



**AUDITORIA INTERNA - AUDIN**

**RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA**  
**AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE SOLUÇÕES DE**  
**TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - EXERCÍCIO: 2019 - 2022**

**16 de setembro de 2022**

## **AUDITORIA INTERNA (AUDIN)**

### ***RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO***

**Unidade auditada:** Pró-reitoria de Administração (PROAD) e Diretoria Sistêmica de Gestão de Tecnologia da Informação (DSGTI)

**Objeto:** Avaliação dos Processos de Aquisição de Soluções de Tecnologia da Informação

**Número/Ano:** 001/2022

## **MISSÃO**

A missão da Auditoria Interna é prover, de forma independente e objetiva, serviços de assessoramento e consultoria com o intuito de adicionar valor e melhorar as operações do IFAC.

## **DO TIPO DE ATIVIDADE**

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

## QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA AUDITORIA INTERNA?

**OBJETO:** Avaliar os Processos de Aquisição de Soluções de Tecnologia da Informação; e como **OBJETIVO:** Avaliar a execução do objeto auditado quanto aos aspectos de conformidade, eficácia e eficiência; Avaliar a adequação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos; Avaliar o cumprimento dos objetivos estratégicos do IFAC frente aos resultados obtidos; Verificar a existência de erros e potenciais riscos de fraude;

## POR QUE A AUDITORIA INTERNA REALIZOU ESSE TRABALHO?

O presente trabalho foi selecionado com base em fatores de riscos: materialidade, relevância e criticidade (tempo e falhas), conforme descrito no Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) para o exercício 2022 (Disponível no site: [https://www.ifac.edu.br/aceso-a-informacao/auditorias/documentos/resolucao-53\\_2022-aprovacao-do-paint-2022.pdf](https://www.ifac.edu.br/aceso-a-informacao/auditorias/documentos/resolucao-53_2022-aprovacao-do-paint-2022.pdf)).

## QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA EQUIPE DE AUDITORIA INTERNA?

De uma forma geral, a equipe de auditoria concluiu pela existência de fragilidade no controle interno relacionada à conformidade com a legislação, em especial à IN nº 1/2019, bem como pela fragilidade na gestão de riscos que envolvam os processos de licitação.

## QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS PELO GESTOR?

Como os processos que serviram de amostra estavam finalizados, as recomendações propostas foram no intuito da observação da legislação que tratam desse assunto, sobretudo a IN nº 1/2019 e a Lei 8.666/1993 (a ser sucedida pela Lei 14.133/2021, a partir de abril/2023), bem como, pela Elaboração de um plano de capacitação periódica para os servidores voltada à gestão de riscos em licitação; Elaboração de um manual de gestão de riscos; Realização de oficinas de modo a levantar o maior número de riscos possíveis em processos dessa natureza, entre outros.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

