RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 1/2019/Nuati - MONITORAMENTO 2

1 Introdução

Trata-se de auditoria realizada no processo "Prover Solução de TIC", com base no processo BAI03 do Cobit 5 – Gerenciar identificação e construção de soluções de TIC. Os exames realizados resultaram no Relatório de Auditoria n. 1/2019, expedido para a Diretoria-Geral em 7 de agosto de 2019.

2. Foi realizado um primeiro trabalho de monitoramento das recomendações provenientes da citada ação de controle na data de 19/2/2020, quando as recomendações 5.1.8 a) e b) e 5.2.8 b) foram consideradas "não iniciadas", e a recomendação 5.2.8 a) foi considerada "em atendimento".

3. Retornam os autos a esta Secretaria de Controle Interno (Secin), em nova ação de monitoramento, para análise das providências adotadas em atendimento às recomendações.

2 Monitoramento das recomendações

2.1. Ponto de auditoria *"5.1 Ausência de critérios norteadores para a decisão sobre o modelo de obtenção da solução de TIC (contratação, desenvolvimento, customização, etc)".*

2.1.1.* Recomendação "*5.1.8 a) Recomendar ao Comitê de Gestão Estratégica (CGE) que elabore plano de ação, contendo, pelo menos, atividades, responsáveis e prazos, para regulamentar critérios norteadores para a decisão sobre o modelo de obtenção da solução de TIC (contratação, desenvolvimento, customização, etc.), disciplinando ainda o processo de contratação de soluções (nos moldes da IN 1-2019 do Ministério da Economia, que sucedeu a IN 4-2014 do MPOG)"* (p. 10)*.

2.1.1.1. Providências informadas pelo gestor

4. Foi juntada aos autos do processo manifestação (doc. 11) da Diretoria de Inovação e Tecnologia da Informação (Ditec) informando sobre a existência da Instrução Cenin n. 03/2014, que trata da instauração e instrução de processos administrativos com vistas à aquisição de bens ou à contratação de serviços de TIC no âmbito do Centro Informática (Cenin, atual Ditec).

5. Além disso, a Ditec lembra que há outras normas na Casa que disciplinam diversos aspectos das contratações, tais como: Portaria DG n. 267/2016 (normas para montagem e operacionalização do Plano de Compras e Contratações); Portaria DG n. 194/2019 (procedimentos para realização de pesquisas de preço); Portaria DG n. 336/2019 (obrigatoriedade do Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência nos processos de aquisição de bens e contratação de serviços); e Portaria DG n. 8/2020 (grupo de trabalho para elaboração de metodologia de cálculo para quantitativo de mão-de-obra terceirizada e definição de critérios de produtividade).

6. Desta forma, a Ditec, inicialmente, opinou pela desnecessidade da edição de um normativo para disciplinar o processo de contratação de soluções de TIC, sob pena de haver sobreposição de normas em âmbito interno.

7. Contudo, no doc. 14, a Ditec reformulou seu entendimento inicial, considerando que um normativo de abrangência mais ampla, vinculando todas as áreas de negócio consumidoras de soluções de TIC, traria uma série de vantagens, como, por exemplo, a resolução de dúvidas e conflitos entre as áreas de negócio e de TIC, a uniformização de procedimentos e a aplicação de boas práticas nas aquisições de TIC.

8. Desta forma, no referido documento, a Ditec retificou seu entendimento inicial, considerando necessária a edição de normativo para disciplinar as contratações de bens e serviços de TIC no âmbito da Casa.

9. Posteriormente, após tramitar pela Assessoria de Projetos e Gestão (Aproge) e pela Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (Atec), os autos foram encaminhados ao Departamento de Material e Patrimônio (Demap) pela DG, para elaborar, em conjunto com a Ditec, a minuta da norma referida (doc. 17).

10. Em sua manifestação, o Demap citou a edição da nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei no. 14.133, de 1º de abril de 2021, que delineou um procedimento mais robusto para a contratação de bens e serviços em geral, e que isso também refletirá nos procedimentos relativos à contratação de bens e serviços de TIC. Desta forma, no entendimento daquele Departamento, seria necessário priorizar a normatização interna das contratações de bens e serviços em geral, de forma a moldar-se ao novo regramento, ao invés de elaborar uma nova norma apenas para as contratações de TIC.

