico CJUR 707/2017, que suportou o processo, apesar de estar de frente de um tema inovador, não clarificou os conceitos jurídicos indeterminados presentes no dispositivo legal, esquecendo de enfrentar a questão de que não se trata de qualquer oportunidade de negócio, mas sim das que sejam definidas e específicas, aspectos de difícil dedução na argumentação técnica que suporta o processo. Como exemplo, o parecer citado acrescenta que as afirmações do Estudo Técnico (fl. 1) são suficientes, como se percebe do trecho a seguir:

> *"Conforme consta no Estudo Técnico (especialmente nos subitens 3.3,4, 6 e 9.1), a exigência da oportunidade de negócio restou evidenciada. Ademais, já se encontram em curso tratativas para a prestação dos serviços de preservação de dados junto a alguns órgãos/entidades, integrantes da Administração Pública. "*

Entende-se que, dado o aspecto inovador do dispositivo legal em uso, o citado parecer deveria apresentar inicialmente um estudo sobre o que seria "oportunidades de negócio definidas e específicas" para os fins de aplicação dessa hipótese legal. Opina-se que o citado parecer apresentou de forma sucinta sua opinião sobre uma temática nova, sem fundamentar sua visão em jurisprudência ou doutrina sobre o tema, ou mesmo alertar para sua eventual inexistência. Esse posicionamento vai contra o que trata a Portaria AGU nº 1.399, de 05 de outubro de 2009, que no seu artigo 3º (conforme inciso V, do art. 3º, do Decreto nº 93.237/1986) diz que:

> *"Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de **estudos e análises jurídicas de natureza complexa** que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a **demonstração do raciocínio jurídico** e o seu desenvolvimento. "* (grifo nosso)

A título de exemplo, uma das possibilidades a serem discutidas nesse tipo de parecer poderia ter sido a questão de se tornar público o processo para se estudar potenciais parceiros, dado que a Lei nº 13.303/2016 e o Decreto nº 8.945/2016 que a regulamentou não deixam claro como operacionalizar os aspectos do inciso em estudo, caindo na temática de conceitos indeterminados. Nessa mesma linha, o TCU, por meio do Acórdão nº 2033/2017 – Plenário, já apontou que é *"preciso deixar claro que a empresa estatal sempre deverá respeitar os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública, tais como, a legalidade, a impessoalidade a **publicidade**, a **isonomia**, o interesse público, etc.*" (grifo nosso).

Ainda sobre esse aspecto, cabe acrescentar que, conforme manifestação da Dataprev (Anexo II), a área jurídica acrescentou nova análise por meio do Memorando nº 123/2017, de 12/12/2017 (fl. 421 do processo 44100.000065/2017-59), que aborda os riscos apontados previamente. A partir do documento, ficou evidenciado que houve tentativa de municiar os decisores da estatal sobre os pontos críticos levantados na parceria. Sem embargo, considera-se que esse apontamento, em conjunto com as análises específicas do Parecer Jurídico CJUR 707/2017 e a necessidade de conformidade com orientações da AGU, podem contribuir como oportunidade de melhoria ao processo de consultoria jurídica da Dataprev.

Dessa forma, reconhece-se que a Dataprev tem envidado esforços no tratamento dos riscos aqui informados, conforme Memorando 123/2017 já citado, associado com (i) a realização de consulta pública em 14/11/2017, para buscar possíveis alternativas para estabelecer parcerias; (ii) além da disponibilização de informações por meio de reuniões específicas sobre a temática; e (iii) a publicação do regulamento de licitações e contratações da Dataprev antes de 30/06/2018, previamente à celebração da parceria comercial em questão. Também convém registrar que essa discussão se iniciou em outubro de 2017, sendo que o processo nº 44100.000065/2017-59 foi autuado em 16/08/2017, e assim possui naturalmente espaço no escopo de análise desta Prestação de Contas, mesmo que seus efeitos práticos estejam ocorrendo em 2018. De outro modo, repisa-se que, como análise de risco, ainda cabem ações de monitoramento dos riscos apresentados ao longo da execução do contrato de Parceria Comercial nº 01/2018, sempre com o intuito de acrescentar melhorias ao processo de parcerias, para que em novas empreitadas seja possível imprimir esse mesmo grau de detalhamento nas análises internas realizadas pela Dataprev.

Informa-se que à época foi encaminhada a Nota de Auditoria nº 93, de 12/12/2017, contendo esse posicionamento prévio. Como uma primeira análise, a avaliação visou contribuir com a melhoria dos controles internos e com a governança da Dataprev enquanto Empresa Pública Federal, sendo que os desdobramentos do presente processo poderão ainda compor objeto de ações de controle futuras, dado que sua concretização e seus efeitos provavelmente ocorrerão no horizonte do exercício de 2018 e seguintes.

6. Ausência da aprovação do quadro de funções de confiança junto à SEST.

Objetivo Estratégico Afetado: **Consolidar cultura de gestão de risco, gestão de ética e transparência em toda a empresa**

Riscos relacionados: **Risco de Integridade e Risco de Incapacidade Técnica (Anexo I).**

O novo estatuto da Dataprev, aprovado em 13/11/2017, orienta no art. 36, parágrafo 2º, que:

> *"[...]os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, aprovados pelo Conselho de Administração**, serão submetidos à aprovação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, que fixará, também, o limite de seu quantitativo**".*

Durante o exercício de 2017, foi verificada existência das Resoluções RS/3550/2017 e RS/3619/2017 da Dataprev, que alteraram o quantitativo de funções de confiança total da Dataprev de 594 para 625, *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*. Foi observado que essas alterações não foram submetidas à SEST para manifestação, com base na alínea "g", do art. 41, do Decreto nº 9.035/2017 (Anexo 1). Essa situação compromete a

governança da estatal e implica em desconformidade frente ao Estatuto vigente, o que gera aumento na exposição da companhia ao risco de integridade. Essa exposição pode gerar questionamentos por parte de órgãos de controle externo ou mesmo pela Justiça do Trabalho.

Em complemento, em análise específica da distribuição dessas funções, percebe-se que há certa assimetria nas quantidades de funções e de ações táticas, ou seja, não há relação direta com a distribuição do esforço de execução dos resultados previstos no Plano de Ação 2017, o que poderia ser um critério mínimo para a alocação de quadro de funções de confiança, dado que esse plano é um desdobramento claro do Planejamento Estratégico da Dataprev para o exercício de 2017.

Dado o exposto, como forma de melhoria nos mecanismos de governança, destaca-se que a Dataprev precisa estar aderente aos normativos atinentes a quantitativos de pessoal. Entende-se que, mesmo considerando a discricionariedade e a submissão das estatais a certos aspectos do direito privado, conforme art. 173º da CF, ainda há necessidade da existência de razoabilidade e submissão a princípios nessas decisões. Em outro aspecto, destaca-se a importância dessa temática, tendo em vista a preocupação, consignada no Acórdão TCU nº 598/2018 – Plenário, com o alto percentual que as despesas de pessoal apresentam na composição de resultado da estatal, como mostrado no próximo item deste trabalho.

7. Necessidade de melhorias no processo de contratação de *ad nutum*.

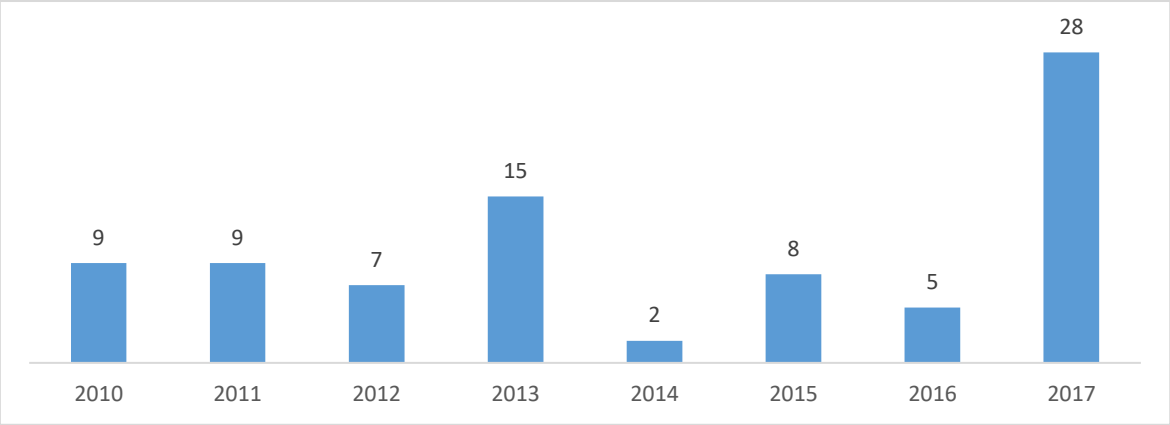
Objetivo Estratégico Afetado: Consolidar cultura de gestão de risco, gestão de ética e transparência em toda a empresa

Riscos relacionados: Risco de Integridade e Risco de Incapacidade Técnica (Anexo I).

Conforme base de dados encaminhada pela Dataprev, foi observado incremento relevante no número de contratações extraquadro em relação ao ano anterior e em relação à média histórica dos últimos sete anos. Essa evolução, sem levar em contas eventuais desligamentos, representa um potencial aumento anual da ordem de R$ 4 milhões com salários de extraquadro a partir de 2017, com capacidade de impactar em cerca de 13% o incremento nas despesas de pessoal no comparativo 2016-2017. Cabe destacar que o item de Despesas de Pessoal corresponde a 43% do montante de dispêndios correntes em 2017.

O Gráfico a seguir mostra a distribuição dessas contratações ao longo do período 2010-2017. Destaca-se a quantidade de 28 extraquadros em 2017 contrastando com as quantidades dos anos anteriores – variando na faixa de 02 a 15:

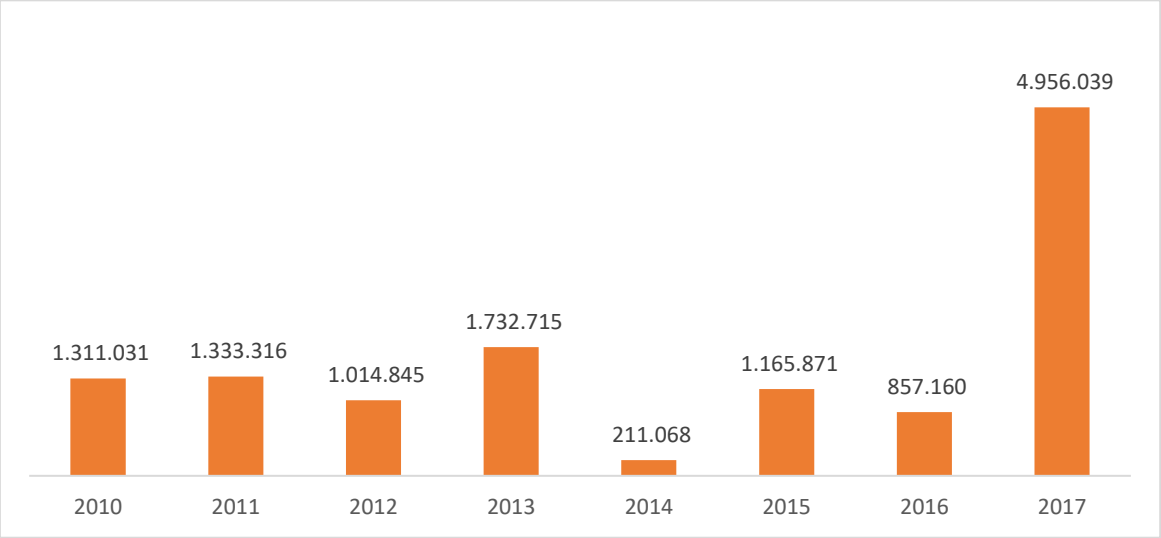
Gráfico – Distribuição da quantidade de extraquadros Dataprev no período 2010-2017.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados originários da Dataprev.

Quanto ao impacto financeiro, o gráfico a seguir mostra a distribuição dessas contratações ao longo do período 2010-2017 com base no último salário informado multiplicado por 13, estimando-se o valor de gasto anual. Destaca-se na figura o volume de R$ 4,95 milhões relativos aos 28 extraquadros que ingressaram em 2017 em comparação com os valores dos anos anteriores, que ficaram abaixo de R$ 1,7 milhão.

Gráfico - Distribuição do montante estimado desembolsado com extraquadros Dataprev no período 2010-2017 (valores em R$)



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados originários da Dataprev.

Para balizar a presente análise, e em consonância aos **ditames constitucionais do art. 37,** foi utilizado como guia doutrinário sobre o tema o que consta no seguinte documento: "*Os empregos de confiança nas empresas estatais - Doutrina: edição comemorativa 20 anos*", da lavra do ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Ilmar Galvão, disponível nas publicações institucionais do Superior Tribunal de Justiça. Desse referencial, podem ser destacados os seguintes trechos:

> "4.8 – Em face dessas peculiaridades, por simetria do que se verifica nos órgãos e entes mencionados, as funções da natureza indicada, nas empresas estatais, por compreensíveis razões de lógica, que dispensam maiores considerações, também poderão ser de provimento livre, **condicionado tão-somente pela <u>confiança excepcional</u> que merecer o servidor e <u>pela qualificação técnica que</u>**

possuir, requisitos esses de avaliação privativa por parte daqueles a quem serão imediatamente subordinados.

4.9 – É, sem dúvida, inevitável que as funções de confiança **existam onde haja necessidade de pessoal que atenda a ambos os requisitos acima enumerados**, justificando-se, por isso, maior flexibilização em sua admissão e, conseqüentemente, em sua dispensa.

3. No contrato de confiança, a cláusula de fidúcia que nele há de vir expressa (sob pena de nulidade do ato por ofensa ao princípio do concurso) constitui o elemento que o distingue dos contratos de emprego permanente, pressupondo que durará enquanto persistir o motivo da contratação.

*4. Trata-se de espécie de contrato que, naturalmente, poderá ser prorrogado, desde que, para **estrito atendimento dos objetivos que determinaram a sua celebração inicial**.*

(...)

*5.13 – Esclareça-se, entretanto, que o **emprego de confiança é destinado, com exclusividade, à admissão de servidor para o exercício de funções de assessoramento**, não sendo lícito o ingresso de pessoal na empresa estatal, em caráter permanente, sem a prévia aprovação em concurso, sob pena de ofensa à norma constitucional que condiciona a investidura do servidor em cargo público ou emprego público à satisfação desse requisito, a qual é expressamente estendida aos todos os entes que compõem a administração descentralizada do Estado "* (grifo nosso)

Com base nos trechos destacados entende-se que, embora de livre provimento e de avaliação privativa, as atribuições a empregos de confiança devem ser exclusivamente para funções de assessoramento e apresentar determinado nível de formalização, e essa formalização mínima deve demonstrar algum nível de **qualificação técnica** do contratado, capaz de ser útil para a organização, servindo assim a alguma finalidade expressa. Internalizando essas diretrizes, percebe-se que a Dataprev já aborda a questão com os seguintes normativos: Manual de Organização (MO), Normativo N/GP/0012/11 (NGP12-11) e Estatuto Social - ES - (Decreto nº 7.151/2010). Desses **documentos internos, podem ser extraídos os seguintes critérios a serem observados:** (i) acionamento em casos considerados excepcionais (NGP12-11, item 5.1 e MO, item 2.6.a); (ii) deliberação da Diretoria Executiva (NGP12-11, item 5.1); e (iii) designação e dispensa divulgadas e publicadas (NGP12-11, item 5.1). Desse modo, passa-se a avaliar a situação da Dataprev com base nesses critérios e orientações discutidos acima, casando-se a doutrina resgatada e os dispositivos normatizados internamente.

Em avaliação das condicionantes internos (i) e (ii) a Dataprev informou que:

"(...) as decisões/deliberações sobre este tipo de contratação não são formalizadas, mesmo porque a fidúcia com relação ao profissional contratado é o principal elemento para efetivação da relação de trabalho, a fim de obter um

melhor resultado nos desempenhos de funções de assessoria, direção e chefia (art. 37, caput, CF/88)." (grifo nosso)

Dado o exposto, entende-se que apenas a fidúcia não satisfaz a orientação doutrinária sobre esse tipo de contratação. Opina-se assim que o processo de livre provimento não está aderente ao que é demandado pelos critérios presentes nos normativos internos da Dataprev. Em especial, entende-se que o caráter de excepcionalidade previsto na norma NGP12-11, item 5.1 e no MO, item 2.6.a, reforça a necessidade de preenchimento desses cargos em comissão com um mínimo de esforço racional, mostrando que se trata de uma escolha que pode agregar valor à organização como um todo. Destaca-se que esse tipo de contratação, embora esteja no bojo do poder discricionário do administrador, não escapa aos princípios da razoabilidade, da eficiência e da economicidade que devem reger a administração pública. Daí a necessidade de se apresentar um **esforço mínimo de equalização da necessidade da empresa com a formação dos contratados**, demonstrando sua excepcionalidade, e adequada qualificação técnica para se atingir os fins desejados.

Com relação ao aspecto de divulgação e publicação (iii), restou observado que a divulgação é realizada por meio de publicações das comunicações de serviços (dtpnet) na Intranet da Dataprev. Foram observadas publicações recentes desse tipo de nomeação na ferramenta institucional de comunicação da estatal.

Reforçando-se à análise dos critérios feita anteriormente e acompanhando a temática discutida no achado anterior, *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*, como mostrado no Gráfico abaixo, em detrimento de diretorias e coordenações (demais siglas). Em que pese essa questão de alocação não representar afronta direta a normativos, entende-se que a concentração em uma área, em detrimento das eventuais funções de assessoramento das demais áreas finalísticas da empresa, contribui para a necessidade de formalização e justificativa em caráter excepcional, segundo a doutrina e as normas internas NGP12-11, item 5.1 e MO, item 2.6.a, conforme já discutido acima. Com base nesses dados, foi possível perceber que, dos 28 contratados em 2017, apenas 01 (um) não estava em função de assessoramento, ocupando função de Coordenador Geral, lotado na Coordenação Geral do Gabinete da Presidência – CGPR.

Gráfico - Distribuição do percentual de alocação dos extraquadros Dataprev no ano de 2017 (total = 28).

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados originários da Dataprev.

Em outro vetor de análise, solicitou-se à Dataprev que encaminhasse documentação, individualizada por empregado e utilizada como base para as contratações de livre provimento realizadas no exercício de 2017. Em resposta, a Dataprev encaminhou apenas cópias de contratos de trabalho e a atos de designação, **restando ausente outros artefatos que demonstrassem um mínimo de qualificação técnica necessária para mostrar que as contratações atenderiam algum critério relevante para a estatal em comparação com o perfil de competência de cada candidato**. Essa ausência de

documentação, que poderia demonstrar qualificação técnica dos indicados, fragiliza o processo de contratação no sentido de não servir como base para se mostrar como essas novas contratações poderiam contribuir com as atividades de assessoramento, a exemplo do que diz a **Cartilha de Diretrizes e Orientações da SEST (2017) sobre as atribuições desse tipo de função**, a saber: *"[...] realizar pesquisas e estudos técnicos, elaborar pareceres, relatórios e documentos que subsidiem as decisões, o planejamento e a formulação de estratégias."*

Em complemento, convém citar posicionamento do TCU, que acompanha a essência da questão aqui discutida, conforme item 9.1.1.4 do Acórdão nº 3023/2013-Plenário de onde se extrai orientação aos órgãos de governança da administração pública federal no sentido de ser necessário:

> *"9.1.1.4**. fundamentar os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em perfis de competências**, **inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento** de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nos processos;"*

Com base nos dados observados e nos critérios adotados, opina-se que as contratações extraquadro apresentam discrepâncias em relação ao que consta nos próprios normativos internos da Dataprev, principalmente quanto ao aspecto de justificativa técnica e formalização das admissões, tendo em vista o grau de excepcionalidade que esse tipo de contrato de trabalho requer. **Destaca-se que, como empresa que almeja posicionar-se como fonte de inovação em soluções de alto valor agregado de tecnologia da informação, a Dataprev possui considerável grau de complexidade na execução de seus processos finalísticos, situação que exige naturalmente qualificação técnica diferenciada para a formação de seus quadros, sejam efetivos ou de livre provimento.**

Essa situação fragiliza a percepção de governança da estatal e aumenta a exposição aos riscos de Incapacidade Técnica e de Integridade (Anexo I). Também pode contribuir para o aumento não sustentável da estrutura de despesas com pessoal, o que pressiona o principal componente das despesas totais da estatal, reforçando o posicionamento do Acórdão nº 598/2018 – TCU-Plenário, que orienta "*a adoção de medidas para adaptar suas políticas de pessoal e de remuneração de forma a torná-las mais eficientes e competitivas no mercado*. "

8. Fragilidades na gestão de custos do serviço de processamento de empréstimos consignados.

Objetivo Estratégico Afetado: Prover alta performance na gestão de recursos financeiros e ativos, intensificando a gestão por custos e indicadores econômico/financeiros.