DSGTI – Diretoria Sistêmica de Gestão de Tecnologia da Informação

DOD - Documento de Oficialização da Demanda

ETP – Estudo Técnico Preliminar

IFAC – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre

IN – Instrução Normativa

PAINT – Plano Anual de Auditoria Interna

PROAD – Pró-reitoria de Administração

PDTI – Plano Diretor da Tecnologia da Informação

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

TI – Tecnologia da Informação

TR – Termo de Referência

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	6
RESULTADOS DOS EXAMES .....	8
BOA PRÁTICA RELACIONADA AO OBJETO ANALISADO: RENEGOCIAÇÃO DO PREÇO DO OBJETO LICITADO TENDO EM VISTA COMUNICAÇÃO ENCAMINHADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. ....	8
CONSTATAÇÃO 1: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE JUSTIFICATIVA SOBRE A INDISPONIBILIDADE DE SOLUÇÃO SIMILAR EM OUTRO ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	8
CONSTATAÇÃO 2: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE JUSTIFICATIVA PARA QUE A ESTIMATIVA DE PREÇO DA CONTRATAÇÃO FOSSE ELABORADA EXCLUSIVAMENTE COM PROPOSTAS DE 3 (TRÊS) FORNECEDORES.....	11
CONSTATAÇÃO 3: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE INFORMAÇÕES SOBRE A ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO. ....	15
CONSTATAÇÃO 4: AUSÊNCIA DE MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCO ATUALIZADO TANTO NA FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR QUANTO NA FASE DE GESTÃO DO CONTRATO. ....	19
CONSTATAÇÃO 5: AUSÊNCIA DE NOMEAÇÃO DOS FISCAIS REQUISITANTE E ADMINISTRATIVO DO CONTRATO. ....	22
CONSTATAÇÃO 6: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS AGREGADOS AO SOFTWARE. ....	23
CONSTATAÇÃO 7: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE PROSPECÇÃO DE ALTERNATIVAS DE ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO OBJETO JUNTO A DIFERENTES FABRICANTES. ....	25
CONSTATAÇÃO 8: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE AVALIAÇÃO E DEFINIÇÃO DE AÇÕES PARA VIABILIZAR UMA POSSÍVEL SUBSTITUIÇÃO DA SOLUÇÃO A SER CONTRATADA E MEDIDAS QUE MINIMIZEM A SUA DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA. ....	29
CONSTATAÇÃO 9: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE AVALIAÇÃO DA DIFERENÇA ENTRE O PREÇO DE MANTER A SOLUÇÃO IMPLANTADA E O DE SUBSTITUÍ-LA POR OUTRA SEMELHANTE. ....	31
CONSTATAÇÃO 10: AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO CUSTO-BENEFÍCIO DE CONTRATAR OS SERVIÇOS DE SUPORTE TÉCNICO E ATUALIZAÇÃO DE VERSÃO. ....	34
CONSTATAÇÃO 11: AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO QUE ATESTE A NÃO OCORRÊNCIA DO REGISTRO DE OPORTUNIDADE.....	35
CONSTATAÇÃO 12: AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE ORDEM TÉCNICA QUE RESPALDASSE A INDICAÇÃO DE MARCA.....	36
CONSTATAÇÃO 13: IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS DE FORMA SUCINTA. ....	40
CONSTATAÇÃO 14: INDÍCIOS DE CONLUIO ENTRE EMPRESAS PARTICIPANTES DO PREGÃO ELETRÔNICO 13/2020. ....	43
RECOMENDAÇÕES.....	47
CONCLUSÃO .....	52
ANEXOS .....	53

# INTRODUÇÃO

O presente relatório apresenta as conclusões do trabalho de auditoria executado nos Processos de Aquisição de Soluções de Tecnologia da Informação, cujos setores auditados foram a Pró-reitoria de Administração (PROAD) e a Diretoria Sistêmica de Gestão de Tecnologia da Informação (DSGTI). Inicialmente, a execução dos trabalhos de auditoria estava prevista para o período de 08/03/2022 a 13/05/2022. No entanto, houve necessidade de prorrogar esse prazo até 31/08/2022 por motivos de saúde, atividades de capacitação não previstas no PAINT, quantidade de documentos a serem analisados, entre outros.

A escolha do objeto teve como parâmetro a análise dos fatores de riscos: materialidade, relevância e criticidade (tempo entre uma auditoria e outra e falhas encontradas anteriormente), sendo escolhidos os temas com maiores médias, conforme descrito na PAINT/2022, disponível no site: [https://www.ifac.edu.br/aceso-a-informacao/auditorias/documentos/resolucao-53\\_2022-aprovacao-do-paint-2022.pdf](https://www.ifac.edu.br/aceso-a-informacao/auditorias/documentos/resolucao-53_2022-aprovacao-do-paint-2022.pdf).