11. Por sua vez, a Diretoria Administrativa (Dirad), no doc. 19, considerando a manifestação da Ditec (doc. 14), manifestou-se no sentido de que pode ser oportuno disciplinar a atuação dos órgãos que participam das ações de especificação no âmbito dos processos de aquisições de bens e serviços, sem se constituírem, necessariamente, em órgãos supridores ou solicitantes. A Dirad ainda se propõe a criar um grupo de trabalho para debater o tema e propor minuta de portaria para aperfeiçoar os instrumentos estabelecidos nas Portarias n. 192/2016[1] e 267/2016[2].

2.1.1.2. Análise

12. Conforme expresso na segunda manifestação da Ditec (doc. 14), em que pese a existência de diversos normativos sobre o tema na Casa, percebe-se que não existem ainda mecanismos de controle aptos a mitigar adequadamente os riscos específicos que surgem ao lidar com soluções de TIC, especialmente no contexto em que várias áreas da Casa atuam em conjunto.

13. A Instrução Cenin n. 3/2014, citada pela Ditec no doc. 11, disciplina a instauração e a instrução de processos administrativos com vistas à aquisição de bens ou à contratação de serviços de TIC no âmbito do então Cenin (atual Ditec). Basicamente, a norma define o que deve constar do processo administrativo de

[1]Define e identifica os órgãos supridores da Câmara dos Deputados, para fins de operacionalização do Plano Anual de Compras e Contratações, e dá outras providências.
[2] Estabelece, no âmbito da Câmara dos Deputados, normas para a montagem e operacionalização do Plano Anual de Compras e Contratações.

aquisição ou contratação, bem como os procedimentos internos ao Cenin para a revisão da documentação necessária.

14. O citado normativo foi um dos controles administrativos considerados pela equipe de auditoria por ocasião da ação de controle que resultou no Relatório de Auditoria n. 1/2019 e, conforme assentado no citado relatório, a análise foi no sentido de que os controles existentes eram insuficientes para a mitigação dos riscos considerados.

15. Vale lembrar ainda que a Instrução Cenin n. 3/2014 também foi considerada nos trabalhos que resultaram no Relatório de Auditoria n. 1/2016, ação de controle realizada anteriormente no mesmo processo de provimento de soluções de TIC. Naquela oportunidade, a conclusão da auditoria foi a mesma, no sentido de que a citada norma define apenas uma lista de verificação para instrução dos processos administrativos de aquisição e contratação, sendo insuficiente para mitigar adequadamente os riscos identificados.

16. Quanto às demais normas citadas pela Ditec no doc. 11, verifica-se que são todas de caráter geral, aplicáveis a quaisquer tipos de aquisições e contratações, e não são aptas a mitigar os riscos específicos que existem ao lidar com soluções de TIC. É exatamente em função de tais especificidades que o Poder Executivo Federal tem editado normas voltadas exclusivamente às aquisições e contratações de soluções de TIC, como a Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 4/2014, e, mais recentemente, a Instrução Normativa n. 1/2019 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia.

17. Por outro lado, considerando a manifestação do Demap (doc. 18), verifica-se que a recente Lei n. 14.133/2021 realmente robustece os procedimentos de contratação de bens e serviços, inclusive incorporando boas práticas e controles antes encontrados na legislação infralegal, como a citada Instrução Normativa n. 1/2019 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. Especialmente em seu Art. 18, a norma detalha o processo de planejamento das contratações, trazendo inovações que mitigam diversos riscos.

18. Desta forma, em que pese o fato de que a nova norma só estará produzindo seus efeitos plenos após o período de 2 anos de sua publicação, uma vez que até lá a Lei n. 8.666/1993 ainda pode ser utilizada, entende-se que o novo ordenamento realmente endereça diversas questões que anteriormente precisavam ser tratadas por normas infralegais.