<u>Riscos relacionados:</u> Risco Financeiro e Risco de Receita (Anexo I).

A Dataprev divide suas receitas em três grandes categorias: desenvolvimento, suporte técnico e processamento. Como, mostrado no seu Relatório de Gestão 2017, o serviço que mais se destaca, com mais de 90% de participação na geração de receita, é o de processamento de dados. Esses serviços são prestados a clientes do setor público e privado. A Tabela a seguir apresenta esses dados e seus respectivos percentuais de participação no faturamento total de 2017:

Tabela - Faturamento por Cliente (R$ mil)

Cliente	2017	%part.	2016	%part.	2015	%part.
INSS	**597.854**	**40%**	**584.077**	**41%**	**629.159**	**45%**
CONSIGNADO	**551.184**	**37%**	**479.884**	**33%**	**385.209**	**28%**
SRFB	164.645	11%	162.007	11%	169.089	12%
MTE	120.490	8%	136.939	10%	120.873	9%
PGFN	36.000	2%	36.139	3%	38.094	3%
MPS	12.603	1%	14.355	1%	14.578	1%
PREVIC	5.995	0%	7.022	0%	10.835	1%
MPOG	5.104	0%	4.522	0%	5.296	0%
OUTROS	4.044	0%	6.162	0%	10.080	1%
ÓBITO	3.784	0%	4.596	0%	4.069	0%
PR	-	0%	646	0%	993	0%
Total	**1.501.703**	100%	**1.436.349**	100%	**1.388.275**	100%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de dados originários de solicitações de auditoria.

Como se percebe na tabela anterior, os maiores clientes da Dataprev são o INSS e as instituições financeiras que se utilizam o serviço do consignado, com **cerca de 77% de participação no faturamento total**. Destaca-se que nos últimos três anos o serviço de processamento do consignado saltou de 28% para 37% de participação, enquanto o INSS caiu de 45% para 40%, tendo o faturamento total aumentado em 8% no mesmo período. Tal resultado pode estar atrelado em parte ao cenário de restrição fiscal comum aos órgãos da administração federal, da qual o INSS faz parte. Assim, o serviço de processamento do consignado ganha relevância para a geração de receitas da Dataprev.

Nesse contexto, conforme item 1.8 do Acórdão nº 513/2018 – 1ª Câmara, o TCU recomendou a esta CGU que realizasse:

> *"(...)nova ação de controle, que pode ser no âmbito das contas de 2017, com **vistas a alcançar resultados conclusivos sobre a adequação dos valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev**, a título do processamento do empréstimo consignado"*

Nessa linha, o presente trabalho buscou continuar a discussão trazida no Relatório CGU 201601435, que analisou o exercício de 2015 e apresenta a descrição do processo de processamento do consignado. Para isso foi elaborada a seguinte questão de auditoria:

os valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev a título de processamento de empréstimo consignado são adequados? Para responder a esse questionamento foi solicitada base de dados de todas as transações processadas pela estatal em 2017, bem como da metodologia de gestão de custos vigente durante esse exercício. Os dados encaminhados totalizam cerca de 421 milhões transações envolvendo 57 instituições financeiras, o que rendeu um faturamento bruto na faixa de R$ 547 milhões ao longo de 2017.

No decorrer de 2017 a Dataprev revisou seu processo de apuração de custos com o auxílio da consultoria Accenture. Essa revisão envolveu o desenvolvimento de metodologia própria contando com critérios de alocação de custos e despesas. Foram também aperfeiçoadas as classificações de custos diretos, indiretos, despesas indiretas de produção, despesas de operação e suporte (custo de estrutura), custos fixos, variáveis e gastos gerais de produção.

Em linhas gerais a nova metodologia, que passou a vigorar em outubro/2017, utiliza a ideia de **centros de custo**, utilizando o padrão por **absorção**. Os parâmetros de absorção (**drivers**) são obtidos por **medição mensal do consumo da produção.** A lógica de rateio subdivide-se da seguinte forma:

a) Para Custos dos Serviços Vendidos – CSV: são utilizados dois níveis (**análise específica e pessoal/correlacionados**). Os drivers, por sua vez, são divididos nas seguintes categorias: **Arquitetura Técnica, Atendimento, Desenvolvimento, Impressão, Infraestrutura, Infraestrutura de Alta Plataforma, Operação e Suporte e Relacionamento**. Os itens de análise específica correspondem aos relacionados à infraestrutura tecnológica (impressão, microfilmagem, consumo de rede, processamento por máquina e sistemas de alta plataforma). Os de pessoal e correlacionados são os relacionados a recursos humanos (horas de arquitetura técnica, horas de atendimento, horas de desenvolvimento, horas de operação e suporte e *headcount* SURL).

b) Para Despesas de Operação e Suporte: são utilizados dois níveis (**análise específica e pessoal/correlacionados**) com os drivers classificados em **diretos e indiretos não alocáveis e estruturais**. Os drivers são os mesmos vistos para o CSV.

O quadro a seguir resume as métricas de rateio para cada driver escolhido, destacando a forma de atribuição do consumo de cada cliente, na coluna Conceito:

Quadro – Métricas por tipo de driver de rateio do CSV.

Insumo	Métrica	Conceito
Relacionamento e Serviço	Pessoal alocado por cliente (headcount)	Gastos com pessoal da SURL-Superintendência de Relacionamento com Clientes, alocados nas atividades de atendimento e suporte ao Negócio.
Atendimento	Tempo por Tickets e Clientes	Gastos com pessoal da SUAT-Superintendência de Atendimento, alocado ao atendimento e gestão dos chamados de clientes.
Desenvolvimento	Horas de desenvolvimento, apropriadas por Cliente e Serviço	Gastos com pessoal, apropriados em todas as etapas dos projetos de desenvolvimento de software, por Cliente e Serviço.
Operação e Suporte	Horas por Ticktes - Processos do ITIL (RDM-Requisição de Mudança, RQS-Requisição de Serviço, Eventos, Incidentes, Problemas)	Gastos com pessoal alocado ao gerenciamento da produção, conforme processos do ITIL - Evento, Incidente, Problemas, RDM e RQS.
Arquitetura Técnica	Horas por Requisição de Serviço por Cliente e Serviço	Gastos com pessoal alocado em projetos de Arquitetura, demandados pelos clientes, sendo, a medição, realizada pelo tempo dos tickets de RQS, resolvidos pelo DEAT-Departamento de Arquitetura Técnica.
Rede	Mbps por Cliente e Circuitos de Trasmissão de dados por Clientes	Gastos com a alocação da capacidade de transmissão - Banda, quantidade de Mbps por Cliente.
Processamento Plataforma Alta	Quantidade de Sistemas por Cliente/Serviço	Gastos com a plataforma de grande porte, rateados por Cliente/Serviço.
Processamento Plataforma Baixa	Processadores e núcleos por Cliente/Serviço	Média aritmética entre o percentual do resultado do número de servidores e do número de núcleos por cliente - Gastos com a infraestrutura da Plataforma Distribuída.
Impressão	Milheiros de páginas impressas por Cliente	Gastos com impressão, divídos pela quantidade de páginas impressas por Cliente/Serviço.
Microfilmagem	Horas apropriadas na atividade de microfilmagem	Gastos com pessoal alocado às atividades de microfilmagem.

Fonte: Resposta da Dataprev às solicitações de auditoria.

Para evidenciar esse modelo, foram encaminhadas planilhas contendo os valores atribuídos a cada driver do serviço de empréstimo consignado e do total de serviços prestados pela Dataprev, conforme apresentado na tabela a seguir, que mostra os percentuais dos custos/despesas do serviço em tela sobre o total da Dataprev:

Tabela – DRE Gerencial– Evolução trimestral – Empréstimo consignado x Total 2017.

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial

Fonte: Resposta da Dataprev às solicitações de auditoria.

Com base nesses dados procedeu-se a uma análise de proporcionalidade do custo/despesa do Empréstimo Consignado com custo/despesa total em 2017, tendo como referência a razão de 37% desse serviço no total do faturamento, como mostrado na primeira tabela deste item do relatório. Conforme se depreende da coluna EC/Total da tabela anterior, os itens *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial* estão com participação percentual superior à proporção do serviço de empréstimo consignado no faturamento, o que contribui para que seja questionada a capacidade do modelo de rateio de refletir com fidedignidade o consumo de cada serviço. Dessa forma, essas proporções indicadas levam às seguintes assertivas de análise:

(i) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial* do custo com Impressão da Dataprev é consumido por um serviço tipicamente de processamento de transações, que, por definição não exigiria geração de documentação física.

(ii) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial* do item Atendimento, que compreende alocação de pessoal para tratar chamados de clientes, está atribuído ao processamento de transações que utilizam rotinas pré-programadas.

(iii) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial* do consumo de infraestrutura de alta plataforma com empréstimo consignado, percentual quase igual ao processamento da folha de pagamento dos beneficiários do INSS e o atendimento a serviços de outros clientes governo, como SRFB, MTE e PGFN. *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*, o processamento da folha de pagamento de benefícios (conhecida como "maciça") apresenta-se como tarefa mais complexa do que o processamento do consignado, haja vista o esforço de longa data para migrar esse processo da alta plataforma (*Unisys*) para uma infraestrutura menos custosa, o que ainda não tinha sido concluído em 2017.

(iv) Outro item a se considerar, é a carga do item de Desenvolvimento *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial* relacionado ao empréstimo consignado, ou seja, *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial* do custo de desenvolvimento de novos projetos de software (conforme conceitos acima) está atribuído a um serviço de processamento de dados, que, em tese, não demanda desenvolvimento contínuo de novas soluções de software, dado que as transações são processadas por rotinas automatizadas recebidas via troca de arquivos pela Internet, embora exigindo alguma manutenção circunstancial.

Dessa forma, os dados observados indicam que o modelo de apropriação de custos e despesas para o serviço de empréstimo consignado carece de melhorias quanto aos critérios de rateio de consumo dos itens apresentados, considerando o consumo de outros serviços da Dataprev e conforme se constata do juízo de razoabilidade dos itens de custo e das proporções consumidas. Assim, as informações de custos para o serviço em tela não parecem retratar a realidade do consumo de insumos operacionais da estatal.

Em suma, opina-se que as fragilidades apontadas dificultam o processo de conhecimento e gestão dos reais custos dos serviços prestados pela Dataprev, dificultando o adequado cumprimento do item 109.3 do Acórdão TCU nº 513/2018 – 1ª

Câmara, combinado com a discussão apresentada no Acórdão nº 598/2018 – TCU-Plenário. Essas informações de custo, quando não fielmente alocadas, podem mascarar áreas ineficientes e dificultar a intervenção na melhoria de níveis de serviços e assim, comprometendo a rentabilização geral do negócio.

Quanto ao solicitado no Acórdão TCU nº 513/2018-1ª Câmara e respondendo à questão de auditoria inicial, abordou-se a ideia de "adequação dos valores ressarcidos" em duas vertentes: (i) uma relacionada à capacidade de o montante pago cobrir os custos do serviço; (ii) e outra voltada para a avaliar se o preço cobrado por transação se encontra suportado por uma metodologia de custo. Essas vertentes se somam para auxiliar a responder ao questionamento de forma objetiva, aproveitando-se da melhor forma os dados disponibilizados pela Dataprev.

No caso do primeiro ponto de análise, foi observado que os valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev, **a título do processamento do empréstimo consignado são adequados** *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*, **com base na estrutura de custos que se constata no modelo adotado, conforme dados extraídos das planilhas encaminhadas pela estatal**. *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*.

Sobre a vertente da adequação do preço, a Dataprev, quando instada a explicitar a formação do valor do custo unitário em vigor por transação, limitou-se a dizer que:

> *"O modelo de negócio do serviço de empréstimo consignado atual, contempla todos os custos, e insumos, e investimentos necessários à prestação dos serviços.* ***A forma ou unidade de medida utilizada para tal, foi configurada como sendo a cobrança por parcela consignada como estratégia e metodologia possíveis, viáveis e justas para ambas as partes ajustadas****. "* (grifo nosso)

O serviço de consignado possui preço fixo por transação no valor de R$ 1,30 desde janeiro de 2017, quando sofreu reajuste de R$ 0,09, com cobrança a partir de 2017. Com base nas informações apresentadas, observa-se que a Dataprev possui uma metodologia de gestão de custos que se esforça para apresentar quais os fatores consumidos nos seus serviços, contudo, ainda não foi possível relacionar o preço atual de R$ 1,30 como resultado dessa metodologia, conforme afirma a própria estatal:

> *"Isto posto,* ***o novo modelo de custo não serviu para definir o preço do serviço do crédito consignado,*** *mas sim para comprovar internamente que este é um serviço estratégico para empresa, dada a sua rentabilidade e, em via de consequência, estabilidade que gera para empresa cumprir seus compromissos com empregados e fornecedores, dada as dificuldades de fluxo de caixa gerada pela baixa celeridade do pagamento da maioria dos clientes públicos."* (grifo nosso)

Conforme exposto, apesar de não ter sido baseado na metodologia informada, **mas sim em negociação direta com as instituições financeiras (vide Anexo II)**, percebe-se que, em relação a **adequação dos valores ressarcidos por esses clientes** o preço informado consegue gerar volume de faturamento suficiente para cobrir a parcela indicada dos custos de processamento desse serviço. **Alerta-se, entretanto, que, com a obtenção do preço em questão a partir da metodologia apresentada, será possível utilizar-se de**

elementos objetivos para promover negociações futuras balizadas em fatores de custos mais realistas e assim possibilitar aumentos de receitas, haja vista haver a possibilidade de desatualização do preço frente a variação dos custos dos insumos pois, segundo a Dataprev, seu preço está entre os mais baratos do mercado (Anexo II).

Dessa forma, **ressalta-se que uma estratégia de gestão de custos efetiva pode facilitar a formação de preço dos serviços da Dataprev, aumentando sua capacidade de negociação com clientes e o conhecimento sobre seus centros de custos**. No caso especial do serviço do processamento do consignado, destaca-se que um preço justo, formado de forma consistente e capaz de gerar receitas sustentáveis, pode repercutir no preço final do consignado. Essa possibilidade reforça ainda mais a necessidade de evolução da metodologia proposta, para cada vez mais refletir a realidade dos insumos consumidos nesse processo.

Complementarmente, convém registrar que, conforme cópia do Aviso n° 107/2018/GM/MDS, de 04/07/2018, encontra-se em andamento na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF-AGU) abertura de procedimento conciliatório envolvendo o relacionamento contratual entre INSS e Dataprev. Esse procedimento aborda a questão de que desde 11/2017 a Dataprev não possui contrato vigente para prestação de serviços com o INSS, seu principal cliente do setor público. Nas tratativas para sanar essa questão, o INSS posicionou-se no sentido de incluir compensação das receitas provenientes do processamento das transações do empréstimo consignado como abatimento em seu contrato com a Dataprev.

Dessa forma, com base no que foi discutido nesse item, frisa-se que essa discussão tem potencial para afetar sobremaneira a capacidade de faturamento e de gestão de fluxo de caixa da Dataprev, comparando-se com a situação atual, tendo em vista que tipicamente os clientes governamentais possuem restrições orçamentárias e costumam postergar o pagamento a seus fornecedores, conforme se depreende da leitura do Relatório de Gestão, que traz na página 265 o seguinte:

> *"O Saldo em Caixa da Dataprev, [...], iniciou com posição favorável**, mas apresentou geração negativa de caixa, em alguns meses, durante boa parte do ano, devido ao atraso no recebimento das faturas de clientes importantes**. "* (grifo nosso)

Nesse sentido, destaca-se um aumento na exposição ao risco financeiro (liquidez), exigindo medidas mitigatórias para eventual alteração do contrato com o INSS. Associando-se esse cenário com os pontos sobre gestão de custos aqui trazidos, reprisa-se a importância que essa temática tem para a sustentabilidade financeira da Dataprev, o que pode repercutir na capacidade de custeio e investimento para a manutenção da qualidade dos serviços de TI que suportam a previdência social.

9. Necessidade de aperfeiçoamento do processo gestão de segurança da informação.

<u>Objetivo Estratégico Afetado:</u> Ser reconhecida pelo ambiente seguro, pela proteção e privacidade das informações sob a guarda da empresa.

<u>Risco relacionado:</u> Risco de Segurança da Informação (Anexo I).

A Dataprev, como empresa estatal de TI do Governo Federal, possui como missão "fornecer soluções de tecnologia da informação e da comunicação para a execução e o aprimoramento das políticas sociais do Estado brasileiro". Para atender a esse objetivo a empresa conta com infraestrutura de desenvolvimento de soluções e processamento de transações, contando com cinco fábricas de *softwares* e três *Datacenters* localizados em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Como detentora de informações pessoais e sensíveis, suportando uma das mais importantes políticas públicas do Estado brasileiro, a previdência social, essa infraestrutura deve contar com alto nível de segurança da informação e resiliência, possibilitando que as informações estejam acessíveis sob condições de confidencialidade, integridade e disponibilidade.

Como critério para a presente análise foram adotados os processos APO13 – Gerenciar Segurança e DSS05 – Gerenciar os Serviços de Segurança, ambos integrantes do *framework* COBIT 5. Esses processos possuem como objetivo, respectivamente, (i) gerir o impacto de incidentes de segurança e (ii) minimizar o efeito nos processos de negócios da exploração de vulnerabilidades nos sistemas. Esse referencial serviu de base para a proposição da seguinte questão de auditoria: Os sistemas de suporte às políticas sociais desenvolvidos e sustentados pela Dataprev possuem um conjunto mínimo de requisitos de segurança implantados? Para responder a esse questionamento, a avaliação foi composta de dois momentos: análise da documentação de governança e realização de testes na modalidade *blind testing*, na qual são utilizadas somente informações públicas para acesso às aplicações.

a) Quanto à documentação de governança da Segurança da Informação

A Dataprev possui uma Política de Segurança da Informação e Comunicações – POSIC consignada na norma RS/3585/2017, que se encontra na quinta versão, de 30/06/2017. Essa norma encontra-se subdivida nas seguintes seções: justificativa, objetivo, escopo, referenciais, princípios e diretrizes gerais. Como diretrizes, restou clara a menção expressa a Gestão de Riscos, Gestão de Continuidade, Classificação de Segurança e Tratamento da Informação, Controle de Acesso, Uso aceitável de Recursos, Educação e Conscientização e Aquisição, Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas de Informação, Reporte e Tratamento de Incidentes, Auditoria e Conformidade e Penalidades.

Outro normativo a destacar é o Manual de Segurança de maio de 2013. Esse documento mostra que a Dataprev utiliza a abordagem de Sistema de Gestão de Sistemas de Informação - SGSI, citando que este "deve orientar a adequação, organização ou criação das práticas, processos e procedimentos de segurança da informação para as diversas atividades na empresa". Nesse referencial convém mencionar a estratégia escolhida para classificação da informação, que divide as informações da empresa em classificadas e restrita. As informações classificadas, por sua vez, dividem-se em Secretas e Reservadas; já as restritas são subdividas em pessoais e internas. Apesar de prever esse mecanismo de classificação da informação, na documentação enviada como resposta às

diversas solicitações de auditoria não foi possível constatar a existência de rótulo de classificação que demonstre a natureza de utilização dessa estratégia em todos os documentos, como exige a POSIC no item 6.4:

> "*As informações produzidas e custodiadas devem ser classificadas quanto ao nível de proteção, considerando as propriedades da disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade, e receber os procedimentos de tratamento da informação, abrangendo todo o seu ciclo de vida.* "

Sobre a operacionalização do seu SGSI, a Dataprev encaminhou a estratégia e declaração de escopo para gestão de riscos de segurança (ciclo 2017). Nesse documento constam detalhes da gestão de riscos de segurança, tais como critérios para análise, avaliação e tratamento de riscos. Também consta definido o escopo de análise de riscos em 2017, subdivido em camada operacional e camada tática. Na camada operacional o foco foram os riscos relativos aos protocolos DNS e NTP, presentes na infraestrutura de rede de comunicação de dados. Na camada tática, foram escolhidos para análise os principais processos para concessão de benefícios e seguro desemprego no âmbito dos *Datacenters*.

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial.