Quanto a análise do escopo do presente trabalho a equipe procurou direcioná-la inicialmente para os processos de aquisição genéricos, entre os anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, que tivessem valores financeiros superiores a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Tal restrição no escopo acabou culminando com a escolha de 2 (dois) processos específicos de aquisição de soluções de tecnologia da informação. Dessa forma, de um universo de 33 (trinta e três) processos de aquisição, essa seleção acabou representando uma porcentagem de aproximadamente 6% (seis por cento) do total.

Ademais, o montante financeiro atribuído à soma de todos os processos de aquisição no período supramencionado correspondeu ao valor de R\$ 13.270.839,80 (treze milhões duzentos e setenta mil oitocentos e trinta e nove reais e oitenta centavos), enquanto o montante dos processos selecionados para análise correspondeu ao valor de R\$ 2.941.895,80 (dois milhões novecentos e quarenta e um mil oitocentos e noventa e cinco reais e oitenta centavos). Portanto, representando uma porcentagem de aproximadamente 22% (vinte e dois por cento) do valor total. Vejamos:

Processo nº	Objeto	Modalidade	Valor do Contrato	Unidade beneficiária
0094427.0000 4346/2020-07	Aquisição de 2.600 Notebook, tipo Chromebook, 2.600 Modem Externo - USB 3G/4G e 2.500	Pregão Eletrônico SRP	R\$ 1.663.495,80	DSAES

	Memória portátil, tipo Flash drive.			
0094427.0000 8603/2019-20	Aquisição de 1x (um) unidade de armazenamento em massa (Storage); 6x (seis) Licenças do Software VMware vSphere 6 Enterprise Plus; 6x (seis) Licenças Production Support VMware vSphere 6 Enterprise Plus por 3 anos (serviço agregado) <sup>1</sup> .	Pregão Eletrônico Tradicional	R\$ 1.278.400,00	Reitoria
<p><sup>1</sup> Conforme descrição dos itens 1.1 e 1.2, do Anexo Único, da IN nº 1/2019.</p>				

Quanto a metodologia, para obtenção das informações necessárias à realização deste trabalho foram utilizadas as técnicas de análise documental e indagação escrita, por meio de Solicitações de Auditoria.

É pertinente frisar que em **20/07/2022** houve reunião com os gestores da Pró-reitoria de Administração – PROAD e Diretoria Sistêmica de Gestão de Tecnologia da Informação - DSGTI para apresentar o Relatório Preliminar bem como para esclarecimento de eventuais dúvidas.

Por fim, salientamos que não houve limitações/restrições para a execução dos trabalhos, por parte dos servidores e dos gestores das unidades auditadas.



# RESULTADOS DOS EXAMES

## **BOA PRÁTICA RELACIONADA AO OBJETO ANALISADO: RENEGOCIAÇÃO DO PREÇO DO OBJETO LICITADO TENDO EM VISTA COMUNICAÇÃO ENCAMINHADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU.**

No Processo SEI nº 0094427.00004346/2020-07 (Documento [0265949](#) do ANEXO VII), após e-mail do Tribunal de Contas da União (Documento [0265946](#) do ANEXO VII) alertando sobre possível conluio entre licitantes (por possuírem o mesmo endereço à época do certame), verificou-se que a COLIC agiu de maneira prudente ao questionar a licitante vencedora (F. D. LTDA – CNPJ nº [REDACTED].953.689/[REDACTED]) sobre a possibilidade de negociação do preço unitário já homologado para o item 2, ou seja, uma proposta de redução de R\$ 34,50 para R\$ 33,99 (segundo menor lance), sob pena de cancelamento do item.

Dessa forma, como a quantidade de *pen drive* adquirida pelo IFAC, junto à licitante vencedora, foi de 2.625 unidades, isso significou uma redução no custo de desembolso no valor de R\$ 1.338,75, ou seja, R\$ 0,51 por unidade. Tal prática evitou a ocorrência de prejuízo ao erário, caso a Administração tivesse continuado com a compra dessa quantidade pelo lance anteriormente ofertado (R\$ 34,50).