19. No entanto, há um aspecto central da recomendação em tela que permanece sem ser adequadamente tratado pelo novo marco legal, que é justamente a questão da escolha do tipo de solução de TIC a ser adotada. Vale destacar que no Art. 18, §1º, inciso V, a nova lei trata da questão do levantamento das alternativas possíveis, e da necessidade de justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução, mas isso se refere a um processo em que a decisão da Administração já foi tomada no sentido de contratar.

20. Ou seja, como a lei trata apenas dos atos preparatórios de uma licitação, o dispositivo não será aplicado nos casos de uma decisão de adotar uma solução que empregue o desenvolvimento interno de um aplicativo, por exemplo, ou a adoção de um software de licença livre.

21. Considera-se, assim, que a nova lei não assegura a existência de critérios norteadores para a decisão sobre o modelo de obtenção da solução de TIC, conforme preconizado na presente recomendação. O que ela traz é uma segurança maior para os casos em que se decide por realizar uma contratação de bem ou serviço, exigindo o estudo das alternativas e a justificativa da escolha. Mas nada agrega em relação às decisões que resultam na obtenção da solução de TIC por outros meios, como é o caso do desenvolvimento interno.

22. Entende-se, portanto, que a nova lei de licitações e contratos, Lei n. 14.133/2021, realmente impactará de forma positiva, mitigando alguns dos riscos apontados nesta ação de controle, quando atingir a sua eficácia plena. Nesse novo cenário, não se vislumbra mais como estritamente necessária a edição de uma norma nos moldes da Instrução Normativa n. 1/2019 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, uma vez que a nova lei já endereça vários de seus pontos.

23. Entretanto, persiste a necessidade de se formalizar critérios norteadores para a decisão sobre o modelo de solução de TIC a ser adotado.

24. Desta forma, conclui-se que os riscos identificados no relatório de auditoria em relação a este ponto persistem, sendo necessário que a recomendação seja mantida em monitoramento.

25. Com o encaminhamento dos autos da DG para o Demap, determinando expressamente a elaboração de uma minuta, considera-se iniciada a elaboração de um plano de ação para atendimento à recomendação.

2.1.1.3. Conclusão

26. Recomendação 5.1.8 a) em atendimento.

2.1.2. Recomendação "5.1.8 b) Recomendar ao Comitê de Gestão Estratégica (CGE) que implemente o plano de ação para regulamentar critérios norteadores para a decisão sobre o modelo de obtenção da solução de TIC (contratação, desenvolvimento, customização, etc.), disciplinando ainda o processo de contratação de soluções (nos moldes da IN 01-2019 do Ministério da Economia, que sucedeu a IN 04-2014 do MPOG)." **(p. 10)*.***

2.1.2.1. Análise

27. A presente recomendação é dependente da elaboração do plano de ação referenciado na recomendação 5.1.8 a), restando inviável sua execução no presente momento.

2.1.2.2. Conclusão

28. Recomendação 5.1.8 b) não iniciada.

2.2. Ponto de auditoria *"5.2 Ausência de definição sobre o nível de risco que a gestão está disposta a aceitar na construção de soluções de TIC".*

2.2.1. **Recomendação "*5.2.8 a) Recomendar ao Comitê de Gestão Estratégica (CGE) que elabore plano de ação, contendo, pelo menos, atividades, responsáveis e prazos, para identificar o apetite a riscos para os planos, processos de trabalho e projetos que se mostrem relevantes a essa identificação, conforme previsto no inciso V, Art. 8º, do Ato da Mesa n. 233 de 24/5/2018, abarcando os processos críticos da Câmara dos Deputados."* (p. 14)*.***

2.2.1.1. Providências informadas pelo gestor

29. Por meio dos doc. 8 e 9, a Aproge propõe plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos para a identificação do apetite a riscos para os planos, processos de trabalho e projetos que se mostrem relevantes a essa identificação, conforme previsto no inciso V, Art. 8º, do Ato da Mesa n. 233 de 2018, abarcando os processos críticos da Casa.

30. Após a juntada de tal proposta, os autos do processo foram tramitados à Ditec para manifestação, que se resumiu às providências sobre a recomendação 5.1.8 a) (norma para contratação de bens e serviços de TIC).