Como resultado dessa avaliação do SGSI para 2017, percebe-se que a estatal possui processo de avaliação formalizado, que lhe assegura um mínimo de consciência sobre em que áreas deve aprimorar seus controles de segurança. Contudo, chama a atenção a constatação de que ainda falta maturidade da área responsável para o entendimento satisfatório do complexo ambiente de sistemas da Dataprev, passando pela dualidade do enfoque na tecnologia em contraste com o enfoque no sistema. Essa última abordagem exige cada vez mais integração com as áreas responsáveis por esses sistemas, tornando-as corresponsáveis pela gestão de riscos específicos de suas soluções.

Com base no exposto, opina-se que a Dataprev possui no processo do SGSI um acompanhamento evolutivo dos seus requisitos de segurança. Somando-se a esse cenário as orientações específicas de segurança extraídas do manual de processo de desenvolvimento de software, pode-se opinar que existem esforços em andamento, a partir de uma área focada nesse processo (CGSI), de gestão de riscos de segurança da informação nas soluções a cargo da estatal.

Detalhando mais essa análise do SGSI da Dataprev, foram trabalhadas questões específicas tendo-se como referência teórica os processos de segurança da informação do COBIT 5 (APO13-Gerenciar Segurança e DSS05-Gerenciar os Serviços de Segurança). Das respostas enviadas pela estatal, foi derivado o quadro de análise a seguir:

Quadro – Análise de itens dos processos COBIT 5 de segurança da Informação.

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial

Fonte: Elaborado com base nas respostas a questionário e evidências encaminhadas pela Dataprev.

Em resumo, dos pontos analisados mostram que a Dataprev possui iniciativas em andamento na execução dos processos em questão, contando com um processo

definido e parcialmente em execução, restando ainda pontos de melhorias a serem trabalhados com recomendações específicas. Entende-se assim que o risco global de segurança da informação, do ponto de vista da governança, possui mecanismos de identificação, análise, avaliação e tratamento aceitáveis.

b) Quanto aos testes específicos em aplicações

Em um viés pragmático, buscou-se complementar a avaliação presente com a realização de testes específicos de endereços e soluções providas pela Dataprev, como resultados foram detectadas as seguintes vulnerabilidades:

b.1) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*.

b.2) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*.

b.3) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*.

b.4) *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial*.

Em suma, as análises efetuadas indicam que a Dataprev vem envidando esforços na tentativa de prover tratamento ao risco de segurança da informação ao qual está naturalmente exposta. Essa temática atrai grande importância com a iminência de instituição de um marco regulatório sobre a gestão de dados pessoais, diante do contexto cada vez mais digital que a sociedade brasileira se insere. Dessa forma, tendo como premissa que a condição de segurança é uma questão evolutiva e de caráter abrangente em toda a empresa, entende-se que os questionamentos levantados e as sugestões de melhorias recomendadas podem contribuir com o aprimoramento desse processo.

RECOMENDAÇÕES

1 - Realizar estudos e propor a construção de indicadores que mensurem o processo de atendimento de demandas quanto aos aspectos de complexidade, custo, esforço de trabalho, qualidade e tempo de atendimento.

Achados n° 1 e 2

2 - Estabelecer formalmente: (i) objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio; (ii) pelo menos um indicador para cada objetivo definido na forma acima, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da organização; (iii) metas para cada indicador definido na forma acima; (iv) mecanismos que a alta administração adotará para acompanhar o desempenho da gestão das aquisições.

Achado n° 3

3 - Prever em seus normativos que a descrição dos resultados esperados com a contratação que dependa de autorização de órgão colegiado contenha, no mínimo, os benefícios financeiros advindos com a contratação, e como a contratação impacta positivamente no negócio da organização.

Achados n° 3 e 4

4 - Criar um artefato, ou introduzir num artefato já existente - que componha o processo de contratação, item onde seja possível registrar a análise de investimento a ser realizada para cada projeto/demanda que envolva contratação de bens e serviços que dependa de autorização de órgão colegiado de modo que ele possa ser usado no processo decisório, contemplando uma análise econômico-financeira - que considere os custos de investimentos e manutenções e um horizonte temporal - e, ainda, um dos modelos de avaliação: *Total Cost of Ownership* (TCO,) *Return on Investiment* (ROI), *Net Positive Value* (NPV), *Internal Rate of R*eturn (IRR), *Payback Period* (PBP), *Economic Value Added* (EVA).

Achados n° 3 e 4

5 – Prever, como boa prática de gestão, em seus normativos internos a necessidade de indicação: (i) da informação de qual objetivo estratégico a contratação está vinculada (item I do art. 11 da IN nº 4/2014 da SLTI/MPOG e item 4.1.3.a da norma GA-2/2011) e (ii) do alinhamento com o PDTI quando for o caso (item I do art.11 da IN nº 4/2014 da SLTI/MPOG).

Achados n° 3 e 4

6 - Monitorar o desempenho da gestão de contratações por meio da implementação modelo e execução de avaliações de qualidade dos artefatos preenchidos no âmbito de contratações realizadas, voltadas para revisão dos modelos usados e revisitar os modelos de artefatos, em especial o estudo técnico, tendo por base a avaliação de qualidade dos artefatos preenchidos no âmbito das contratações já realizadas de forma a: i) evitar redundância no preenchimento de informações; ii) retirar campos pouco utilizados e que não tenham grande relevância para o processo; e iii) melhor orientar o preenchimento dos campos mais relevantes para cada um dos artefatos.

Achado n° 3

7 – Definir mecanismos/instrumentos para gerenciar riscos, mensurar resultados e buscar a opção mais vantajosa quando da análise de prorrogações contratuais.

Achado n° 3

8 - Adotar ações adicionais de sensibilização e capacitação acerca da gestão de riscos em contratações de TI.

Achado n° 3

9 – Avaliar a conveniência e oportunidade de adotar o processo eletrônico na formalização das aquisições (incluindo a rastreabilidade da tramitação e armazenamento de documentos).

Achado n° 4

10 – Atualizar os normativos e seus anexos referentes ao processo de compras e contratações de forma a manter a coerência e coesão entre eles.

Achado n° 4

11 - Para futuros processos de parceria com base no art. 28, parágrafo 32º, da Lei 13.303/16, realizar análise de riscos específicos, levando-se em conta o contexto da oportunidade de negócio em questão, apresentando estratégias de tratamento e monitoramento dos mesmos previamente à submissão às instâncias decisórias.

Achado n° 5

12 - Avaliar a conveniência e a oportunidade de que o processo de consultoria jurídica da Dataprev adote como referência o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, no sentido de evoluir o debate jurídico no contexto dos processos finalísticos da Dataprev.

Achado n° 5

13 - Com base na Cartilha de diretrizes e orientações da SEST, nomeada "Plano de Cargos e Salários e Plano de Funções", submeter as decisões sobre os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração, aprovados anteriormente pelo Conselho de Administração, à aprovação da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST, respeitando os limites e quantitativos advindos dessa discussão.

Achado n° 6

14 – Realizar estudos sobre a real necessidade das contratações de livre provimento existentes, buscando, no que couber, aderência ao item 9.1.1.4 do Acórdão nº 3023/2013-Plenário e conformidade com as normas internas NGP12-11, item 5.1 e Manual de Organização, item 2.6.a, procedendo aos desligamentos necessários quando não se verificar o atendimento a essas premissas.

Achado n° 7

15 - Reavaliar a forma de alocação de custo dos componentes *(drivers)* que não apresentam similaridade de proporção com o volume de faturamento do serviço de processamento do consignado, ou utilizando outro critério que reflita a magnitude desse serviço.

Achado n° 8

16 - Apresentar plano de ação abordando o tratamento de todas as vulnerabilidades apontadas e proposições de melhorias para o processo de segurança da informação, incluindo ações necessárias, área responsável e data de conclusão.

Achado n° 9

CONCLUSÃO

O objetivo precípuo desta auditoria foi avaliar a gestão da Dataprev no exercício de 2017, em cumprimento às responsabilidades atribuídas ao controle interno de cada Poder, dispostas nos artigos 70 e 74 (item IV) da Constituição Federal de 1988. Nesse intuito, diante da necessidade de priorização de esforços, definiu-se os temas a serem abordados em conjunto com o TCU. Dentro do escopo definido para exames, as análises demostraram que, de forma geral, a gestão da Dataprev quanto à legalidade, legitimidade, economicidade estão adequadas, embora caibam ressalvas quanto aos pontos trazidos neste relatório.

Em primeiro lugar, considerando a natureza jurídica e o negócio da Dataprev, observou-se que as peças (Rol de responsáveis, Relatório de gestão, e Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela UPC) estão em conformidade com as normas e orientações do Tribunal.

Relativamente aos recursos oriundos da Ação 4117 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Previdência Social buscou-se analisar se estão sendo utilizados para a finalidade a que se propõe. No geral, observou-se que os gastos estão aderentes ao que a Ação 4117 sugere, distribuindo os valores em elementos de software e hardware que tipicamente podem ser atrelados à melhoria de infraestrutura de TI. Contudo, constatou-se a existência de gastos no montante de R$ 3,6 milhões não previstos no planejamento institucional (Plano de Ação 2017), totalizando 32% do total da referida Ação.

Em se tratando de gestão de pessoas, foi realizada uma análise das contratações *ad nutum*, verificando-se um incremento relevante no número de contratações extraquadro em relação ao ano anterior, bem como crescimento considerável em relação à média histórica dos últimos sete anos. Essa evolução representa potencial de aumento anual da ordem de R$ 4 milhões com salários de extraquadro a partir de 2017, o que equivale a cerca de 13% do aumento de despesas de pessoal no comparativo 2016-2017. Com base nos dados observados e nos critérios adotados, opina-se que as contratações extraquadro apresentam discrepâncias em relação ao que orienta os normativos internos da Dataprev, principalmente quanto ao aspecto de justificativa técnica e formalização das admissões, tendo em vista o grau de excepcionalidade que esse tipo de contrato de trabalho requer. Essa situação fragiliza a percepção de governança da estatal e aumenta a exposição aos riscos de Incapacidade Técnica e de Integridade (Anexo I). Também pode contribuir para o aumento não sustentável da estrutura de despesas com pessoal, o que pressiona o principal componente das despesas totais da estatal.

A respeito das Compras e Contratações foram analisadas as principais contratações de TI da UPC com enfoque na documentação produzida nas fases de Planejamento e Gerenciamento das Contratações, bem como a aderência dos normativos internos que disciplinam a matéria à legislação aplicável. Ao final dos trabalhos pode-se afirmar que a Dataprev não possui um plano de aquisições (contratações), embora possua planejamento anual de suas ações e tenha um plano orçamentário anual.

Também foram encontradas as seguintes fragilidades na fase de Planejamento das Contratações: falhas/ausência na definição dos resultados esperados com a contratação em uma contratação; falhas na elaboração/Inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratado em quatro contratações; falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas em dois processos; falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida em oito processos; dois contratos em que a pesquisa de preços não pôde ser realizada; falhas/ausência de Análise de Riscos em oito processos de contratação.

Já na fase de Gerenciamento Contratual, foram observadas as seguintes desconformidades: ausência de Avaliação Trimestral de Desempenho do Fornecedor no sistema Protheus (ERP) em um contrato; ausência de documentos relativos à liberação do serviço ou atesto da entrega do bem no sistema Protheus em um dos contratos analisados.

Considerando os normativos internos que disciplinam as fases e planejamento e gestão contratuais, pode-se afirmar que estes atendem os requisitos estabelecidos nos dispositivos legais a que a Unidade Auditada está sujeita, mas carecem de adoção de algumas boas práticas estabelecidas no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI do TCU, no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - versão 3 do MPDG e IN SLTI/MP nº 4/2014. Também, é possível concluir da análise desses normativos que falta coerência entre eles em alguns momentos, parecendo haver descolamento entre as atualizações sofridas ao longo do tempo. Já a operacionalização/implementação das fases de planejamento e gestão de aquisições carece de melhoramentos em alguns controles. A documentação dos processos de contratação está dispersa, constando, a depender do tipo de documento, em mais de um sistema de informação, além de contar com mais de um armazenamento físico (pasta física sob guarda da área de gerenciamento contratual e processo físico). No mesmo tema, foi realizada análise de riscos de proposta de parceria entre Dataprev e a empresa PIQL, nos moldes do inciso II, parágrafo 3º, art. 28, da Lei. 13.303/2016, sendo recomendado que essa experiência e os riscos levantados sirvam de referência para novas contratações do tipo.

Quanto ao item de Tecnologia da Informação, as análises realizadas sobre aspectos da segurança da informação apontam para a existência de um processo de gestão em evolução e carecendo de melhorias em pontos específicos. Em especial, destaca-se que a gestão de risco de segurança da informação poderia refletir-se com mais intensidade na gestão de riscos específico das ações do planejamento estratégico, podendo-se até convergir as duas ferramentas em questão. Chama-se a atenção também a ausência de um processo de classificação de informações e de um inventário de ativos críticos de sistemas de informação, base para uma atuação mais coesa do SGSI.

Conforme definido, relativamente ao item “Demonstrações Contábeis” foi realizada uma análise da adequação dos valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev, a título do processamento do empréstimo consignado (Acórdão TCU nº 513/2018 – 1ª Câmara). Nesse sentido, a análise buscou revisitar a discussão trazida no Relatório CGU nº 201601435, que analisou as contas do exercício de 2015 da UPC. Para isso procurou-se verificar se os valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev a título de processamento de empréstimo consignado são adequados. Ao final dos trabalhos foi possível observar que o faturamento desse serviço está adequado para

cobrir os custos, conforme os dados encaminhados pela UPC. Entretanto, não foi possível derivar diretamente da metodologia descrita pela estatal o preço cobrado pelo serviço do crédito consignado.

Por fim, como forma de contextualizar a relevância dos pontos identificados neste relatório, consolida-se abaixo a relação de objetivos estratégicos que podem ser afetados caso as situações identificadas não sejam tratadas a contento, o que implica em aumento de exposição aos respectivos riscos relacionados:

Quadro – Objetivos estratégicos e achados do relatório

Objetivo Estratégico	Riscos relacionados	Quantidade de Achados
Aprimorar processos visando qualidade, agilidade, disponibilidade e automação utilizando como referência as melhores práticas de mercado.	**Risco Financeiro** **Risco de Integridade**	**3**
Consolidar cultura de gestão de risco, gestão de ética e transparência em toda a empresa	**Risco de Integridade** **Risco de Incapacidade Técnica**	**2**
Ter a melhor infraestrutura de TI do Governo Federal.	Risco de Receita Risco Operacional Risco da Segurança da Informação	1
Expandir portfólio de serviços e clientes; e consolidar cultura de governança e gestão baseada em planejamento, métricas, indicadores e análise de informações.	Risco de Receita	1
Prover alta performance na gestão de recursos financeiros e ativos, intensificando a gestão por custos e indicadores econômico/financeiros.	Risco Financeiro Risco de Receita	1
Ser reconhecida pelo ambiente seguro, pela proteção e privacidade das informações sob a guarda da empresa.	Risco de Segurança da Informação	1

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Do quadro anterior, conclui-se que os **objetivos mais afetados** dizem respeito ao **aprimoramento de processos visando mais eficiência na entrega de resultados,** associado com a **consolidação de uma cultura de gestão de riscos, ética e transparência**. Dessa forma, pondera-se que o adequado tratamento dos achados deste relatório pode contribuir com a mitigação dos riscos relacionados. Por fim, os questionamentos aqui trazidos se inserem no esforço contínuo de manutenção de níveis aceitáveis de governança para que a Dataprev possa continuar suportando políticas públicas essenciais ao Estado brasileiro.

ANEXOS

I – Resultados do Levantamento de Informações para identificação de Riscos na Dataprev

Ação de Controle 201702200 - Identificação de Riscos Dataprev – Descrição de Riscos Estratégicos.

Os objetivos estratégicos da Dataprev são desdobrados em ações em um plano de ação anual. Na versão de 2017 existem 156 ações, dessas, 26 são consideradas transformadoras (prioritárias). Por questões de eficiência, optou-se por restringir a presente análise a essas ações prioritárias, incluindo os riscos já levantados e as estratégias escolhidas para tratamento pela empresa.

A Dataprev possui metodologia de gestão de riscos definida conforme o documento "Metodologia de Gerenciamento de Riscos do Plano de Ação". Dessa forma, para cada ação do plano de ação já existem riscos identificados e estratégias de atuação definidas. Como já existe esse esforço de gestão de riscos no contexto do plano de ação, a presente avaliação buscou agregar e analisar essas informações existentes, fragmentadas no contexto de cada ação do plano e tentar derivar riscos estratégicos que permeiam várias ações e objetivos, que precisariam ser tratados de forma coordenada pela alta direção.

O Plano de Ação de 2017 inclui um total de 156 ações e 296 riscos mapeados e inseridos na ferramenta IBM/CA *Clarity*, sendo que 53% dos riscos estão concentrados em 04 (quatro) categorias: **Clientes, Indisponibilidade de Equipe, Risco Operacional e Indisponibilidade Financeira**. Desse total, 26 ações são consideradas transformadoras (prioritárias) contando, por sua vez, com 55 eventos de risco:

Categoria	Qtd.	%
Clientes	**9**	**16%**
Indisponibilidade Financeira	**8**	**15%**
Incapacidade Técnica	**7**	**13%**
Risco Operacional	**7**	**13%**
Inviabilidade do Recurso Tecnológico	5	9%
Dependência de outro Resultado ou Projeto	4	7%
Indisponibilidade de Equipe	4	7%
Inviabilidade de Licitação/Processo Licitatório	4	7%
Risco de Infraestrutura	3	5%
Risco de Conjuntura	2	4%
Alteração Legislativa	1	2%
Indisponibilidade de Dados	1	2%
Total Geral	**55**	**100%**

Com base nessas informações são apresentados a seguir os principais riscos, que podem ser considerados de nível estratégico para a Dataprev, derivados dos riscos individuais relacionados ao Plano de Ação 2017, separados por categorias.

1. CLIENTES

Risco de Receita: devido a falhas no mapeamento de necessidades, desalinhamento de escopos de clientes e obsolescência tecnológica, poderá ocorrer diminuição da demanda de serviços da Dataprev, o que poderá levar à redução de receitas e perda de valor.

Como estratégias de mitigação para esse risco, a Dataprev tem adotado ações junto aos clientes para tentar antecipar expectativas, negociando melhor suas prioridades, além de rever também o modelo de custos.

Segundo o estudo "*The value killers revisited*"[1] o risco estratégico que mais contribuiu para perdas de valor segundo uma pesquisa em 2012 com 100 empresas foi o risco de queda na demanda (*Demand shortfalls)*. Esse exemplo reforça a necessidade de se tratar o risco aqui apontado como estratégico pela Dataprev, tendo em vista os cenários de restrição orçamentária e rápida mudança tecnológica.

A reflexão que se propõe a partir desse risco é estudar as razões para se iniciar projetos de novos serviços sem o devido mapeamento de necessidades dos clientes, o que aumenta, naturalmente, o risco de falta de interesse do cliente. Nessa linha, para balizar novos controles, é importante pensar quão eficiente está o processo de mapeamento de necessidades do mercado pela Dataprev. Esse processo deve levar em conta as necessidades e demandas dos clientes para iniciar, a partir de um estudo de viabilidade, eventuais projetos para preparação de soluções. Destacam-se como elementos que podem auxiliar na mitigação de riscos os estudos de viabilidade técnica e financeira das soluções, bem como a confecção de casos de negócio (*Business Cases*) para se mostrar o real ganho em termos de negócio que o projeto ou ação poderá trazer para a Dataprev e seus clientes.

2. INDISPONIBILIDADE FINANCEIRA

Risco Financeiro: devido a restrições orçamentárias, falhas de priorização ou má gestão de fluxo de caixa, poderá ocorrer a não aquisição de soluções tecnológicas estruturantes, o que poderá impactar diretamente o provimento de novos serviços ou atrasos no atendimento dos clientes.

Como estratégia de tratamento a esse risco, a Dataprev tem adotado a necessidade de priorização de investimentos e o acompanhamento do processo de aquisição de clientes. Nesse contexto, ressalta-se que a prática de instituir comitês estratégicos para a priorização de projetos pode contribuir para a eficiência da alocação de recursos em cenários de restrição orçamentária. Também pode contribuir com essa questão a prática já comentada de realizar estudos de viabilidade técnica e financeira dos projetos.

Convém destacar que as causas desse risco se relacionam diretamente com as disciplinas de **Riscos Financeiros (mercado, crédito e liquidez)**, que devem ser tratados também no contexto de risco estratégico. Segundo o Guia de Orientação para Gerenciamento de Riscos Corporativos do IBGC:

[1] Deloitte - disponível em https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/br/Documents/audit/ValueKiller.pdf.