Cabe salientar que de acordo com o Mapa Comparativo de Preços ([0231926](#)) a média de preço para esse item, segundo pesquisa realizada junto ao Painel de Preços e Fornecedores, foi de R\$ 46,84.

## **CONSTATAÇÃO 1: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE JUSTIFICATIVA SOBRE A INDISPONIBILIDADE DE SOLUÇÃO SIMILAR EM OUTRO ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

Tanto no Processo SEI nº 0094427.00004346/2020-07 (Estudo Técnico Preliminar [0227127](#) do ANEXO II) quanto no Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 (Estudo Técnico Preliminar [0115152](#) do ANEXO I), verificou-se que não havia justificativa sobre a indisponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública, conforme determina o art. 11, II, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

Apesar de elencarem esse tópico como uma das soluções a ser comparada, na análise comparativa de soluções (item 3 do Estudo Técnico Preliminar), as Equipes de Planejamento, nos dois casos, não discorreram sobre a existência ou inexistência de soluções de informática similares em outros órgãos que, eventualmente, pudessem ser cedidas ao IFAC.

Importante salientar que, no Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20, apesar de comparar o *"empréstimo de equipamentos existentes"*, a Equipe de Planejamento, por equívoco, discorreu apenas sobre a impossibilidade de empréstimo de soluções dentro do próprio IFAC, o que sequer pode ser aplicado ao caso.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de análise comparativa de soluções sobre a indisponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública, para fins de cessão, pode acarretar em aquisições que não atendam às necessidades da administração, com consequente desperdício de recursos públicos.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do Processo SEI nº 23244.001518/2022-17 nos foi informado pela DSGTI que: *"0094427.00004346/2020-07 (Chromebook e outros itens) - Cabe ressaltar que na época em que o processo foi elaborado, o Brasil se encontrava no epicentro da pandemia, onde todas as instituições públicas e privadas estavam carentes de recursos tecnológicos em vista de atender seu público. Em se tratando das instituições de ensino o problema era mais nítido em vista das peculiaridades do público. Em se tratando do IFAC foi observado através de uma pesquisa elaborada pela DSGTI, PROEN, DSAES que os alunos da rede são compostos com alunos carentes, que não detém de espaços de estudos apropriados, estes resultados coadunam com as pesquisas elaboradas em todo o Brasil pela Unesco sobre o tema; que mostra as desigualdades sociais ainda acentuam as dificuldades para acompanhar o ano escolar.*

*Neste cenário o ETP se concentrou em atender os seguintes pilares: economia, segurança, mobilidade, interoperabilidade, conforto, estabilidade, garantias, gerenciamento, rapidez, e tendo como foco a fonte de recurso da infraestrutura, em vista que o valor de custeio do IFAC ao longo dos anos vem sofrendo cortes contínuos.*

*Portanto, a base do ETP já tinha como foco tais opções aos quais deveriam analisar, mesmo porque que o tempo era curto, afim de atender o mais rápido possível as áreas de negócio para voltar as aulas que estavam suspensas" e "0094427.00008603/2019-20: Conforme pode ser observado no Estudo Técnico Preliminar SEI 0115152, no item Análise de Soluções, 'A disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública: A utilização de Armazenamento através de Storages em Datacenter Próprio é a solução mais comum em entidades da Administração Pública, existindo uma diversidade de tecnologias disponíveis para este fim tanto de software como de hardware, sendo uma das alternativas mais seguras pelos dados serem armazenados dentro da própria instituição, não havendo a possibilidade de acesso de terceiros. A utilização de Software para Virtualização de Datacenter também é uma das soluções mais utilizadas em entidades da Administração Pública para virtualização de hardware e implementação de serviços e sistemas.', por se tratar de uma solução amplamente utilizada a mesma foi adotada ao IFAC.*

*Cabe ainda esclarecer que foi destacado para este processo por parte da auditoria como solução listada o 'empréstimo de equipamentos existentes', solução essa que não foi*