31. Posteriormente, a Aproge atualizou as informações sobre o andamento das providências relativas à formalização do ponto de ação no doc. 24.

32. Em decorrência das restrições impostas pela pandemia, as atividades de 4 a 10 foram desenvolvidas no âmbito da própria Aproge, tendo sido elaborada uma proposta de modelo de Declaração de Apetite a Riscos, acompanhada de sugestões de alteração na Metodologia Corporativa de Gestão de Riscos, para adequação ao novo modelo.

33. Em outubro de 2020, a proposta foi apresentada aos membros do projeto de Gestão de Continuidade de Negócios (GCN), e nos meses de novembro e dezembro foram realizadas reuniões com esse grupo, que contou com a participação de representantes da Secretaria-Geral da Mesa (SGM), Departamento Técnico (Detec), Departamento de Polícia Legislativa (Depol), Ditec e Secin. Nessa etapa, houve a apresentação de sugestões e o modelo foi validado.

34. De acordo com a previsão inicial a proposta seria submetida à deliberação do Comitê de Gestão Estratégica (atividades 11 e 12), finalizando o plano de ação. Considerando que não houve Reunião de Avaliação Estratégica (RAE) em dezembro de 2020, restou acordado, naquela ocasião, que no início de 2021 a Aproge promoveria reuniões com os membros dos Escritórios de Gestão, para apresentação da proposta e acolhimento de sugestões prévias à próxima reunião do Colegiado.

35. No entanto, considerando que houve importantes alterações na gestão da Casa no início do corrente ano, antes de dar seguimento às reuniões com os Escritórios, a Aproge informa que proposta de Declaração de Apetite a Riscos será apresentada ao novo Diretor-Geral para uma reavaliação à luz das diretrizes dessa nova Administração.

36. Diante disso, a nova previsão para apresentação da proposta ao Comitê de Gestão Estratégica (CGE) passou a ser a terceira RAE ordinária do exercício, prevista para setembro de 2021.

37. Nos documentos 23, 24 e 25, a Aproge atualiza as informações sobre o andamento das atividades, juntando ainda estudo sobre o apetite a riscos (doc. 24).

2.2.1.2. Análise

38. Houve avanço nas providências relativas ao atendimento da presente recomendação, já existindo nos autos uma proposta concreta de plano de ação, com atividades, responsáveis e prazos.

39. Verifica-se ainda que a gestão vem empreendendo ações concretas previstas no referido plano, ainda que ele ainda não tenha sido referendado pelo CGE.

40. Frente às restrições impostas pela pandemia e também às mudanças na gestão da Casa, considera-se natural o adiamento dos prazos inicialmente previstos.

41. No entanto, como a referida proposta ainda não foi apreciada e acatada pelo CGE, considera-se que a recomendação ainda deve ser mantida em monitoramento.

2.2.1.3. Conclusão

42. Recomendação 5.2.8 a) em atendimento.

2.2.2. Recomendação "*5.2.8 b) Recomendar ao Comitê de Gestão Estratégica (CGE) que implemente o plano de ação para identificar o apetite a riscos para os planos, processos de trabalho e projetos que se mostrem relevantes a essa identificação, conforme previsto no inciso V, Art. 8º, do Ato da Mesa n. 233 de 24/5/2018, abarcando os processos críticos da Câmara dos Deputados.*" (p. 14).

2.2.2.1. Análise

43. A presente recomendação é dependente da elaboração do plano de ação referenciado na recomendação 5.2.8 a), restando inviável sua execução no presente momento.

2.2.2.2. Conclusão

44. Recomendação 5.2.8 b) não iniciada.

21 Conclusão

45. Propõe-se que os autos do processo sejam encaminhados à Diretoria-Geral e à Aproge, na qualidade de escritório corporativo junto ao Comitê de Gestão Estratégica, reiterando as recomendações em pauta e concedendo prazo para novo monitoramento em 180 dias.

46. Posteriormente, os autos deverão retornar a este Núcleo de Auditoria para novo monitoramento.

Brasília, 9 de agosto de 2021.