"riscos financeiros são aqueles associados à exposição das operações financeiras da organização. É o risco de que os fluxos de caixa não sejam administrados efetivamente para maximizar a geração de caixa operacional, gerenciar os riscos e retornos específicos das transações financeiras e captar e aplicar recursos financeiros de acordo com as políticas estabelecidas. São ocorrências tais como a administração financeira inadequada, que conduz a endividamento elevado, podendo causar prejuízo frente à exposição cambial ou aumentos nas taxas de juros, etc. Incluem-se neste grupo operações no mercado de derivativos de commodities."

3. INCAPACIDADE TÉCNICA

Risco de Incapacidade Técnica: devido a falhas na capacitação técnica de pessoal e à não adoção de novas tecnologias, podem haver dificuldades na implementação de novas soluções, o que poderá impactar diretamente na capacidade de atendimento das necessidades dos clientes.

As estratégias utilizadas para mitigar esse risco dizem respeito à priorização de treinamentos para a equipe interna ou contratar serviços de terceiros. Contudo, em consulta ao documento do Planejamento Estratégico (2016-2019), não foram identificadas menções diretas à necessidade de capacitação do quadro técnico, embora haja objetivos envolvendo o clima organizacional, a excelência do local de trabalho e a gestão de produtividade.

No mesmo documento, na Perspectiva de Aprendizado e Crescimento, também não se observou iniciativa de se correlacionar a aprendizagem com o restante do planejamento estratégico. Assim, apresenta-se como reflexão a questão de que pode estar havendo um descasamento da estratégia de pessoal com a estratégia de negócio, tendo em vista que a necessidade de expansão tecnológica pode não estar sendo refletida na política de capacitação.

Nessa mesma linha, destaca-se que há a ação "2.01 - Plano de capacitação 2017 executado e 2018 aprovado" classificada como prioritária. Embora essa ação apresente atividades relacionadas com capacitação e treinamento, não foram observadas nessas atividades princípios de gestão de competências e gestão do conhecimento. Opina-se que essas ferramentas podem auxiliar no mapeamento de lacunas existentes entre a situação atual e a desejada em termos de capacidade de entrega de soluções inovadoras e de valor agregado aos clientes da Dataprev.

Como estrutura teórica para abordar o entendimento desse risco, pode-se citar a publicação *Risk IT Framework*[2] da *Information Systems Audit and Control Association* (Isaca/Cobit5), que define o Risco de TI como um componente do universo de risco total da organização. Nessa definição está incluída a ideia de que o Risco de TI é um risco de negócio relacionado com o uso, propriedade, operação, envolvimento, influência e adoção da TI na organização como um todo. Em mais detalhes, diz respeito aos eventos e condições originados na TI e que podem impactar os objetivos de negócio.

[2] Conforme COBIT 5, disponível em http://www.isaca.org/knowledge-center/risk-it-it-risk-management/pages/default.aspx.

O *Risk IT Framework* apresenta uma categorização para os riscos de TI com 03 (três) componentes: Riscos relacionados com geração de valor/benefício de TI; Riscos relacionados com entrega de Projetos de TI; e Riscos relacionados com a entrega de Serviços e Operações de TI. O risco aqui discutido diz respeito à primeira categoria, estando relacionado diretamente com a capacidade da TI de agregar valor com a criação de novas oportunidades de negócio, seja com inovações ou com melhoria na eficiência das operações.

4. RISCO OPERACIONAL

Para melhor entendimento dessa parte, apresenta-se inicialmente o conceito de Riscos Operacionais segundo o Guia de Gerenciamento de Riscos Corporativos do IBGC:

> *"Os riscos operacionais estão associados à possibilidade de ocorrência de perdas (de produção, ativos, clientes, receitas) resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de processos internos, pessoas e sistemas, assim como de eventos externos como catástrofes naturais, fraudes, greves e atos terroristas. Os riscos operacionais geralmente acarretam redução, degradação ou interrupção, total ou parcial, das atividades, com impacto negativo na reputação da sociedade, além da potencial geração de passivos contratuais, regulatórios e ambientais. "*

A Metodologia de Risco do Plano de Ação da Dataprev seguiu caminho semelhante na sua definição:

> "*Risco Operacional* - ***Possibilidade de falha, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas e sistemas, ou indefinição de metodologias, ocasionando perdas, ou de incertezas no esforço de implementação****. "*

Dessa forma, diferentemente dos outros ricos apontados, em que se procedeu a uma consolidação dos riscos mapeados pelas áreas e vinculados às ações, entende-se que neste caso uma consolidação não seja necessária, tendo em vista que a própria definição clássica de risco operacional, trazida acima, já engloba os exemplos trazidos. O seu tratamento como risco estratégico dependerá de como está o processo de gerenciamento de riscos em toda a organização, que deve fazer parte de cada processo organizacional. No caso da Dataprev, observa-se que esse movimento está em estágio inicial, havendo um trabalho piloto em dois processos: Compras e Contratações e Migração do Mainframe - CV3. Assim, opina-se que o risco operacional na Dataprev pode ser tratado como risco estratégico tendo em vista que ainda não há um processo instalado, definido e maduro de gerenciamento de riscos corporativos na estatal.

5. INVIABILIDADE DO RECURSO TECNOLÓGICO

Risco Tecnológico: devido à instabilidade ou indisponibilidade de soluções ou equipamentos, poderá ocorrer atrasos e falhas nas soluções em uso pelos clientes, o que poderá impactar diretamente na capacidade de geração de receitas e atendimento de níveis de serviços de soluções contratados por clientes.

O presente risco se encontra no mesmo contexto trazido na discussão anterior sobre o Risco Operacional. Em especial, as questões sobre problemas de perfomance e sobre segurança da informação devem ser tratadas como assuntos estratégicos pela Dataprev dentro do escopo do Risco Operacional. Destaca-se que já existe iniciativa específica de

acompanhamento de segunda camada sobre o Risco de Segurança da Informação, contando com área específica vinculada e seguindo preceitos da família de normas ISO/IEC 27.000.

6. DEPENDÊNCIA DE OUTRO RESULTADO OU PROJETO

Risco global do projeto - efeito da incerteza sobre o projeto como um todo, decorrente de todas as fontes e incluindo o agregado dos riscos individuais, refletindo na exposição das partes interessadas a variações nos resultados do projeto.

Esse tipo de evento enquadra-se no que *o Project Management Institute* (PMI) chama de *Project Interdependency Management*[3] e diz respeito às interdependências entre fatores internos e externos que podem impactar a conclusão do projeto. Assim, como o mapeamento dessas dependências deve fazer parte do processo de gestão de projetos corporativos e da gestão do risco de projeto como um todo, optou-se por não agregar esses eventos em um risco estratégico específico.

Cabe destacar que na disciplina de Gestão de Riscos de Projetos, o PMI divide os riscos em dois tipos: riscos individuais do projeto e risco global do projeto. Os riscos individuais cuidam de eventos ou condições que podem impactar especificamente em um ou mais objetivos de um projeto. Já o risco do projeto no geral trata de questões que podem comprometer o projeto como um todo, incluindo a agregação de riscos individuais.

Nessa linha, segundo o PMI, as melhores práticas apontam para a melhoria no mapeamento e na comunicação de projetos ou atividades que possuem algum nível de interdependência. Uma dessas práticas prevê que o próprio risco de projeto como um todo deve abordar as contribuições (o que cada projeto deve entregar de resultado que pode ser usado por outros projetos) e dependências (insumos que o projeto precisa obter para conseguir obter êxito).

7. RISCO DE CONJUNTURA

Risco de Conjuntura: devido a mudanças nos cenários político, social, legal e econômico, poderão acontecer mudanças estruturais nas demandas dos clientes e na própria capacidade da Dataprev de atuar no mercado governo, o que poderá ter como consequências perdas financeiras, danos de imagem e fragilidades na capacidade operacional de atender aos contratos firmados com clientes.

A Metodologia de Risco do Plano de Ação da Dataprev apresenta o seguinte conceito para essa categoria de risco: "*Possibilidade de perdas por mudanças no cenário político, cultural, social, econômico ou financeiro*".

Para melhor compreender a importância desse risco apresenta-se também definição utilizada no contexto financeiro pelo Banco do Brasil SA[4]:

[3] Disponível em https://www.pmi.org/learning/library/project-interdependency-management-1038.
[4] Disponível em http://www.bb.com.br/portalbb/page3,136,2545,0,0,1,8.bb.

"Risco de Conjuntura: decorre da possibilidade de perdas decorrentes de mudanças verificadas nas condições políticas, culturais, sociais, econômicas ou financeiras do Brasil ou de outros países.

a) Risco Estratégico – risco de perdas pelo insucesso das estratégias adotadas, levando-se em conta a dinâmica dos negócios e da concorrência, as alterações políticas no País e fora dele e as alterações na economia nacional e mundial.

b) Risco-País – risco de perdas em função de alterações políticas, culturais, sociais, financeiras /fluxo de capitais/ou econômicas em outros países com os quais haja algum tipo de relacionamento econômico, principalmente investimentos.

c) Risco Sistêmico – risco de perdas em virtude de dificuldades financeiras de uma ou mais instituições que provoquem danos substanciais a outras, ou ruptura na condução operacional de normalidade do Sistema Financeiro Nacional – SFN."

Deriva-se dessas definições que esse risco abrange fatores externos à Dataprev e que possuem impacto geral na sustentabilidade das atividades da empresa, afetando macroprocessos e objetivos estratégicos. Entende-se que, assim, há dificuldades de se identificar riscos individuais em projetos específicos relacionados com fatores dessa magnitude.

O primeiro evento trata na verdade de um risco de projeto, já o segundo poderia ser enquadrado no risco de clientes, tratado anteriormente. Assim, entende-se que esse risco abarca a organização como um todo, podendo impactar diversos projetos e macroprocessos, devendo ser tratado como risco estratégico.

Formas de tratamento desse risco podem incluir mapeamento de áreas de interesse e de interfaces que podem interferir no contexto externo da Dataprev, bem como a utilização das ferramentas de análise de cenários. A título de exemplo, duas dessas interfaces são o INSS e o Congresso Nacional, em que há a necessidade de se acompanhar o trâmite dos projetos de interesse, como é o caso da reforma da Previdência, o que impactaria a missão da Dataprev, que é fornecer soluções de tecnologia da informação e da comunicação para a execução e o aprimoramento das políticas sociais nacionais.

8. RISCOS DE INTEGRIDADE E DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Associados aos riscos acima trazidos, complementa-se a presente análise com os riscos estratégicos de integridade e de segurança da informação. Esses riscos emanam de uma visão transversal aos demais riscos, bem como da natureza de empresa pública, focada em tecnologias informacionais e detentora de bases de dados sensíveis para as políticas públicas previdenciárias e sociais.

O risco de integridade pode ser descrito como: **devido a desvios de conduta ou atos *ilícitos, poderão ser tomadas decisões sem embasamento técnico e legal, o que poderá ter como consequências perdas financeiras, danos de imagem, ações judiciais e fragilidades na capacidade operacional de atender a necessidades de clientes.**

Adicionalmente, informa-se que a Dataprev apresentou seu plano de integridade por meio do Ofício PR/007/2017 em resposta às recomendações do Relatório de Avaliação de Integridade em Empresas Estatais nº 201601846. As ações do citado plano estavam

planejadas para ocorrer no decorrer de 2017 e no dia 26/01/2018 a estatal informou ter concluído a implementação dessas ações, cuja efetiva adoção ainda não foi objeto de análise por parte da CGU.

Já o risco de segurança da informação, pode ser descrito como: **devido a vulnerabilidades nos componentes de software e hardware ou falha humana, poderão ser comprometidos os atributos de confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações da Dataprev, o que poderá causar perdas financeiras, danos de imagem, ações judiciais e fragilidades na capacidade operacional de atender a necessidades de clientes.**

Para esse risco, destaca-se que há área específica na Dataprev atuando sobre essa temática. No entanto, não foi escopo do presente trabalho a análise da efetividade dos esforços nessa área da empresa.

8. CONCLUSÃO

O objetivo do presente levantamento foi o levantamento de informações para a identificação de riscos relacionados à Dataprev e categorizáveis como estratégicos. Com base nas informações apresentadas, entende-se que os 09 (nove) riscos levantados não exaurem o universo de possibilidades envolvendo os objetivos e as operações dessa estatal, mas podem servir de guia para um esforço evolutivo à gestão de riscos da empresa, bem como para alinhar inicialmente as ações de planejamento de auditorias do controle interno.

Em suma, a ideia aqui é fomentar a discussão de elementos que podem auxiliar a Dataprev nos esforços de atendimento do que consta no art. 1º da IN nº 01 Conjunta MP/CGU de 2016, que orienta que "o*s órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança*".

Este trabalho almejou agregar informações aos esforços da Dataprev para implantar uma estrutura de gerenciamento efetivo de riscos. Como encaminhamento, opina-se que a instância de segunda camada (área de Governança e Controles Internos) proceda à análise das presentes informações e avalie a possibilidade de incorpora-las aos seus processos em andamento, em especial incrementando a identificação e listagem de riscos existentes e as atividades de monitoramento e tratamento aos mesmos.

II – Manifestação da Unidade Examinada e Análise da Equipe de Auditoria

A Dataprev, por meio do Ofício CJUR nº. 043/2018 de 03/09/2018, encaminhou sua manifestação sobre os resultados encaminhados em versão preliminar deste Relatório. A seguir, são apresentados esses posicionamentos, separados por cada item da seção Resultados e seguidos da análise da equipe de auditoria acerca das alegações efetuadas pela UPC:

Item 1 – Avaliação da Ação 4117 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura de Tecnologia da Informação para a Previdência Social

"Realizada uma contextualização sobre a importância e dificuldades relacionadas à ação "Nova Versão do Portal de Atendimento CNIS/SIBE", fora asseverado às fls. 13 do Relatório de Fiscalização que:

> *"Tendo como base esse exemplo de prolongamento do citado programa, outro alerta que se faz é que a estatal conta com mecanismo de remuneração variável (RVA) que vincula, segundo o Relatório de Gestão 2017, parcela da "remuneração ao desempenho dos dirigentes, de modo a garantir a implementação da estratégia corporativa, o alcance de resultados na empresa e a execução das políticas públicas". Um dos indicadores utilizados é o índice consolidado de resultados, que se utiliza dos resultados do plano de ação para seu cálculo, logo, programas de longo prazo podem gerar ações no plano de forma deliberada e assim metas empresariais para compor essa parcela de remuneração.*
>
> *Assim, destaca-se com esse case do programa CNIS-SIBE, que incertamente prevê entregas até 2022, que a manutenção de um mesmo programa por longo período, com sabido descumprimento de cronogramas e gerando grande volume de projetos distintos, embora conectados, exige planejamento sincronizado com as reais expectativas do cliente. Esse aspecto temporal do programa em questão afasta a essência de projeto e resgata a ideia de ser melhor tratado como um processo normal, exigindo naturalmente melhorias no planejamento e na gestão de demandas, sendo capaz de refletir eventuais mudanças de escopo e cumprir os prazos acordados."*

No que se refere ao Projeto Portal CNIS-SIBE, tem-se a esclarecer que seu escopo original foi concluído em 2014. Em 2015, o INSS propôs uma nova concepção para o Portal, que envolveu revisão nos processos de negócio e uma nova arquitetura para o sistema. Esta nova visão resultou em um novo cronograma que previu entregas até 2022. A partir de então, a DATAPREV

trabalha com versionamentos, visando atender às mudanças solicitadas pelo Cliente ou aguardando disponibilidade/autorização deste para homologação e implantação em produção.

Em julho de 2017, por exemplo, a Dataprev concluiu o desenvolvimento da espécie Benefício por Incapacidade, com perícia, concessão e revisão desta espécie de benefício, conforme especificado pelo INSS. A esta entrega, foi agregada toda a mudança advinda do projeto PMAM (projeto de eficiência e governança das agendas), um novo paradigma a ser utilizado nos procedimentos de perícia médica e que, portanto, deveria estar contemplado no SIBE.

Este projeto gerou, então, versões do sistema SABI e SIBE durante todo o ano de 2017. Após homologação do INSS, a Dataprev liberou uma versão final para implantação em outubro de 2017, incluindo alterações significativas nas perícias, além das já incorporadas pelo PMAN. Novo ciclo de homologação ocorreu e novas alterações significativas solicitadas nas perícias foram desenvolvidas. A Dataprev tornou a disponibilizar nova versão em 22 de janeiro de 2018. O INSS está imprimindo esforços para dar retorno e/ou aceite para implantar a referida versão em produção.

Frise-se que é nítido que as repactuações de prazo, mudança de escopo, adiamentos de homologações ou até o mesmo as liberações de implantações do SIBE/CNIS não são decisões exclusivas da DATAPREV e, sim, discussões em conjunto por Gestores do INSS que decidem sobre as questões que envolvem mudanças ou implantações. Desta feita, como a Dataprev possui alta dependência do Cliente, não pode se responsabilizar genérica e unilateralmente pelo cumprimento das entregas, mas vem atuando de modo diligente no sentido de, além de atender às necessidades do INSS, mitigar os riscos de reprogramação dos cronogramas.

Por certo, a postura do Cliente na constante busca pelo aperfeiçoamento do projeto em muito se justifica pela sua importância e criticidade. As possibilidades tecnológicas em permanente evolução impulsionam a busca incessante pela melhor forma de atendimento à sociedade. Tanto assim que os cidadãos já usufruem dos benefícios do Portal CNIS-SIBE.

Então, o que se pode constatar é que o planejamento do projeto é, sem dúvida, sincronizado entre Dataprev e INSS. Este planejamento, inclusive, tem se traduzido em metas do planejamento estratégico anual da Dataprev e em abertura de demandas específicas pelo INSS. Procedimentos estes, como é de conhecimento dessa Ilma. Fiscalização, envolvem, conforme o caso, o INSS como Acionista, membro nato do Conselho de Administração e/ou Cliente.

Destarte, a fim de evitar, também, uma compreensão equivocada de que o parcelamento do programa pode estar sendo planejado de maneira deficitária para viabilizar alcances de remunerações variáveis (RVA), pedimos

vênia para sugerir a exclusão do parágrafo que trata do tema ou sua adaptação, conforme sugestão abaixo:

> *"Tendo como base esse exemplo de prolongamento do citado programa, outro alerta que se faz é que a estatal conta com mecanismo de remuneração variável (RVA) (...). Um dos indicadores utilizados é o índice consolidado de resultados, que se utiliza dos resultados do plano de ação para seu cálculo, logo, programas de longo prazo devem estar alicerçados em análises criteriosas ao serem inseridos no plano e como metas empresariais para compor essa parcela de remuneração."*

Com relação ao último parágrafo do item do relatório em digressão, sugerimos apenas uma singela adaptação, apta a refletir todo o esforço de alinhamento que a Dataprev realiza com seus clientes no planejamento de suas demandas/projetos:

> *"Assim, destaca-se com esse case do programa CNIS-SIBE, que incertamente prevê entregas até 2022, que a manutenção de um mesmo programa por longo período, com sabido descumprimento de cronogramas e gerando grande volume de projetos distintos, embora conectados, deve continuar exigindo planejamento sincronizado com as reais expectativas do cliente. Esse aspecto (...) prazos acordados."*

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A manifestação da Dataprev sobre esse item contribui com o entendimento de que o sucesso do projeto em questão é de fato um esforço conjunto entre o cliente e fornecedor. Essa informação reforça a necessidade de se atentar para um processo de planejamento de demandas sincronizado com as reais necessidades de seu principal cliente, qual seja o INSS. Nesse contexto, as sugestões de alteração textual foram em sua maioria aceitas e não interferem na discussão proposta no item.

Item 2 – Insuficiência de indicadores de desempenho para acompanhamento do processo de atendimento de demandas

"Ab initio, compreendemos que a Ilma. Equipe de Auditoria se concentrou no painel de acompanhamento diário, em razão da forma como a Dataprev atendeu às solicitações de auditoria sobre o tema.