*listada nem adotada para este processo devido a necessidades específicas de Hardware e Software para atender ao parque existente do IFAC”.*

**Análise da Auditoria Interna:** A Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019, em seu art. 11, II, assevera que no Estudo Técnico Preliminar deve conter no mínimo a análise comparativa de soluções que, além do aspecto econômico, deve considerar o aspecto qualitativo. Aduz ainda que a análise comparativa de soluções deve observar, entre outros, a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública. Vejamos:

Art. 11. O Estudo Técnico Preliminar da Contratação será realizado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo, no mínimo, as seguintes tarefas:

(...)

II - análise comparativa de soluções, que deve considerar, além do aspecto econômico, os aspectos qualitativos em termos de benefícios para o alcance dos objetivos da contratação, observando:

a) a **disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;**

Importa mencionar que a legislação se utiliza do termo “similar”. Dessa forma, não necessita que a solução pesquisada seja idêntica e que atenda a todos os requisitos técnicos exigidos no edital, mesmo porque, dificilmente a Administração irá encontrar uma solução que atenda 100% (cem por cento) das necessidades técnicas exigidas no edital.

O Tribunal de Contas da União, por sua vez, entende que se essa determinação possui amparo legal nada mais óbvio, pelas boas práticas, que outras alternativas sejam avaliadas pelos gestores públicos. Vejamos:

19. No mesmo sentido, o art. 12, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c” da IN-SLTI/MP 4/2014, determina que o estudo técnico preliminar da contratação deverá compreender, entre outras tarefas:

II - avaliação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

a) a **disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;**

(...)

20. Ressalta-se que determinações equivalentes já constavam das edições anteriores da referida instrução normativa: art. 10, inciso IV, da IN-SLTI/MP 4/2008 e art. 11, inciso II da IN-SLTI/MP 4/2010. Tendo isso em vista, resta evidente que, antes da decisão pela contratação do desenvolvimento de um software aplicativo, é recomendado pelas boas práticas, além de ser

**determinação legal, que outras alternativas sejam avaliadas pelos gestores públicos (TC 002.116/2015-4 - Plenário).**

Desta maneira, ao inserir essa alternativa na análise comparativa de soluções, deve-se, indubitavelmente, discorrer sobre a disponibilidade ou não de soluções similares em outros órgãos ou entidades da Administração Pública (que, em regra, possuem necessidades de negócio semelhantes ao IFAC). Salaria que essa investigação pode nos levar a descobrir alternativas que muitas vezes não estaremos esperando e, até mesmo, encontrar soluções superiores que possam nos ser cedidas, resultando assim, em uma sensível economia de recursos.

Ressalta que é perfeitamente possível realizar essa tarefa sem atrapalhar o fluxo de um processo de licitação, pois, *exempli gratia*, no Processo nº 0094427.00004346/2020-07 entre a data do Termo de Abertura do Processo (0199213) e o primeiro Estudo Técnico Preliminar (0207852) se passaram 25 dias, tempo suficiente para realizar uma pesquisa junto a outros órgãos ou entidades públicas.

Por outro lado, em que pese a legislação não mencionar a quantidade de órgãos ou entidades a serem consultados ou a forma como essa consulta deve ser feita, é recomendável que o pedido de informações seja encaminhado ao maior número de parceiros. Do mesmo modo, é recomendável que seja encaminhado por e-mail ou por processo eletrônico, ao gestor máximo, para que a comunicação se torne mais célere e efetiva, o que não impede o envio concomitante da comunicação em forma física.