Não obstante os esforços que estão sendo implementados para atendimento do Acórdão nº. 598/2018 TCU-Plenário, julgamos importantes esclarecer que na Dataprev, mais especificamente no âmbito da Superintendência

de Desenvolvimento, existem diversos indicadores que se referem às demandas de desenvolvimento dos clientes, quais sejam:

a) Curva de Backlog (estoque) das demandas ao longo do tempo: quantidade de demandas não resolvidas ao final de cada mês ao longo da linha do tempo;

b) TMA: Tempo Médio de Atendimento das Demandas de desenvolvimento (em dias): desde a entrada da demanda no desenvolvimento até o envio para a Homologação;

c) Demandas por Classificação (Produto Novo, Consultoria, Manutenção Evolutiva, Manutenção Corretiva, Apuração Especial, dentre outros);

d) Quantidade de demandas por faixa de tempo e por situação: São utilizadas 6 Faixas de tempo: Até 30 dias, de 31 a 60, de 61 a 120, e assim sucessivamente. As situações por faixa de tempo são: Em desenvolvimento, Em homologação e Em encerramento;

e) Quantidade de demandas por Unidade de Desenvolvimento e por situação; e

f) Quadro com nome dos responsáveis e a respectiva quantidade de demandas a desenvolver por ordem decrescente de quantidade.

Todos os indicadores acima podem ainda fazer combinações com um ou mais filtros: Ano de envio da Demanda, Ano de envio para homologação, Situação, Etapa, Envio para Homologação (Sim/Não), Aplicativo (Produto/Sistema), Cliente do Aplicativo. Tudo de forma a tornar mais preciso, flexível e dinâmico o acompanhamento das demandas de desenvolvimento.

Destarte, considerando que não se trata de uma ausência total de indicadores, sugerimos apenas um aperfeiçoamento da redação do parágrafo abaixo:

*"Em suma, entende-se que a **baixa quantidade** **de indicadores de acompanhamento de demandas pode contribuir para as eventuais dificuldades de se gerir o estoque existente**. Em que pese os esforços do plano de ação para a criação de um painel de indicadores corporativos, entende-se que tal ferramenta deve ser aperfeiçoada de forma a abarcar os processos operacionais de recepção e tratamento de demandas, contribuindo para a adequada gestão do estoque de demandas existentes."*

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Sobre esse item, as informações acrescentadas minimizam a percepção construída inicialmente, porém não afastam a necessidade de se buscar a melhoria do presente processo, tendo em vista que não foram encaminhadas evidências da efetiva institucionalização desses indicadores para a gestão das demandas de clientes. Desse modo, concorda-se com a sugestão redacional sugerida, dado que não há interferência na compreensão global da questão.

Item 3 – Fragilidades nas etapas de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços

"O Relatório de Fiscalização registra que "Dos dez contratos selecionados para análise, 9 eram relativos às contratações de TI, que foram os efetivamente avaliados. Para os contratos celebrados em 2017 foram analisadas as etapas de planejamento e gestão contratual. Para os contratos celebrados anteriormente à 2017, foram analisados o planejamento das repactuações e a gestão contratual realizadas no ano em questão. Seguindo as questões de auditoria propostas foram verificadas deficiências nos 9 contratos analisados. Segue quadro que resume os principais achados dessa avaliação, segregados por Planejamento da Contratação e por Gerenciamento Contratual e seguindo o modelo do Acórdão TCU nº 916/2015 – Plenário, de 22/04/2015:".

Para fim de melhor identificação das manifestações, pedimos vênia para dividir o presente tópico, seguindo a metodologia do Relatório de Fiscalização:

a) Falhas/ausência na indicação do alinhamento estratégico organizacional e seus desdobramentos setoriais:

Com relação à fase de planejamento das contratações, o Relatório de Fiscalização aponta ***"Falhas/ausência na indicação do alinhamento estratégico organizacional e seus desdobramentos setoriais"*** *nos Contratos nºs. 010260182017 (Mídias LTO) e 010245002017 (Emergencial Outsorcing Impressão) e às repactuações dos Contratos 010192282014 (Manutenção SGBD D3) e 01.019737.2015 (Licenças SADS/CWS).*

O Manual de Compras e Contratações, em seu item 14.1, orientava que a as aquisições e contratações de bens e serviços de informática devem ser precedidas de planejamento elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI e que os autos deveriam ser instruídos com Análise da Viabilidade da Contratação; Proposição Técnica; Justificativa; Plano de Sustentação; Estratégia de Contratação; Análise de Riscos; Benefícios Esperados para a Administração.

A Norma N/SU/004 estabelece as diretrizes básicas para operacionalização do processo de emissão da Solicitação de Compras (SC) e ao Armazém (SA). Esta norma não regulamenta processo de licitação interno para

aquisições de bens e serviços de TI, seu caráter, repita-se, é meramente procedimental para viabilizar a emissão de Solicitação de Compras e Materiais ao Armazém.

Dos normativos em destaque não há determinação de que o estudo técnico discorra sobre o alinhamento estratégico da contratação, mas sim de que a contratação como um todo deve estar alinhada, em harmonia com o PDTI e, em via de consequência, com o planejamento estratégico.

Nesse ponto, é preciso compreender que a Dataprev, como empresa de tecnologia de informações, não trata todas as suas contratações de TI com a tarja de estratégicas, embora certamente sejam importantes e tenham relação com a estratégia de "Ter a melhor infraestrutura de TI do Governo Federal", ou seja, de dotar a Dataprev da infraestrutura tecnológica necessária e suficiente ao atendimento das demandas, com qualidade, oportunidade e disponibilidade (fls. 10 do Planejamento Estratégico 2016/2019)

Destarte, processos como aquisição de mídia LTO e de contratação emergencial de solução de impressão estão claramente em harmonia com a estratégia da Dataprev, posto que são essenciais para o funcionamento desta empresa de tecnologia.

Nesse mesmo sentido, temos a Manutenção SGBD D3 e a aquisição das Licenças SADS/CWS, no qual o primeiro se reporta claramente à necessidade de manter em operação de um dos principais sistemas de benefícios previdenciário (PRISMA) (Item 2 do Estudo Técnico) e o segundo fundamental para a evolução/customização do banco de dados da plataforma Unisys (Mainframes em que estão as bases de dados da Previdência Social).

Frente ao exposto, salta aos olhos que não houve falha nas justificativas que deixam claro a importância e necessidade dos processos e que estão plenamente em harmonia com a estratégia e a própria continuidade do negócio da Dataprev. Assim, solicitamos que seja avaliada a exclusão do apontamento.

b) Falhas/Ausência na definição dos resultados esperados com a contratação:

Nesse ponto da análise, a Ilma. Equipe de Fiscalização reporta falha com relação ao contrato nº 01.019228.2014 (Manutenção SGBD D3), por não ter feito de forma direta a abordagem dos benefícios, e o contrato nº 01.019737.2015 (Licenças SADS/CWS), por ter alguns pontos da justificativa questionados.

O Contrato nº 01.019228.2014 (Manutenção SGBD D3) foi viabilizado por meio do processo administrativo nº. 44101.000286.2014-29. Neste, constam os itens 4 (justificativas) do Estudo Técnico (fls. 049) e o 3.3 (motivação da demanda) do Documento de Oficialização da Demanda (fls. 294).

Observe-se que não há fragmentação da motivação da contratação de modo a prejudicar a inteligibilidade da análise, razão pela qual não nos parece adequado a realização de um apontamento de falha processual por não ter sido feita a abordagem direta dos benefícios em um único item.

O item 5 do Estudo Técnico (fls. 09) do Processo nº. 44101.000302.2014-29, relacionado ao contrato nº 01.019737.2015 (Licenças SADS/CWS), quando trata dos resultados esperados, reporta-se a "garantir a sustentação e a atualização de produtos já adquiridos e disponíveis atualmente no ambiente de produção e desenvolvimento". Esclareça-se que, conforme os itens 2 e 3 do referido Estudo, a Dataprev estava se reportando a outros produtos e sistemas que se correlacionam com o SADS/CWS. Não houve, assim, equívoco no tratamento do tema e, mesmo que houvesse, a ampla justificativa apresentada suplantaria claramente o eventual erro, que, repita-se, não ocorreu.

No que diz respeito à garantia da disponibilidade do ambiente, a crítica também nos parece carecer de uma revisão, pois o ambiente SADS/CWS era, na época da contratação e da prorrogação analisadas, imprescindível para execução de algumas das aplicações mais críticas da Dataprev. O fato de um problema de infraestrutura, como o desligamento inadvertido de um Mainframe, não invalida a afirmação acima.

A luz dos esclarecimento expostos, pedimos vênia para solicitar a Ilma. Equipe de Fiscalização uma reflexão sobre a natureza dos apontamentos que estamos discorrendo. ***Sabemos que não é este o ponto desta Ilma. Equipe de Fiscalização****, mas a busca de um perfeccionismo ou de uma visão mais engessada de como as justificativas devem ser construídas trazem apenas insegurança para Dataprev e não refletem a realidade e os desafios que o trato da coisa pública impõe cotidianamente.*

c) Falhas na elaboração/Inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratado:

Não houve falha no quantitativo de impressoras relacionadas à contratação nº 01.024500.2017 (Emergencial do Outsorsing de Impressão). O estudo técnico de fls. 04/09 traz, inclusive, o Anexo I com a quantidade atual de equipamentos por localidade (vide fls. 05 e 08v). A supressão citada no Relatório de Fiscalização foi de 02 impressoras de um total de 263. Ou seja, um impacto de 0,51% no valor estimado da contratação.

O Processo nº. 44101.000070.2017-51 (Contrato 01.024986.2017 – Treinamento Puppet) apresentou a necessidade de contratação por cada uma das superintendências envolvidas e matéria da disciplina do Puppet, inclusive, destacando que estes eram os profissionais que "precisavam utilizar a ferramenta Puppet na realização de seus trabalhos" (itens 6.1 e 6.2 do Estudo Técnico – fls. 06v e 07).

No Processo nº. 44101.000126.2016-97 (Contrato 01.026353.2017 – Licenças VMware), fora asseverado no Relatório de Fiscalização que "Não constam evidências se esse quantitativo de fato está em uso e se se faz necessário contratar essas quantidades. Para o item 4, que trata de orientação técnica sob demanda, não há registro do porquê da solicitação da quantidade de 2.000 horas."

Data vênia, se a Ilma. Equipe de Fiscalização tinha dúvida sobre a veracidade da informação constante no Estudo Técnico da contratação em digressão, a Dataprev estava à disposição para prestar qualquer tipo esclarecimento. Entretanto, o tratamento deste assunto não foi pautado nas solicitações de auditoria.

Não obstante estas considerações, os itens 2 e 3 do Estudo Técnico (fls. 267 e segs.) deixam claro os períodos em que as licenças anteriores foram adquiridas, bem como os importantes serviços que fazem uso das licenças de virtualização e os ambientes em que estão instaladas (4 Data Centers virtuais de Produção, 1 de nuvem de homologação e Laboratório do Data Center do Rio de Janeiro (DCRJ LAB).

Ademais, no documento de fls. 326 consta uma justificativa complementar para o Conselho de Administração, no qual a Dataprev apresenta um gráfico que demonstra o crescimento exponencial dos servidores virtuais.

No que se refere ao quantitativo de orientações técnicas, o Contrato deixa claro que é um item para consumo estimado e por demanda. O Estudo Técnico (item 4) assevera que "Devido à complexidade do ambiente da Dataprev e de uma possível necessidade de especialistas na execução dos Projetos nos ambientes de virtualização e nuvem da Dataprev, foram estimadas 2.000 (duas mil) horas de consultoria, que deverão ser solicitadas sob demanda. (...)". Em outras palavras, não havia outra alternativa para contratação das orientações técnicas que não fosse com o consumo facultativo pela Dataprev e o cálculo estimado das horas.

Por fim, o Contrato 01.019228.2014 (Manutenção SGBD D3) teve o quantitativo de manutenção calculado pelos meses de serviço e o suporte técnico especializado com horas sob demanda no volume de 960 (fls. 60). A justificativa de como se chegou a estimativa de consumo do suporte técnico especializado consta do item 4 do Estudo Técnico (fls. 50), que diz: "Devido a pouca mão de obra com conhecimento da arquitetura utilizada, existe a necessidade de contratação de 960 horas de Suporte Técnico Especializado sob demanda pelo período de 24 meses, visto que no contrato 01.015926.2013 foram utilizadas 433,64 horas". Logo, como era um item do contrato que poderia ou não ser consumido, novamente a Dataprev trabalhou com uma estimativa e sem a obrigação contratual de consumo total das horas.

Isto posto, não houve falha na identificação dos quantitativos das contratações mencionadas.

d) Falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas:

As cláusulas 11.6.1 e 11.7.4 do Termo de Referência que integra o Contrato 01.024500.2017 (Emergencial do Outsourcing de Impressão) não são conflitantes. A multa do 11.7.4 é específica para atraso na entrega e instalação dos equipamentos, e a multa do 11.6.1 é genérica, ou seja, para os demais casos de atraso na prestação do serviço, como manutenção, substituição de impressoras etc.

Já no que se refere ao Contrato 01.024986.2017 – Treinamento Puppet a crítica do Relatório de Fiscalização é no sentido de que não está descrita forma como a medição para verificar da infração ao item 3 ocorreria. Data vênia, a obrigação do item 3 refere-se a não ministrar os conteúdos na qualidade e totalidade previstas. Logo, os parâmetros para verificação são todas as obrigações previstas no Termo de Referência (tais como programa didático x tempo, material didático, período de realização, etc). Frise-se, inclusive, que a Dataprev conta não só com Gestores Administrativo e Técnico, mas também com um Fiscal Técnico (item 5 do Termo de Referência), justamente para aferir e acompanhar com qualificação técnica adequada a execução contratual do treinamento.

Destarte, solicitamos que seja reavaliado o apontamento em lume, posto que nas duas contratações citadas os níveis de serviço e as sanções estavam previstas de maneira adequada e aptas para que a Dataprev, se necessário, fizesse gestão punitiva para garantir a regularidade do contratado.

e) Falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida:

A análise econômica financeira amparada em cenários, com vista a tecer comentários sobre viabilidade econômica, financeira, tecnológica, mercadológica e de risco, não é uma tarefa, como é cediço, simplória e que a legislação imponha como o item obrigatório e essencial para realizações das contratações.

Ademais, avaliações desta natureza, quando adotadas como regras, tornam os processos mais complexos e morosos, além de implicarem em riscos significativos para alcance de resultados e de sustentabilidade de uma empresa de TI.

É evidente, e isso é importante que se deixar claro, que a Dataprev está estudando alternativas para o aperfeiçoamento dos seus processos de contratações. Porém, medidas como a ora debatidas, devem estar centradas em processos estratégicos e com impactos financeiros relevantes, do ponto de vista de receitas e despesas.

Destarte, solicitamos uma reflexão da Ilma. Equipe de Fiscalização se não seria mais oportuno tratar este item como uma oportunidade de melhoria e de qualificação dos processos de compras na Dataprev, que deve ser implantado com racionalidade e prestigiando as melhores técnicas. Ou seja, descaracterizando falha ou ausência, por não haver, repita-se, imperativo legal sobre o tratamento do tema como requisito essencial para as contratações públicas.

f) Falhas/ausência de realização de pesquisa de preços:

O Relatório de Fiscalização assevera que "Nos contratos analisados, em especial nos de modalidade "inexigibilidade" e "dispensa" (contratos nº 01.019737.2015 e nº 01.019228.2014), em que pesem os esforços da UPC, as pesquisas de preços em geral são deficientes no sentido de terem sido realizadas apenas com o fornecedor único, sem analisar outras contratações no setor público, seja por inexistência de objetos semelhantes, seja por ausência de resposta dos administradores públicos consultados."

Os Contratos 01.019228.2014 (Manutenção SGBD D3) e 01.019737.2015 (Licenças SADS/CWS) são casos de inexigibilidade, cujas prorrogações ocorreram em 2017 mediante um esforço da Dataprev de realizar pesquisas de preço. A consulta ampla ao mercado é inócua, não havia no comprasnet (compras governamentais) contratos similares e os Órgão Públicos diversos consultados mantiveram-se silentes.

No caso do contrato 01.019737.2015 (Licenças SADS/CWS) a Dataprev ainda conseguiu com o fornecedor contratos firmados com o Banestes, BRB e BASA (fls. 472/608 e 612) do Processo nº. 44101.000302.2014-29. Contratos estes similares à demanda da Dataprev, mas com valores superiores. Mesmo assim, esta Empresa negociou o valor proposto para prorrogação e reduziu em 5.35% o preço pleiteado.

Já no que se refere ao contrato 01.019228.2014 (Manutenção SGBD D3) a situação fática se apresentava ainda mais difícil, pois sequer existiam contratos similares ao da Dataprev e as diligências junto ao comprasnet e aos órgão públicos também se mostraram inócuas.

Frente ao exposto, não há como, permissa venia, depreender que houve falha na justificativa de preço ou na realização das pesquisas de mercado dos aludidos contratos. As contratações eram, como já discorrido nesta peça, essenciais para o funcionamento da Dataprev e prestação dos serviços à Previdência Social, de modo que a Empresa fez tudo que estava ao seu alcance para tentar obter parâmetros de outras contratações para justificar o preço praticado nas prorrogações.

Isto posto, diante das evidências relacionadas ao caso concreto e da impossibilidade fática de realização de pesquisa de mercado nos moldes orientado no art. 22 da IN nº. 04/2014 SLTI/MPOG (que não se aplica à Dataprev), solicitamos a exclusão do achado/apontamento.

g) Falhas/ausência de Análise de Riscos:

A IN nº. 04/2014 SLTI/MPOG, conforme seu art. 1º, §1º, II, "c" não se aplica à Dataprev (criada pela Lei nº. 6.125 de 1974).

A análise de risco está presente em todos os processos analisados que tratam de aquisições da área de TI (item 14.1, "b", do Manual de Compras e Contratações da Dataprev), especialmente com relação ao impacto negativo para Dataprev no caso de não concretização da demanda.

Nesse contexto, compreendemos a sugestão de otimização das análises de risco utilizando até mesmo a IN nº. 04/2014 SLTI/MPOG como referência de boa prática, entretanto, o Relatório de Fiscalização trata o trabalho realizado pela Dataprev nas aquisições de TI como inexistentes e isso, permissa venia, necessita ser revisto.

Destarte, sugerimos apenas uma adequação no parágrafo abaixo:

> *"Ainda que o Manual explicitamente prevê a realização de análise de riscos, observou-se que em nenhum dos processos de contratação de TI analisados foi possível encontrar uma análise de riscos abrangente e que tivesse como referência o art. 22 da IN nº. 4/2014 SLTI/MPOG, a exceção do estudo técnico que fundamentou o contrato nº 01.017246.2013."*

h) Ausência de documentos relativos à liberação do serviço ou atesto da entrega do bem no sistema Protheus:

Com relação ao item de gestão, todos os documentos relacionados à liberação ou atesto estavam no Sistema. Deve ter ocorrido alguma dificuldade de acesso, razão pela qual disponibilizaremos as evidências nos arquivos anexos e solicitamos a exclusão do apontamento "Ausência de documentos relativos à liberação do serviço ou atesto da entrega do bem no sistema Protheus".

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Abaixo estão descritas as razões da manutenção dos achados da forma que se encontravam no relatório preliminar. Nos casos em que as manifestações da UPC foram acatadas, as razões estão descritas no próprio item da seção Resultados ou os pontos foram excluídos da versão final deste Relatório. Abaixo, seguem as razões para manutenção dos itens que permaneceram no relatório final e que foram contestados pela Dataprev.

a) Falhas/ausência na indicação do alinhamento estratégico organizacional e seus desdobramentos setoriais:

Item excluído da versão final do relatório.

b) Falhas/Ausência na definição dos resultados esperados com a contratação:

O estudo técnico do contrato nº 01.019228.2014 não segue o modelo de estudo técnico previsto nos normativos da Dataprev.

c) Falhas na elaboração/Inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratado:

No estudo técnico da contratação nº 01.024500.2017 não foi realizada análise da real necessidade do quantitativo de impressoras no momento da contratação, tendo-se usado como base um quantitativo do contratado em 2012.

Relativamente à contratação nº 01.026353.2017, manteve-se o apontamento, considerando que havia questionamentos de Conselheiro da Dataprev acerca dos quantitativos (vide folhas 325 e 326 do processo administrativo em comento), o que só corrobora a tese sustentada neste Relatório. Já a respeito das horas de consultoria, a manifestação da UPC aponta que no item 4 do estudo técnico consta que "devido à complexidade do ambiente da Dataprev e de uma possível necessidade de especialista na execução de Projetos nos ambientes de virtualização e nuvem da Dataprev, foram estimadas 2000 (duas mil) horas de consultoria...", mas não informa como se chegou a esse número estimado.

Já no planejamento do contrato nº 01.019228.2014 não consta memória de cálculo para os itens 1 a 4 e a manifestação da UPC se refere à presença de memória de cálculo para o item 5, o que não foi objeto de apontamento no relatório preliminar.

d) Falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas:

No TR da contratação nº 01.024500.2017 a UPC informa que os itens 11.6.1 e 11.7.4 são complementares, diferentemente do que aponta o relatório preliminar. Entretanto, da leitura do TR não é possível concluir tal afirmação, o que corrobora o entendimento desta equipe de auditoria no sentido de que tal menção deveria ser explicitada no próprio TR para evitar dúvidas e questionamentos, em especial por parte dos gestores técnicos e administrativos no momento de aplicação de penalidades.

Já a manifestação da unidade relativa ao processo que deu origem ao contrato nº 01.024986.2017 não apresentou onde consta a forma de aferição da qualidade do treinamento objeto do contrato. Dessa maneira, no caso de aplicação de uma sanção decorrente do item 3, dificilmente se poderia aplicar sanção uma vez que não está descrito como se avaliaria esse item.

e) Falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida:

A análise de investimento baliza a decisão de instâncias autorizadoras no processo de contratação na medida em que proporciona verificar quais os custos envolvidos e o retorno financeiro (receita) esperado. Dessa maneira, com base na manifestação da UPC, optou-se por alterar a redação da recomendação nº 4 do relatório preliminar para exigir tal análise apenas para contratações que requeiram aprovação de órgão colegiado da empresa.

f) Falhas/Ausência de realização de pesquisa de preços:

Redação do item alterada para alterar o termo "falhas", considerando que nos casos apontados no item do relatório não houve realização da pesquisa de preços porque não foi possível a sua realização, considerando a singularidade dos objetos contratados e, portanto, inexistência de contratação semelhante na Administração Pública Federal – APF conforme apontado no processo administrativo e na manifestação da unidade. Dessa maneira, não há nenhuma recomendação a ser feita, uma vez que a Dataprev foi diligente e procurou realizar a pesquisa, mas não o fez em razão da ausência de contratações semelhantes no serviço público. Mantém-se o ponto por que de fato as pesquisas não foram realizadas.

g) Falhas/ausência de Análise de Riscos:

Parágrafo do relatório preliminar destacado na manifestação da UPC foi adequado de acordo com os apontamentos trazidos na manifestação da UPC.

h) Ausência de documentos relativos à liberação do serviço ou atesto da entrega do bem no sistema Protheus:

Dadas as evidências encaminhadas, manteve-se o apontamento apenas para o contrato nº 01.024500.2017, onde não foi possível verificar a inclusão de todos os relatórios de gestão em todas as medições no sistema Protheus.

Item 4 – Falhas nos instrumentos normativos da Unidade Auditada que disciplinam as fases de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços

> *"Não há conflito entre o Manual de Compras e Contratações e a Norma SU/004 (Solicitação de Compras e Armazém). A segunda é uma norma operacional para instrução dos sistemas, que não se sobrepõe ao Manual.*
>
> *Destarte, os normativos em tela se complementam, razão pela qual a Ilma. Equipe de Fiscalização não observou na Norma SU/004 análise de viabilidade da contratação, o plano de sustentação, a estratégia de contratação e a análise de riscos. Temas estas, como asseverado às fls. 29 e 30, previstos no Manual de Compras e Contratações.*

Tecidos estes esclarecimentos, imperioso concluir que não se trata de "Falha" na fase de planejamento da contratação, mas sim de uma oportunidade de melhoria no sentido de que a Norma SU/004 seja revisada para melhor refletir as regras do Manual de Compras e Contratações vigente.

Já no que se refere à fase de gestão contratual, permita-nos destacar que o tratamento do processo de contratação de forma física e o de gestão de forma eletrônica no ano de 2017, não configura uma "falha" do ponto de vista legal e de governança do processo, mas sim um cenário onde a Dataprev deve continuar buscando melhorias.

Nesse sentido, a recomendação para Dataprev imprimir esforços para o tratamento eletrônico de todo o processo de contratação e de gestão é uma otimização que julgamos oportuna de ser feita pela Ilma. Equipe de Fiscalização, mesmo porque a Dataprev tem perseguido este objetivo com o desenvolvimento e evolução da sua ferramenta interna de tratamento eletrônico de documentos (E-Doc).

Isto posto, a solicitação com relação ao item em apreço refere ao não tratamento das questões como "falha", mas sim de "necessidade de melhorias" ou de "necessidade de evoluções" dos pontos reportados aos normativos (Norma SU/004 e Manual de Compras e Contratações) e da adoção dos processos de compras eletrônicos."

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Conforme sugestão da Dataprev em sua manifestação, a redação do item 4 foi alterada para substituir o termo "falhas" por "fragilidades".

Item 5 – Análise de rico na formação de parceria segundo art. 28, §3º, inciso II, da Lei nº. 13.303/2016

"A Ilma. Equipe de Fiscalização, no contexto da ação de controle nº. 201702200, incluiu no presente relatório a listagem, não exaustiva, de riscos detectados na análise da documentação do Processo nº. 44100.000065/2017-59, quais sejam: "Risco legal por descumprimento de artigo da lei 13.303/2016"; "Risco legal de questionamento por órgãos de controle interno e externo"; "Risco operacional relacionado à baixa capacidade operacional e financeira da empresa PIQL Brasil"; e "Risco de Imagem associado a eventuais desdobramentos de investigações da 'Operação Lava-Jato'".

Ocorre, todavia, que as contribuições de aperfeiçoamento do Processo nº. 44100.000065/2017-59 realizadas pela CGU, conforme se infere das peças extraídas/digitalizadas do citado processo de parceria comercial, foram tratadas e absorvidas pela Dataprev.

<u>Com relação ao risco legal por descumprimento de artigo da lei 13.303/2016</u>, *é importante esclarecer que o art. 71 do Decreto n. 8.945 de 2016 disciplinou que:*

> *"Art. 71. O regime de licitação e contratação da Lei nº 13.303, de 2016, é autoaplicável, exceto quanto a:*
> *I - procedimentos auxiliares das licitações, de que tratam os art. 63 a art. 67 da Lei nº 13.303, de 2016;*
> *II - procedimento de manifestação de interesse privado para o recebimento de propostas e projetos de empreendimentos, de que trata o § 4º do art. 31 da Lei nº 13.303, de 2016;*
> *III - etapa de lances exclusivamente eletrônica, de que trata o § 4º da art. 32 da Lei nº 13.303, de 2016;*
> *IV - preparação das licitações com matriz de riscos, de que trata o inciso X do caput do art. 42 da Lei nº 13.303, de 2016;*
> *V - observância da política de transações com partes relacionadas, a ser elaborada, de que trata o inciso V do caput do art. 32 da Lei nº 13.303, de 2016; e*
> *VI - disponibilização na internet do conteúdo informacional requerido nos art. 32, § 3º, art. 39, art. 40 e art. 48 da Lei nº 13.303, de 2016.*
> *§ 1º A empresa estatal deverá editar regulamento interno de licitações e contratos até o dia 30 de junho de 2018, que deverá dispor sobre o estabelecido nos incisos do caput, os níveis de alçada decisória e a tomada de decisão, preferencialmente de forma colegiada, e ser aprovado pelo Conselho de Administração da empresa, se houver, ou pela assembleia geral.*
> *§ 2º É permitida a utilização da legislação anterior para os procedimentos licitatórios e contratos iniciados ou celebrados até a edição do regulamento interno referido no § 1º ou até o dia 30 de junho de 2018, o que ocorrer primeiro."*

Do comendo normativo em destaque, denota-se que não foi excepcionada a autoaplicabilidade do art. 28, §3º, II, da Lei n. 13.303 de 2016, razão pela qual a Dataprev não necessitaria aguardar a publicação do seu novo regulamento de licitação para avançar na formação de parcerias comerciais.

Ademais, conforme se infere do art. 28, §3º, II, da Lei n. 13.303 de 2016, o contrato de parceira em testilha não está vinculado às regras de licitação da nova legislação e nem muito menos da legislação anterior. Interpretação contrária seria um contrassenso, pois a Lei n. 13.303 de 2016, com o objetivo de tornar as empresas públicas mais competitivas, tratou de forma distinta o tema das parcerias comerciais, não vinculando, repita-se, às regras de licitação quando preenchido os requisitos legais da particularidade do parceiro, oportunidade de novos negócios definidas e específicas e ausências de competitividade.

O protagonismo da Dataprev no tratamento do tema não pode ser visto como algo negativo, em face da ausência de consolidação da jurisprudência e da doutrina pátria.

O Processo n. 44100.000065/2017-59 foi estruturado de forma conservadora como se estivéssemos tratando inclusive de uma inexigibilidade (que não é o caso, pois o conceito de ausência de competitividade por ser mais amplo para formação de uma parceira do que num processo de prestação de serviço). Ademais, a definição prévia do modelo de negócio e sua aprovação pela alta administração da Empresa, ampliam o debate sobre o processo e mitigam os riscos do negócio de forma prévia à celebração do contrato de parceria comercial.

Frise-se que a alegação da CGU, no sentido de que o Parecer Jurídico nº. 707/2017 apresentou fragilidade na demonstração do raciocínio jurídico, além do nos causar espécie, não condiz com a realidade.

Diz-se isso porque, no Parecer Jurídico nº. 707/2017, foi realizada uma análise objetiva, clara e didática sobre o tema da parceria comercial e a aplicabilidade dos regramentos legais ao caso concreto. Inclusive, chamando a atenção e orientando para pontos frutos de uma análise sistemática dos normativos legais aplicados à espécie que não se observar, até a presente data, em nenhuma das obras dos grandes autores da área do Direito Administrativo, nem mesmo na Obra citada às fls. 04 do Anexo da SA 201702200/01 (Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/2016/Marçal Justen Filho, organizador. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. pg. 304).

Nesse sentido, destaco os seguintes pontos da análise jurídica:

a) legislação constitucional e infraconstitucional;

b) registro da evolução histórica da legislação;

c) importância da aplicação do art. 28, §3º, da Lei nº. 13.303 de 2016 a luz do art. 173, §1º, da Constituição Federal;

d) Requisitos da aplicação do art. 28, §3º, da Lei nº. 13.303 de 2016 e a evidenciação destes no Processo nº. 44100.000065/2017-59;

e) auto aplicabilidade do art. 28, §3º, da Lei nº. 13.303 de 2016, em face do art. 71 do Decreto 8.945 de 2017;

f) Registro dos acompanhamentos e das diretrizes dadas para formalização do processo;

g) natureza do contrato em face da sua caracterização na Doutrina como uma Joint Venture;

h) Matriz de risco;

i) Termo de sigilo; e, dentre outros;

j) importância de se ter como referência o art. 31 da Lei nº. 13.303 de 2016 para formalização do contrato de parceria, mesmo o art. 28, §3º, da aludida Lei das Estatais tendo excepcionalizado o capítulo inteiro de licitações dos procedimentos para formação de parceria comercial que atenda aos requisitos pontuados nos incisos I e II do citado art. 28, §3º.

Destarte, o risco legal de não atendimento da Lei nº. 13.303 de 2017 foi tratado no Processo nº. 44100.000065/2017-59, não tendo sido, inclusive, observada nenhuma ilegalidade na Nota de Auditoria nº: 201702200/001. No que diz respeito ao monitoramento deste risco, mister asseverar que o regulamento de licitações e contratações da Dataprev que atende à Lei nº. 13.303 de 2016 foi publicado antes de 30/06/2018, conforme art. 71, §2º, do Decreto nº. 8.945 de 2016, e, ***inclusive, antes da celebração da parceria comercial com a Piql****.*

Isto posto, com relação a este assunto, compreendemos a necessidade do registro histórico da auditoria realizada, contudo, o aponte ao trabalho do órgão jurídico da Dataprev necessita ser revisto, visto que reiterado às fls. 36 e 37 do Relatório de Fiscalização.

No que se refere ao "Risco legal de questionamento por órgãos de controle interno e externo"*, conforme destacado no item 9 do Estudo Técnico de fls. 02/144 do Processo nº. 44100.000065/2017-59, a referida parceria comercial não implica em desembolso por parte da Dataprev, salvo se a empresa for utilizar a tecnologia da Piql em suas atividades internas, o quê imperiosamente implicará na realização de um processo de licitação ou de contratação direta, nos termos da Lei nº. 13.303 de 2016.*

No modelo de negócio (Anexo II do Estudo Técnico), a Dataprev garantiu não só a sua autonomia comercial, mas também a sua independência com relação a novas tecnologias e soluções. Não havendo nenhuma previsão de exclusividade na parceria.

O modelo de negócio também deixa claro, na definição do objeto, especialmente no item 2.2, que a junção de esforços das empresas é para possibilitar um modelo diferenciado de prestação de serviço digital de longo prazo. Assim, o parceiro selecionado tem a capacidade de atender, conforme Nota de Esclarecimento de fls. 216/231 do Processo nº. 44100.000065/2017-59, as lacunas da solução que a Dataprev não conseguiria atender de forma mediata ou até mesmo em um curto espaço de tempo, para não perder as oportunidades de negócio flagrantes e, em via de consequência, significativas receitas.

A Consulta Pública de fls. 300/337 ratificou a conclusão dos estudos técnicos já produzidos nos autos no sentido de que o modo de integração e a tecnologia empregada pela Piql na preservação da mídia são diferenciais competitivos não encontrados no mercado nacional.

Isto posto, tecnicamente não existem outras soluções concorrentes para atender a necessidade da Dataprev. Necessidade esta que, até mesmo por não ser um contrato de prestação de serviço de TI, destaque-se, não é exclusiva e não impede a formação de novos parceiros. Entretanto, a divisibilidade do objeto não garante a sustentação do modelo de negócio proposto e não traria nenhuma vantagem econômico-financeira para Dataprev, já que, reitere-se, não há transferência de recursos direta entre os parceiros comerciais.

***Em relação ao "Risco operacional relacionado à baixa capacidade operacional e financeira da empresa PIQL Brasil"**, frise-se que o Modelo de Negócio prevê as obrigações de cada uma das partes, além das regras de avaliação do parceiro (item 7.7), que inclui a análise de confiabilidade sobre a prestação correta do serviço e das ações corretivas para superar eventuais dificuldades. Também foi previsto, neste modelo de negócio, requisitos a serem observados no caso de rescisão da parceria, a fim de não gerar dependência para Dataprev ou problemas de continuidade de negócios (item 5).*

Ademais, a Piql Brasil Preservação Digital LTDA faz parte de um grupo econômico internacional, cuja empresa líder e fabricante dos equipamentos é a Piql AS, localizada na Noruega. Tanto é assim, que na correspondência de fls. 283/284, a Piql AS se posiciona no sentido de que o grupo é uma entidade comercial única e informa:

> *"Caso este r. Conselho da Dataprev demande mais informações, dispomo-nos a promover uma reunião com os representantes do governo norueguês para expor ainda mais sobre o apoio financeiro certificado à empresa. Como nossa documentação indica, a Piql recebeu apoio financeiro para pesquisa e desenvolvimento do governo norueguês em mais de 100 milhões de reais."*

Com efeito, o risco operacional de capacidade em tela da Piql Brasil está previsto no modelo de negócio. Destaque-se que com a formalização da parceria, a Piql Brasil já está investido na importação e montagem dos equipamentos especializados para que, posteriormente, os contratos com os clientes sejam firmados.

***Por fim, no que diz respeito ao "Risco de Imagem associado a eventuais desdobramentos de investigações da 'Operação Lava-Jato'"**, é necessário registrar que não encontramos citação expressa de membros da sociedade Piql Brasil nos termos de colaboração premiada da operação lava-jato, mas sim de terceiros que, outrora, mantiveram relação societária com um dos sócios da empresa Piql em outras empresas privadas. Este é o caso, por exemplo,*

da própria Ação Penal nº 5037093.84.2015.404.700 citada pela CGU (ex vi fls. 260/265).

O fato, todavia, é que não há elementos que impliquem, mesmo que estivéssemos em um processo de licitação, na inabilitação da empresa Parceira, até porque os fatos indicados não se referem à mesma, conforme reconhecido na própria Nota de Auditória em comento, qual seja, a de nº. 201702200/01.

A própria CGU, no bojo da sua auditoria preliminar(Anexo da SA 201702200/01) reconheceu que não há impedimento legal para celebração da parceria comercial com a Piql Brasil, mas discorda da conclusão de que o risco de imagem estaria mitigado, porque não se pode prever o futuro já que os desdobramentos da operação lava jato ainda não chegaram ao seu fim.

Data vênia, as notícias que motivaram as pesquisas mais abrangentes sobre o envolvimento de pessoas que em uma determinada época tiveram relações empresariais com atuais sócios da empresa Piql distam de junho de 2015; nenhuma das notícias ou denúncias envolve a empresa Piql. Logo, concluindo o ano de 2017, não nos pareceu que as incertezas colocavam esta Empresa Pública em uma situação que inviabilizasse uma parceria, deixando de gerar diversos benefícios não só no aspecto financeiro para Empresa, mas também para diversos órgãos de governo, que como o INSS gastam mais de R$ 250 milhões por ano com a gestão direta e indireta de arquivo de papel.

A análise de risco é o uso sistemático de informação disponível para determinar quão frequentemente eventos especificados podem ocorrer e a magnitude de suas consequências. Nesse sentido, embora as incertezas estejam sempre presentes, o exame com base em critérios racionais permite trazer ou vislumbrar a dimensão deste risco no momento atual para fim de tomada de uma decisão de eliminação, tratamento ou exclusão do risco.

Isto posto, a pergunta que se impõe é: A parceria comercial com a Piql traz problema de imagem hoje ou iminente para Dataprev? Por tudo que foi diligenciado por esta Empresa Pública e pela própria CGU, a resposta é claramente "não"!!.

Não obstante estas considerações, em toda parceria comercial é recomendado que os parceiros procedam com avaliações periódicas dos esforços conjuntos, bem como do risco de imagem de continuidade dos negócios.

Destarte, a Dataprev incluiu no Contrato de Parceria, complementando o item 7.7 do Modelo de Negócio, a avaliação anual do risco de imagem para esta Empresa Pública Federal, inclusive, como a vinculação de que problemas desta natureza podem ocasionar a aplicações de sanções contratuais ou até mesmo a rescisão da parceria, uma vez que, na forma da atual redação do item 5.1, a aludida rescisão pode ocorrer a qualquer momento por interesse de

uma das partes, adotando as medidas necessária para não gerar prejuízo para os clientes (Itens 5.1.3. e segs.).

Frente ao exposto, estas são as informações complementares que julgamos importantes destacar para de avaliação da Ilma. Fiscalização da CGU, permanecendo as equipes técnicas da Dataprev, à disposição para quaisquer esclarecimentos ou complementações de informações que se façam necessários.

Isto posto, a luz das informações complementares e das evidências apresentadas em complemento à auditoria realizada, solicitamos que seja excluída a afirmação das fls. 36 e 37 de problemas ou fragilidades do Parecer CJUR 707/2017, bem como avaliada a possibilidade de inserção de um parágrafo que assevere o esforço da empresa em atender às recomendações de tratamentos dos riscos apontados pela CGU na da ação de controle nº. 201702200 e de troca da expressão "Operação Lava-Jato", por "Ações de Órgão de Controle", já que as pesquisas relacionadas ao tema foram mais amplas e a análise deste tipo de risco de imagem não se limitam apenas a esta importante operação policial."