**Recomendação:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que os integrantes técnico e requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação, ao elaborarem a análise comparativa de soluções de tecnologia da informação no Estudo Técnico Preliminar, discorram sobre a disponibilidade ou não de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública, conforme determina o art. 11, II, "a", da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**CONSTATAÇÃO 2: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE JUSTIFICATIVA PARA QUE A ESTIMATIVA DE PREÇO DA CONTRATAÇÃO FOSSE ELABORADA EXCLUSIVAMENTE COM PROPOSTAS DE 3 (TRÊS) FORNECEDORES.**

No Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 (Termo de Referência 0233738 do ANEXO II e Mapa Comparativo 0240487 do ANEXO II), verificou-se que não houve justificativa para que a estimativa de preço da contratação fosse elaborada somente com propostas de 3 (três) fornecedores, desprezando a pesquisa em outras fontes, tais como: painel de preços, contratações similares em outros órgãos públicos e em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, conforme determina o art. 20, § 1º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019, c/c art. 5º e § 1º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 73/2020.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de justificativa para pesquisas de preços que considerem apenas a cotação realizada junto a fornecedores pode acarretar em preços superestimados, com conseqüente comprometimento da validade da média aritmética que embasará a tomada de decisão pela Administração Pública.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Conforme Processo SEI nº 23244.001518/2022-17, a DSGTI informou que: *“0094427.00008603/2019-20: Conforme documentos 0231621, 0227836 e 0227836 foram usadas pesquisas do painel de preços. Entretanto essas pesquisas do painel não refletem a realidade das necessidades só equipamentos para nossa região e público, como por exemplo a garantia dos mesmos, são limitados a 12 meses, sem detalhes de frete, manutenções e custo região norte. A maioria dos produtos licitados pelo IFAC a garantia dos mesmos são de no mínimo 3 anos de garantia, características não identificadas nas pesquisas do painel. Escolhe primariamente o painel de preço para a região Acre, é um erro o que dá brechas a licitação fracassada, realidade já vivenciadas anteriormente”.*

**Análise da Auditoria Interna:** Inicialmente, informa que os documentos citados pela unidade auditada não constam no referido processo e, tampouco foram encaminhados à Auditoria Interna para análise. Sendo assim, de acordo com o art. 5º, § 1º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 73, de 5 de agosto de 2020, a pesquisa de preços, para fins de determinação do preço estimado em processos licitatórios de aquisição, será realizada prioritariamente analisando o Painel de Preços e aquisições similares de outros entes públicos, “in verbis”:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - **Painel de Preços**, disponível no endereço eletrônico gov.br/paineldeprecos, desde que as cotações refiram-se a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

II - **aquisições e contratações similares de outros entes públicos**, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - **dados de pesquisa publicada em mídia especializada**, de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, contendo a data e hora de acesso; ou

IV - **pesquisa direta com fornecedores**, mediante solicitação formal de cotação, desde que os orçamentos considerados estejam compreendidos no intervalo de

até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

**§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II.**

Além do mais, de acordo com o art. 20, parágrafos 1º e 2º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, a estimativa de preço que for derivada **exclusivamente com propostas de fornecedores** somente deverá ser utilizada mediante **justificativa e somente quando não for possível obter preços de contratações similares** em outros entes públicos ou no Painel de Preços, devendo considerar, sempre que possível, os valores praticados pelos fabricantes, “in verbis”:

Art. 20. A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e de acordo com a Instrução Normativa SLTI/MP nº 5, de 27 de junho de 2014, e suas atualizações, que versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

§ 1º A estimativa de preço derivada exclusivamente de propostas de fornecedores somente deverá ser utilizada mediante **JUSTIFICATIVA, nos casos em que não for possível obter preços de contratações SIMILARES de outros entes públicos ou do Painel de Preços.**

§ 2º A pesquisa de preço descrita no parágrafo anterior **deverá considerar, sempre que possível, os valores praticados diretamente pelos fabricantes.**

Observa-se, em ambos os casos, que a legislação se utiliza do termo “**similar**”. Dessa forma, não há necessidade em pesquisar contratações (em outros entes públicos ou do Painel de Preços) de produtos que possuam especificações técnicas idênticas à solução a ser contratada, mesmo porque, dificilmente a Administração irá encontrar uma solução que atenda 100% (cem por cento) das necessidades institucionais.