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Analisando-se as informações prestadas a título de manifestação sobre o item em destaque, cabem as seguintes considerações:

a) Sobre o **risco legal por descumprimento de artigo da Lei nº 13.303/2016** a Dataprev alega que a situação deveria seguir a regra estrita do art. 71 do Decreto nº 8.945 de 2016, que lista os itens da Lei que não seriam autoaplicáveis, aguardando a feitura do regulamento próprio. Contudo, cabe destacar que a análise realizada partiu de interpretação do art. 40 da Lei nº 13.303/2016 que, no seu inciso IV, orienta que as estatais deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, especialmente quanto a procedimentos de licitação e contratação direta. Como a situação da parceria com a empresa PIQL pressupõe a assunção de obrigações por meio de um contrato comercial típico, dado o caráter inovador do dispositivo legal de suporte (inc. II, § 3º, art. 28, Lei nº 13.303/2016) poderia ser feita a analogia com uma contratação direta. Indo além, o tratamento do citado risco poderia ser entendido também no contexto de uma boa prática gerencial, dado que o regulamento de compras a ser implementado abrangeria todas as temáticas citadas pela Lei e, assim, seria um exercício de prudência aguardar o avançar da discussão interna desse normativo para se amadurecer uma decisão com base na nova possibilidade que o art. 28 imprime.

b) Sobre o **risco legal de questionamento por órgãos de controle interno e externo** a estatal alega que a referida parceria comercial não implica em desembolso por parte da Dataprev e que o modelo de negócio não traria aspectos típicos de uma contratação de TI. Entretanto, informa-se que a ideia foi alertar a Dataprev sobre

a boa prática preconizada no Guia de Boas Práticas de Contratações de TI do Tribunal de Contas da União (TCU), que orienta sobre a análise da possibilidade de divisão da solução negociada em processos distintos. Como o serviço alvo da parceria estava no bojo do manuseio de informações digitais, pode-se tratá-lo como um serviço análogo aos tipos comuns de contratações de TI, estando situado na seara das orientações preconizadas no citado guia de boas práticas.

c) Sobre o **risco operacional relacionado à baixa capacidade operacional e financeira da empresa PIQL Brasil** a Dataprev alega que o Modelo de Negócio prevê as obrigações de cada uma das partes, além das regras de avaliação do parceiro, que inclui a análise de confiabilidade sobre a prestação correta do serviço e das ações corretivas para superar eventuais dificuldades. Entende-se que essa preocupação refletida nas cláusulas contratuais é uma forma de tratamento para o risco apontado, reconhecendo a importância do alerta realizado no presente contexto.

d) Sobre o **risco de imagem associado a eventuais desdobramentos de investigações da "Operação Lava-Jato"** a Dataprev não reconhece o citado risco, alegando não haver citação expressa de membros da sociedade Piql Brasil nos termos de colaboração premiada da operação, mas sim de terceiros que, outrora, mantiveram relação societária com um dos sócios da empresa Piql em outras empresas privadas. Contudo, análise realizada sobre material público não corrobora a alegação efetuada, como pode ser visto em informações disponíveis em sítio eletrônico do Senado Federal, disponível em (https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/523427/noticia.html?sequence=1). De fato, concorda-se que não há elementos que impliquem ou desabonem a citada empresa explicitamente, mas reforça-se que o risco destacado encontra respaldo na incerteza que os desdobramentos dessa operação podem vir a trazer, pois essas citações em delações ou depoimentos podem ser fontes de novas investigações. No geral, essa situação repousa no contexto de boas práticas de *due diligence* no trato com fornecedores, que representam parte integrante dos programas de integridade em implementação em entidades da esfera pública.

Em sequência, a manifestação do auditado sugere refazimento do trecho que aponta fragilidades do Parecer CJUR 707/2017. Em reanálise ao citado expediente, entende-se que já houve melhorias no processo com a complementação da análise, mas frisa-se que os pontos destacados têm o condão de contribuir com a melhoria do processo de consultoria jurídica da estatal, que, como participante da segunda linha de defesa no contexto do controle interno, deve buscar evoluir sua capacidade de análise técnica e jurídica.

Isso posto, procedeu-se à sensibilização parcial do item com as informações complementares e as evidências apresentadas. **Em essência, idealiza-se que, como análise de risco, <u>ainda cabem ações de monitoramento dos riscos</u> apresentados ao longo da execução do contrato de Parceria Comercial nº 01/2018, sempre com o intuito de acrescentar melhorias ao processo de parcerias, para que em novas**

empreitadas seja possível imprimir esse mesmo grau de detalhamento nas análises realizadas pela estatal.

Item 6 – Ausência de aprovação do quadro de funções de confiança junto à SEST

"O novo Estatuto Social foi aprovado em 13/11/2017. Com efeito, não houve tempo hábil em 2017 para aprovar plano de funções (art. 24, XXXIII) e uma nova forma de disciplinar os quantitativos dos cargos de livre nomeação e exoneração (art. 36, §2º, Estatuto Social), no Conselho de Administração e na Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST.

Na fls. 38 do Relatório de Fiscalização em digressão, assevera-se que:

> *"Em complemento, em análise específica da distribuição dessas funções, percebe-se que há certa assimetria nas quantidades de funções e de ações táticas, ou seja, não há relação direta com a distribuição do esforço de execução dos resultados previstos no Plano de Ação 2017, o que poderia ser um critério mínimo para a alocação de quadro de funções de confiança, dado que esse plano é um desdobramento claro do Planejamento Estratégico da Dataprev para o exercício de 2017.* ***Assim, percebe-se que 52% das ações do plano estão concentradas na Diretoria de Relacionamento, Desenvolvimento e Informações (DRD), que, por sua vez, possui cerca de um terço das funções de confiança do quadro de pessoal de 2017. A ideia dessa comparação reside no fato de que a decisão de alocar quantidades de funções de confiança deveria estar alinhada ao esforço geral de melhoria do negócio da empresa, representado pelos objetivos estratégicos e concretizado nos resultados do plano de ações 2017****." (****Destaques nosso****)*

O trecho do parágrafo destacado acima realiza uma comparação que merece ser revista. ***Primeiro****, porque as ações dos plano de ação são, em quase a totalidade dos casos, interdependentes entre áreas e diretorias;* ***Segundo****, porque o fato da lotação de eventual função de confiança em uma Diretoria não significa que o produto do seu trabalho não reflita nas demais, especialmente se a lotação for na Presidência da Empresa;* ***Terceiro****, as Diretorias técnicas da Dataprev, como DIT e DRD, trabalham com gratificações específicas de projetos, a fim de acelerar e qualificar a entrega das suas demandas.*

Destarte, como o referido texto é, data venia, desnecessário para construção do raciocínio e inteligibilidade da recomendação, dado o conteúdo da parte inicial do parágrafo transcrito, sugerimos a exclusão do aludido texto destacado às fls. 38 do Relatório."

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

De análise das alegações da Dataprev, depreende-se que a essência do achado não está sendo questionada pela estatal. Há informação de que não houve tempo suficiente para realizar a apresentação à SEST de alterações no quadro de pessoal em 2017, assumindo-se que esta deveria ser feita pela obrigatoriedade de cumprimento do então recente novo Estatuto Social. Quanto ao ajuste textual solicitado, entende-se que, após os esclarecimentos trazidos no texto, concorda-se que o trecho citado pode ser ajustado sem prejuízo da análise geral.

Item 7 – Ausência de justificativas para excesso de contratações extraquadro

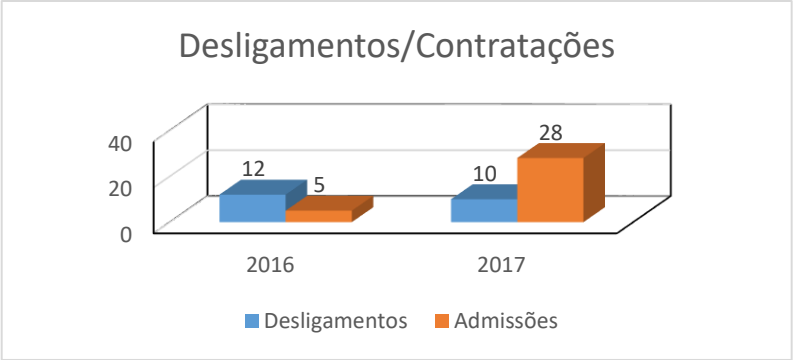
"A afirmação constante das fls. 4 e do Relatório de Fiscalização no sentido de que 'Já as contratações ad nutum cresceram 460% em relação à 2016 e 256% em relação à média dos últimos sete anos.', necessita claramente ser revisada ou complementada.

Permita-nos um singelo raciocínio. Uma empresa contratou 10 ad nutum em 2016 e atingiu o quantitativo total de 100 profissionais. Em 2017, esta empresa demitiu os 100 ad nutum e contratou 50 novos profissionais desta natureza.

Logo, considerando a métrica citada no relatório, tivemos uma majoração de 500% no número de contratações de ad nutum em 2016 (10) para 2017 (50). Entretanto, este dado isolado não traduz a gestão realizada com relação a este tema. Em verdade, o dado mais relevante, in caso, é que a empresa reduziu em 50% a necessidade de ad nutum de 2016 (100) para 2017 (50).

No caso da Dataprev, nos últimos anos a Empresa vem se utilizando da contratação de extraquadros (ad nutum) para, em síntese, agregar novas competências; oxigenar a empresa; inserir novos conhecimentos; adquirir novas visões de mercado e, especialmente, apoiar a gestão. Tudo sem perder de vista as regras e diretrizes do art. 37 da Constituição Federal.

Os gráficos apresentados no Relatório de Fiscalização acerca da distribuição de quantitativos de contratações e do montante de desembolso, levaram em consideração tão somente as contratações, entretanto, não observou os desligamentos de extraquadros ocorridos em cada ano sob análise. Cujos dados seguem abaixo:



Considerando que o quantitativo de extraquadro em 01.01.2016 era de 38 ocupantes, e ao fim de 2017 era de 49 ocupantes, o incremento, levando-se em conta contratações e desligamentos, foi de 29% (vinte nove por cento).

Verificamos que na apuração do custo anual apontado, não foram considerados os desligamentos ocorridos nos respectivos períodos, num total de 22 extraquadros, sendo 12 em 2016, e 10 em 2017, com redução do custo anual na ordem de R$ 3,3 milhões. Valor este que deveria ser subtraído do montante apontado no relatório para que se tenha uma visão clara do impacto do crescimento, em 29%, do número de ad nutum.

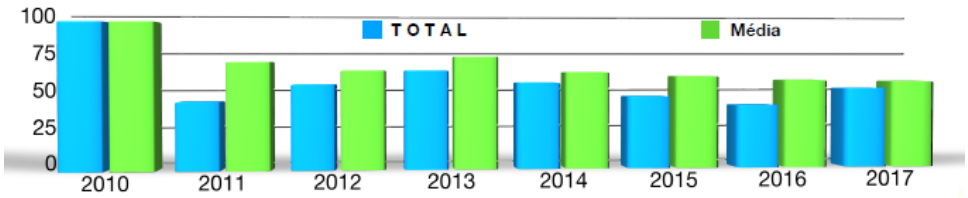
Em 31.12.2017, o total de pessoal contratado na condição de extraquadro era de 49, correspondendo a 7,8% do quadro geral de funções de confiança.

Frise-se que, se considerarmos extraquadros não só os ad nutuns, mas também os requisitados, teremos o seguinte histórico do quantitativo total no período de 2010 a 2017:

EXTRA QUADRO

HISTÓRICO

Especificação	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL	95	44	55	64	56	47	41	52
Média	95	70	64	73	63	60	57	57



Destarte, o número de ad nutuns e requisitados em 2017 (52) é inferior a média histórica (57), tendo aumentado de 2016 (41) para 2017 (52) em 26,82%.

Importante destacar que a Dataprev, em 2017, em nenhum momento extrapolou o limite de gastos com funções de confiança (que incluem os ad nutuns) disciplinado no Manual de Organização, aprovado pelo Conselho de Administração.

Ademais, é cediço que em 2016 ocorreu o impeachment da ex-presidente Dilma e o agravamento da instabilidade política e no setor público do País. Fatos estes que trouxeram para Dataprev dificuldades em reter empregados ad nutuns, os quais, em muitos casos, preferiram buscar um reposicionamento no mercado e ambientes de trabalho mais estáveis.

Tecidas estas considerações primevas, mister esclarecer que a Jurisprudência não acolheu a doutrina citada pela fiscalização (fls. 40/41). A função gratificada e os cargos em comissão não comportam garantia de permanência, razão pela qual prescindem de processo administrativo e motivação.

Ademais, se a Dataprev passar a motivar individualmente as contratações, por coerência, deverá fazer nas exonerações. Fato este que impõe um risco jurídico desnecessário em face da teoria dos fatos determinantes encampada pelos nossos Tribunais. ***Neste sentido, confiram-se os seguintes julgados no STF: RE 629.574-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; o AI 805.121-AgR, Rel. Min. Ayres Britto; e o ARE 702.933-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes; AI 800.892- AgR, Rel. Min. Dias Toffoli.***

Em síntese, os cargos em comissão são de livre nomeação ou exoneração e independem de motivação. Entretanto, quando alegados, os motivos têm força vinculante.

Por fim, registre-se que não foi solicitada à Dataprev justificativa para a contratação dos extraquadros, mas apenas informações relacionadas ao processo, ou seja, de como este se operava. Tendo a Empresa destacado a fidúcia como um dos principais elementos ***e não o único*** *(limites, qualificações técnicas, etc).*

Ademais, o número de ocupantes de cargos de livre nomeação e exoneração não chegam nem a 1,5% do total de empregados da empresa e, como visto, nem a 8% do total de ocupantes de funções de confiança, razão pela qual parece-nos inadequado tratar isso como um risco para uma empresa que quer se posicionar como referência no mercado e para o atendimento do Acórdão 598/2018 do TCU (fls. 43 do Relatório).

Isto posto, solicitamos a Ilma. Equipe de Fiscalização que revise a adjetivação dada de "excesso", posto que esta Estatal nunca se eximiu do encargo de justificar a "majoração" ou "aumento" das contratações de extraquadro. Ademais, a esteio dos esclarecimentos complementares prestados, seria oportuno a complementação do conteúdo do item em comento, especialmente

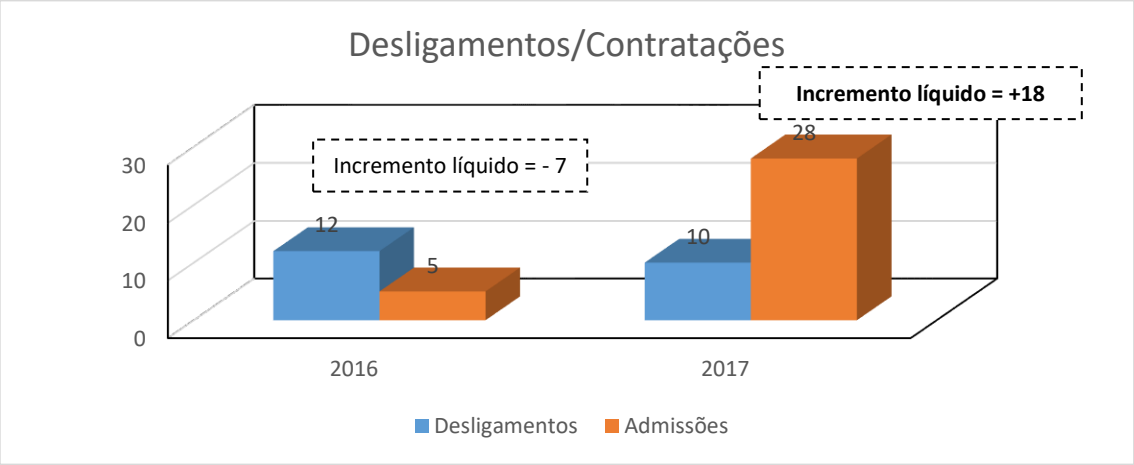
porque a conclusão exposta às fls. 43 do relatório, relacionada à discrepância com relação à doutrina e aos normativos internos, não é aderente à realidade e à jurisprudência pátria."

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

No caso em tela, o controle interno optou por abordar a questão da contratação de *ad nutum* por meio da comparação histórica do aumento de contratações, dada a facilidade de compreender a situação a partir dessa abordagem e a necessidade de se abordar objetivamente os números do exercício de 2017, dado que a ideia de fluxo implica analisar atos e fatos de exercícios diversos. Assim, entende-se que a análise sugerida na manifestação da Dataprev, usando-se a variação no fluxo e o estoque de contratados é mais uma possibilidade de análise e não esgota ou invalida outras abordagens.

Nessa linha, adotando-se a sugestão da estatal, pode-se proceder a uma análise usando-se o incremento líquido e chegar às mesmas conclusões trazidas no achado. Partindo-se da própria figura apresentada na manifestação, listada de forma complementada a seguir, pode-se deduzir o incremento líquido de 2016 e 2017:

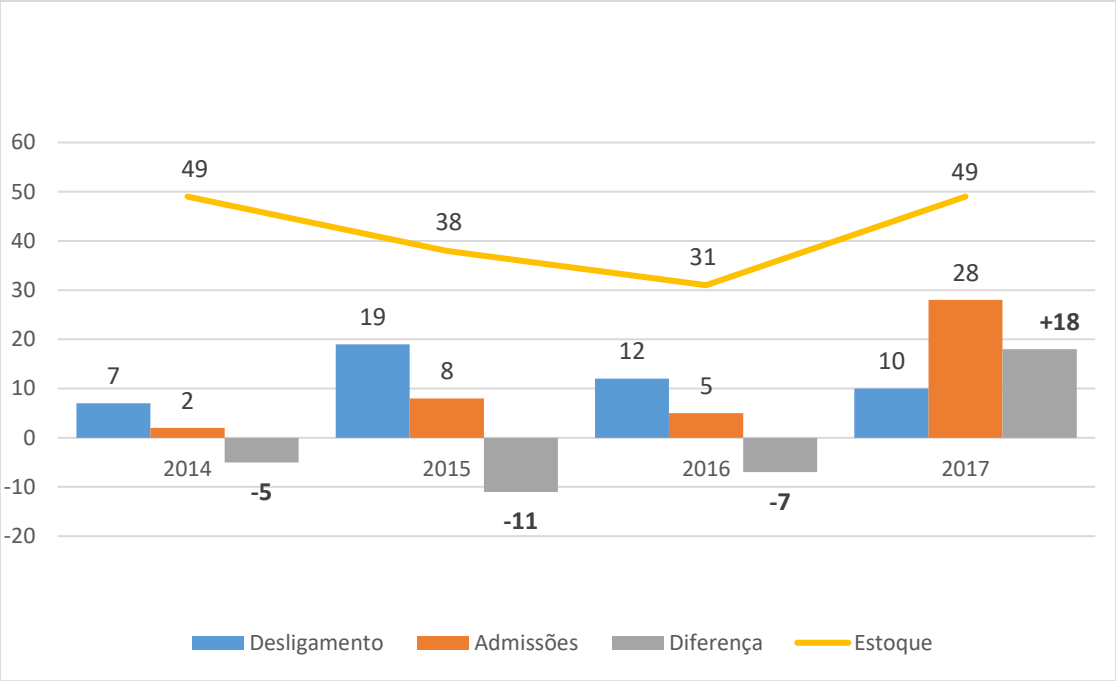
Figura - Gráfico de desligamentos e contratações de 2016-2017.



Fonte: Enviado pela Dataprev via Ofício CJUR nº. 043/2018.

Como se percebe, houve incremento positivo em 2017 de 18 contratações, frente à variação negativa de 2016. Utilizando-se a mesma ideia, pode-se extrapolar o gráfico sugerido para incluir dados de 2014 e 2015, conforme a figura a seguir:

Figura - Gráfico de estoque, desligamentos e contratações de *ad nutum* no período 2014-2017.



Fonte: Elaborado com base em dados obtidos via solicitações de auditoria.

Da Figura anterior, inicialmente, pode-se destacar que não somente o incremento em 2017 foi relevante, como também, alterou-se a tendência de queda do estoque total desses cargos, **com um aumento de 58%, comparando-se o final de 2016 (31) com o final de 2017 (49)**, vide linha Estoque no gráfico anterior. Sobre isso, convém registrar que a área auditada apresenta a seguinte narrativa:

> *"Considerando que o quantitativo de extraquadro em **01.01.2016 era de 38** ocupantes**, e ao fim de 2017 era de 49 ocupantes**, o incremento, levando-se em conta contratações e desligamentos, foi de 29% (vinte nove por cento)."*

Nesse trecho entende-se que há uma comparação imprópria, pois foi tomado o início de 2016 em contraponto com o final de 2017, ao invés de comparar com o final de 2016 (31), ou seja final com final, como mostrado antes. Assim, resta evidenciado que mesmo levando-se em conta o saldo de contratações e desligamentos há um aumento considerável da quantidade de *ad nutum*, comparando-se o ano de 2017 com o comportamento histórico tanto do estoque como da quantidade de contratações, conforme já explorado na análise inicial desse item.

Em outro momento, a Dataprev se manifesta quanto aos valores utilizados para exemplificar o aumento nas contratações, afirmando que não foram considerados os desligamentos ocorridos. Sobre isso, argumenta-se que os valores levantados são estimativas do total contratado em 2017 (28 novas contratações) e servem para ilustrar que a gestão dessas contratações pode ter impacto nos custos de pessoal, em que pese a quantidade em si não apresentar percentual relevante com relação ao total de empregados da estatal. Os valores ali trazidos indicam o montante anualizado, refletindo a ideia de que em algum momento do ano houve a possibilidade de se ter aquele gasto, ainda que tenha havido alguns desligamentos.

Sobre a questão da motivação individual das contratações, concorda-se com a argumentação sobre aumento da exposição ao risco trabalhista, contudo, entende-se que **ainda cabem melhorias quanto ao atendimento dos normativos internos da**

Dataprev (Norma NGP12-11, item 5.1 e Manual Organizacional item 2.6.a) sobre a necessidade de acionar essas contratações em situações de excepcionalidade. Dado isso, ajusta-se o item mantendo-se essa abordagem e recomendando que seja realizada análise de conformidade com base nas normas internas não atendidas.

Nesse contexto, cabe citar ainda posicionamento do TCU, que acompanha a essência da questão aqui discutida, conforme item 26 do Acórdão nº 3023/2013-Plenário (acompanhado pelos Acórdãos nº 358/2017-Plenário e nº 1.594/2016-Plenário) de onde se extrai o seguinte:

> *"26. Consequentemente, a equipe de fiscalização propõe recomendação aos Órgãos Gestores Superiores do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Poder Executivo e das Empresas Estatais para que orientem as unidades sob sua jurisdição sobre* ***a necessidade de fundamentarem os processos de recrutamento e seleção (internos e externos) em <u>perfis de competências</u>, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurarem concorrência e transparência nesses processos****."*

Em suma, acata-se parcialmente a argumentação oferecida, concordando com as sugestões de texto, mas mantendo-se a análise quantitativa, agregada com a discussão anterior sobre as informações de fluxo de desligamentos/contratações, visto que a essência da análise se manteve. Também se idealiza que as oportunidades de melhoria sugeridas visam tornar o processo de contratações *ad nutum* mais robusto, engradecendo o ambiente de controle da Dataprev e mitigando eventual exposição a eventos de risco legal e risco de imagem.

Item 8 – Fragilidade na gestão dos custos do processamento de empréstimo consignado

> *"A ação de controle objetivou atender ao item 1.8 do Acórdão nº 513/2018 – 1ª Câmara do TCU, que recomendou a CGU que apresentasse resultados conclusivos sobre a adequação dos valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev, a título do processamento do empréstimo consignado.*
>
> *No corpo do relatório, a Ilma. Equipe de Fiscalização da CGU deixa a entender uma das óticas que poderiam ser adotadas para a distribuição dos custos, conforme abaixo reproduzido:*
>
> > *"Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial." (**Grifos nosso**)*
>
> *No entendimento da área financeira e de gestão de custos da Dataprev, no entanto, o padrão de consumo dos custos não necessariamente obedece à proporção da receita. Aliás, esta forma simplória de apropriação pode até atender questões mais imediatas de apropriação, porém, do ponto de vista*

gerencial, demanda cautela e é insuficiente para nortear decisões estratégicas, que devem ter um espectro mais amplo de visão.

De toda forma, medir custos em empresas prestadoras de serviços, ao mesmo tempo em que se constitui naturalmente em atividade de cunho estratégico, assim como para qualquer outro tipo de empresa, também é fato que põe os administradores diante de opções sobre que metodologia de custeio melhor se adéqua às suas operações. Isso se torna ainda mais polêmico quando os mesmos se debruçam sobre que critérios os rateios devam se basear.

Em tecnologia de informação e de comunicações, diversas são as variáveis que podem influir sobre a decisão a respeito da melhor e mais viável forma de ratear os custos. Todas são igualmente questionáveis, pois o compartilhamento de recursos é intenso, o que, de um ponto de vista positivo, permite com que a empresa preste mais serviços a um número cada vez maior de clientes a partir do uso de recursos que gozam da, cada vez maior, flexibilidade admitida pelas tecnologias mais modernas.

Ainda assim, outro fator complicador é o fato de um mesmo aplicativo ter a possibilidade de ter um volume menor de acessos, porém os mesmos ocorrerem em grandes rajadas em momentos críticos do dia. Este mesmo fator, quando associado a contratos sujeitos a acordos de níveis de serviço mais severos, impõe ônus e responsabilidades à Dataprev que não são captados por metodologias rígidas de apropriação. Ao se considerar as inúmeras possibilidades de rateios de custos, entretanto, este fator submete o negócio a riscos, custos escondidos (custos de prontidão, como os de impressão e de comunicação) e lucros cessantes.

O fato é que a forma como a Ilma. Equipe de Fiscalização apresentou o desenvolvimento das questões relacionadas a suas dúvidas fragilizam a Dataprev perante o mercado privado e perante a sociedade, especialmente no ponto que relata e expõem as críticas não debatidas com a Dataprev no curso dos trabalhos, afirmando, inclusive, que a forma de alocação dos custos da Empresa pudessem onerar o valor do consignado para o usuário final.

*Com todo o respeito, não há evidência que corrobore a afirmação acima, principalmente se observarmos que a Dataprev, em 2017, **cobra taxa menor que a média do mercado**, conforme se infere do quadro abaixo:*

Empresa	Esfera	Orgão	Valor Tarifa
Zetrasoft	Municipal	Pref. BH	3,00
DB1	Municipal	Pref. Bauru	0,60
ZetraSoft	Municipal	Pref. Bauru	1,17
Facil	Municipal	Pref. Bauru	1,24
Quantum	Municipal	Pref. Bauru	0,89
Serpro	Federal	Governo Federal	2,20
Quantum	Municipal	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO	1,80
Quantum	Municipal	Prefeitura Municipal de Janaúba	1,80
Quantum	Municipal	Prefeitura Municipal de Pirapora	1,80
Dataprev	Fderal	Aposentados do Fundo de Regime da Previdência Social	1,30

É cediço que o escopo da auditoria, conforme registrado no Relatório em digressão, não foi aprofundar a discussão sobre a alocação dos custos na nova metodologia, mas sim ver adequabilidade do preço cobrado pela Dataprev para as operações de consignado.

Nesse sentido, é certo que o preço não possui base na metodologia de custos atual, ***mas isso não significa que a metodologia de negociação direta que o baseou não seja adequada.*** *É evidente que é adequada, pois é fruto de longos anos de negociação com as instituições financeiras, sem onerar as operações e possibilitando um Markup e um lucro que tem viabilizado a estabilidade, melhoria dos serviços à previdência social e o crescimento desta Estatal.*

A abertura da nova metodologia de identificação e apropriação de custos foi apresentada para que não restasse nenhum tipo de dúvida sobre adequabilidade do preço cobrado pela Dataprev para as operações de consignado. Em outras palavras, os valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev, a título do processamento do empréstimo consignado cobrem todos os custos da Empresa Pública com o serviço em digressão.

Destarte, considerando que a própria Fiscalização concluiu (fls. 48) que "(...) foi observado que os valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev, a título do processamento do empréstimo consignado são adequados (Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial), com base na estrutura de custos que se constata no modelo adotado, conforme dados extraídos das planilhas encaminhadas pela estatal", ***não vemos sentido em contestar a metodologia (antiga) para negociar e chegar aos valores cobrados das empresas privadas,***

principalmente, quando os valores cobrados de processamento pela Dataprev estão abaixo da média de mercado.

Ademais, registre-se, por ser de suma importância, que o acolhimento da solicitação em tela evitaria uma exposição da imagem da Dataprev e mitigaria riscos com relação a esta que é a receita mais estável e um das mais relevantes para sustentabilidade da Empresa, manutenção da sua capacidade de investimento e de pagamento em dia das suas obrigações.

Por fim, considerando que o litígio que se encontra em andamento na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF-AGU) envolvendo a Dataprev, o INSS e o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) trata da inclusão ou não de uma cláusula que geraria descontos para Autarquia Previdência se a Dataprev deixasse de cobrar pelo processamento de cada benefício que tem crédito consignado, sugerimos a revisão do parágrafo abaixo (fls. 49):

> *"Complementarmente, convém registrar que, conforme cópia do Aviso n° 107/2018/GM/MDS, de 04/07/2018, encontra-se em andamento na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF-AGU) abertura de procedimento conciliatório envolvendo o relacionamento contratual entre INSS e Dataprev. Esse procedimento aborda a questão de que desde 11/2017 a Dataprev não possui contrato vigente para prestação de serviços com o INSS, seu principal cliente do setor público. Nas tratativas para sanar essa questão, o MDS posicionou-se no sentido de obrigar a Dataprev a repassar, na forma de desconto ao INSS, os valores que seriam devidos pelo processamento de benefício que realizassem operações de crédito consignado."*

Frise-se, por oportuno, dada a importância do tema acima, que a ideia de que o processamento do benefício seja um custo natural do crédito consignado, é imprecisa, falha e inconstitucional. Diz isso porque a ofensa ao art. 195 da CF/88 seria por demais evidente, já que é o cidadão quem paga por todos os custos da operação de crédito consignado na forma de parcelas retidas em seus benefícios previdenciários.

Isto posto, considerando evidências atuais de que a metodologia antiga de formação de preço (negociação direta) culminou na prática de um preço que cobre todos os custos da Dataprev com o serviço de processamento do empréstimo consignado, mesmo a luz da nova metodologia de apropriação de custos, solicitamos a Ilma. Fiscalização que não haja relativização da conclusão inserida às fls. 48 do Relatório, no sentido de que "(...) foi observado que os valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev, a título do processamento do empréstimo consignado são adequados (Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de

natureza industrial e comercial) (...)", como forma de melhor atender ao item 1.8 do Acórdão nº 513/2018 – 1ª Câmara do TCU."

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A partir da análise da manifestação encaminhada, cumpre esclarecer que a **proporção do serviço de empréstimo consignado no faturamento** da empresa foi utilizada como **parâmetro de análise**, e em nenhum momento, foi indicada como sugestão para compor a metodologia de gestão de custos para o serviço em questão. Com esse viés, foi constatado que os itens *Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial* não estavam aderentes ao parâmetro escolhido, **enquanto dez itens estão próximos do valor de referência de 37% utilizado**. Como se percebe, caso o parâmetro não fosse aderente, como alega a Dataprev, não se teria cerca de 71% dos outros itens de custo acompanhando a proporção utilizada. Assim, como a maioria dos itens acompanham certa proporção, utilizou-se o mesmo raciocínio para analisar os demais itens.

Em outra análise, pode-se aceitar, por hipótese que o parâmetro utilizado, deveras simplista como afirma a estatal, não deveria ser utilizado na presente análise, pois foram utilizados outros critérios, complexos e sofisticados por sua vez. **Só que daí seria possível questionar o complementar, ou seja, o porquê de 71% dos itens estarem próximos à proporção de 37%, dado que a metodologia utilizada não poderia ser analisada com base nesse parâmetro.**

Em sequência, concorda-se que a apropriação de custos em empresas de Tecnologia da Informação é de fato atividade não trivial, dada a complexidade natural da forma de prestação dos serviços. Mas, nem por isso, deve ser mantida encapsulada e privada de qualquer análise que busque sinais de razoabilidade nos seus fundamentos, como a que se propôs no item inicial em questão.

Sobre a possível oneração para o usuário final, mantem-se a premissa de que o preço pode repercutir no preço final cobrado aos consignados e pensionistas, como bem já assinalou o Acórdão nº 598/2018-TCU-Plenário no seu item 59:

> ***"59. Essa dificuldade em manter os níveis de preços, seja por conta de estes serem elevados ou até mesmo por questões de restrições orçamentárias e fiscais da administração pública, pode levar a empresa a aumentar ainda mais a sua margem de lucro com o setor privado (consignados), onerando os empréstimos consignados que são realizados por aposentados e pensionistas do RGPS."*** (grifo nosso)

Em adição, a Dataprev afirma que "não há evidência que corrobore a afirmação" de que o preço do serviço não estaria adequado. Sobre isso afirma-se que quando não se pode atrelar o preço final à metodologia de custos informada não há como assegurar que se trata de um preço justo, embora ele seja o mais barato cobrado no mercado. A questão não é a de se é um preço alto ou baixo, mas a de como concluir sobre sua formação a partir de premissas de gestão de custos.

Nesse mesmo assunto, foi complementado pela Dataprev que o que balizou o preço cobrado foi uma **"metodologia de negociação direta"**. Nesse ponto, compreende-se

que esse serviço tem sido essencial para a estatal alcançar nível satisfatório de sustentabilidade financeira, sendo que não foi feita análise sobre esse fato, mas sim foi tentado concluir sobre a adequabilidade da receita auferida com o serviço frente a seus custos, sendo o preço um item dessa análise. Desse modo, acata-se parcialmente a manifestação sobre esse item, com as alterações textuais solicitadas, mas mantendo-se a essência da análise com base nas informações encaminhadas durante a execução deste trabalho.

9 – Falha nos processos de segurança da informação

*"Ab initio, considerando que se trata de tema claramente sigiloso e de suma importância para continuidade dos negócios da Dataprev, solicitamos, dada a natureza dos propositiva da fiscalização, que o título deste item seja alterado para "**Necessidades de eventual aperfeiçoamento dos processos de segurança da informação**" ou "**Achados nos processos de segurança da informação**".*

Com relação à alínea "a" que trata da "documentação de governança da Segurança da Informação", mister esclarecer que, quanto à Classificação da Informação, cabe complementar que, com a publicação, em 30/07/2018, da Comunicação Normativa CN PR 001/2018 (atualização do capítulo 2 do Manual de Segurança v1.2), os níveis de classificação de segurança da informação foram atualizados e os documentos com marcação foram disponibilizados na DTPNet, no caminho http://www-dtpnet/content/modelos-de-comunicacao-escrita-0, tabela "MODELOS DE INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO ESCRITA PARA EMISSÃO DE DOCUMENTOS COM INFORMAÇÃO DE ACESSO RESTRITO".

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial:

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial:

Informações suprimidas por solicitação da Unidade Examinada, em função de sigilo de natureza industrial e comercial

Pelo exposto, solicitamos a exclusão ou revisão das ressalvas pontuadas nos itens discriminados e alteração do título do tópico em digressão do Relatório de Auditoria".

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Com base na manifestação efetuada, percebe-se que muitas das alegações são baseadas em iniciativas que **estão em fase de implantação ou foram recentemente implementadas, não sendo possível verificar a efetividade de seus controles em atuação**. Desse modo, foram mantidos os registros das fragilidades em que essas situações ocorrem e atualizados outros pontos que restaram elucidados por ocasião desta manifestação.

Sobre a vulnerabilidade detectada em solução de cliente, a Dataprev afirma que "*as ações corretivas de tais produtos são de responsabilidade do cliente, não havendo espaço contratual da Dataprev agir unilateralmente com relação a esta questão*". Entende-se que de fato questões contratuais devem ser respeitadas, mas ressalva-se que a aplicação em comento estava sendo mostrada no portal de soluções da estatal como exemplo de solução do tipo Wordpress.

Certificado de Auditoria Anual de Contas

Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800430
Unidade Auditada: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev
Ministério Supervisor: Ministério da Fazenda
Município (UF): Brasília (DF)
Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

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

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Ausência da aprovação do quadro de funções de confiança junto à SEST (item 6);

- Necessidade de melhorias no processo de contratação de ad nutum (item 7).

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

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

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.503.170-**	Presidente	**Regular com ressalva**	Itens 6 e 7 do Relatório de Auditoria nº 201800430.

6. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 163/2017.

Brasília (DF), 19 de setembro de 2018.

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

_____

Coordenador-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Energia e Tecnologia

Parecer de Dirigente do Controle Interno

Parecer: 201800430
Unidade Auditada: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev
Ministério Supervisor: Ministério da Fazenda.
Município/UF: Brasília (UF)
Exercício: 2017
Autoridade Supervisora: Ministro Eduardo Guardia

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017 da Dataprev, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria

2. Quanto aos avanços mais significativos da gestão avaliada, pode ser destacado, segundo o Relatório de Gestão 2017, a implantação de nova ferramenta de Gestão de Compras, que possibilita às equipes de compras visualizarem informações extraídas diretamente do ERP Protheus, integrando-as no planejamento interno de compras, resultando em um aumento na eficácia e eficiência deste processo.

3. A seguir são listados os principais fatos que, no entendimento do órgão de controle interno, impactaram a gestão da unidade no exercício de 2017 ou representaram situações que a expuseram a riscos adicionais:

3.1. Necessidade de melhorias no processo de contratação de empregados para funções comissionadas de livre provimento e exoneração, sem vínculo com a Administração (identificados pela UPC como empregados *ad nutum*). Com base nos dados observados e nos critérios adotados, opina-se que as contratações extraquadro apresentam discrepâncias em relação aos normativos internos da Dataprev, principalmente quanto ao aspecto de justificativa técnica e formalização das admissões, tendo em vista o grau de excepcionalidade que esse tipo de contrato de trabalho requer.

3.2. Fragilidades nas etapas de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços, sendo encontradas as seguintes falhas na fase de Planejamento das Contratações: falhas/ausência na indicação do alinhamento estratégico organizacional e seus desdobramentos setoriais em duas contratações; falhas/ausência na definição dos resultados esperados com a contratação em duas contratações; falhas na

elaboração/inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratado em cinco contratações; falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas em dois processos; falhas/ausência de análise de investimento da solução a ser adquirida em oito processos; três contratos com falhas/ausência de realização de pesquisa de preços; falhas/ausência de análise de riscos em oito processos de contratação.

3.3. Fragilidades na gestão de custos do serviço de processamento de empréstimos consignados: foi realizada uma análise da adequação dos valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev, a título do processamento do empréstimo consignado (conforme recomendação contida no Acórdão TCU nº 513/2018 – 1ª Câmara). Nesse sentido, a análise buscou revisitar a discussão trazida no Relatório CGU nº 201601435, que analisou as contas do exercício de 2015 da UPC. Para isso procurou-se verificar se os valores ressarcidos pelas instituições financeiras à Dataprev a título de processamento de empréstimo consignado são adequados. Ao final dos trabalhos foi possível observar que o faturamento desse serviço está adequado para cobrir os custos, conforme os dados encaminhados pela UPC. Entretanto, não foi possível derivar diretamente da metodologia descrita pela estatal o preço cobrado pelo serviço do crédito consignado.

4. As principais causas estruturantes dos fatos identificados pela equipe de auditoria e as respectivas recomendações exaradas para mitigação do risco decorrentes são as seguintes:

4.1. Quanto à necessidade de melhorias no processo de contratação de empregados *ad nutum*, entende-se como causa o descumprimento dos normativos internos a respeito do tema. Para mitigar essa situação foi recomendado à Dataprev que realize análise do quadro de empregados *ad nutum* existente, buscando, no que couber, aderência ao item 9.1.1.4 do Acórdão nº 3.023/2013-Plenário e conformidade com as normas internas NGP12-11, item 5.1 e Manual de Organização, item 2.6.a.

4.2. No tocante às fragilidades nas etapas de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços, podem ser indicadas como causas a ausência de mecanismos de acompanhamento de gestão de aquisições, bem como a não previsão nos normativos internos de formas de avaliar os resultados das contratações realizadas. Como forma de mitigar esses problemas, foi recomendado à Dataprev que estabeleça formalmente objetivos organizacionais para a gestão das aquisições, alinhados às estratégias de negócio, além da previsão em seus normativos da necessidade de descrição dos resultados esperados com a contratação que dependa de autorização de órgão colegiado.

4.3. Sobre fragilidades na gestão de custos do serviço de processamento de empréstimos consignados, pode ser apontado como causa o estágio incipiente de maturidade da metodologia de custos, carecendo de evoluções a respeito das formas de rateio de custos dos serviços prestados. Como recomendação foi sugerido à Dataprev reavaliar a forma de alocação de custo dos componentes (*drivers*) que não apresentam similaridade de proporção com o volume de faturamento do serviço de processamento do consignado, ou utilizar outro critério que reflita a magnitude desse serviço.

5. Com relação ao Plano de Providências Permanente, havia 03 (três) recomendações ao longo de 2017, sendo que, dessas, 01 foi considerada atendida e 02 estão sendo monitoradas. Uma dessas recomendações trata do plano de ação de integridade, oriunda de avaliação específica, estando prevista sua avaliação futura tendo como base o histórico da implementação das ações previstas no plano.

6. No que concerne à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da unidade, ressalta-se que houve avanços na utilização de painéis de indicadores utilizando técnicas de *Business Intelligence*. Contudo, ainda cabem melhorias na geração de indicadores para acompanhamento do processo de demandas de clientes, incluindo aspectos de custo, complexidade e qualidade das demandas recepcionadas dos clientes.

7. Com relação à implementação de práticas administrativas que impactaram positivamente a gestão da Unidade em suas operações, pode-se citar, segundo o Relatório de Gestão 2017, melhorias no processo de gestão de incidentes, que foi unificado e passou a ser utilizado por toda empresa. Com essa melhoria foi possível consolidar, junto as diferentes áreas da empresa, uma maior aderência no processo de gestão de incidentes, gerando maior agilidade no tratamento de *tickets*, possibilitando que os impactos decorrentes de incidentes sejam sanados em um tempo adequado.

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

Brasília/DF, 19 de setembro de 2018.

_____

Diretor de Auditoria de Estatais