Assegura que é a pesquisa de preços, portanto, que vai fundamentar o julgamento da licitação, definindo o preço de referência. Este dá suporte ao processo orçamentário da despesa, define a modalidade de licitação – nos casos previstos na Lei nº 8.666/1993 –, fundamenta os critérios de aceitabilidade de propostas, define a economicidade da aquisição e justifica a compra no sistema de registro de preços

Nesse sentido, convém alertar que a utilização de somente uma fonte de pesquisa (no caso, a pesquisa direta com fornecedores), como base para a definição do preço, pode levar a um “sobrepço” em licitações baseadas no princípio da padronização (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso I), já que somente **storages** da fabricante DELL foram utilizados para essa pesquisa e os preços ofertados pelas fornecedoras poderão ser superiores aos preços praticados no mercado.

Do mesmo modo, é possível que ocorra ainda as chamadas “propostas fictícias ou de cobertura” que, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE, 2009), constituem a forma mais comum de fraude a licitação, ou seja, apesar de haver uma possível competição entre os revendedores e distribuidores de uma mesma marca, no caso de pregão, há o risco de o fabricante emitir um comando para eles, definindo qual empresa ganhará a licitação e quais apresentarão propostas e lances superiores aos da empresa eleita previamente como vencedora, de modo a haver somente uma aparência de competição, resultando em um preço final acima da faixa de preços aceitáveis.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), deve-se utilizar a maior amplitude possível de fontes de referências para a pesquisa de preços nos processos de contratação. Senão vejamos:

“9.2.1. à necessidade de adoção de medidas com vistas a obter uma **avaliação real e fidedigna do valor de mercado dos bens e serviços de TI a serem licitados**, realizando estimativas que considerem, **além de pesquisa de preços junto a fornecedores, outras fontes, como, por exemplo, contratações em outros órgãos e entidades da Administração Pública**, conforme previsto no art. 15, inciso V, § 1º, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993” (ACÓRDÃO 299/2011-TCU-PLENÁRIO);

“1.8.2. dar ciência ao Município de Porciúncula (RJ) , com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas nos Processos de Compra 1.378/20, 1.562/20, 1.694/20, 1.759/20, 2.417/20, 3.362/20, 3.372/20, 3.628/20 e 4.465/20, **para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: a) não realização de uma ampla pesquisa de preços para formação do valor de referência das contratações**, inclusive daquelas destinadas ao enfrentamento da Covid-19, utilizando-se dos parâmetros previstos na legislação, **sem qualquer justificativa para a realização de uma estimativa de preços limitada à pesquisa junto a três fornecedores, (...)**” (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 1791/2022-TCU-PLENÁRIO);

“9.6.1 à Prefeitura Municipal de Magé-RJ, de que **a realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento básico de licitação com respaldo apenas em consulta a empresas privadas não atende o art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993 (sucedido, por equivalência, pelo art. 23, caput, e §1º, inciso II, da Lei 14.133/2021, a partir de abril/2023)** (ACÓRDÃO 1580/2022 - PLENÁRIO);

“1.7.1. Recomendar à Direção do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Goiás, nos termos do art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que **realize, previamente às suas licitações, consulta prévia aos preços praticados no site de compras do Governo, no sistema Siafi (Conob, etc.), bem como nas Atas de Registros de Preços de outros Hospitais Federais, de modo a obter o menor preço ofertado pelos fornecedores nas licitações realizadas em todo o Brasil, para a obtenção de preços reais e melhores que aqueles fornecidos quando da pesquisa de**

**mercado para aquisição de bens/produtos”. (ACÓRDÃO DE RELAÇÃO 3452/2011 – SEGUNDA CÂMARA)**

Por outro lado, o TCU entende que, **somente quando não for possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais**, a pesquisa pode se limitar a cotações com, no mínimo, três fornecedores. Vejamos:

**“[...] no caso de não ser possível obter preços referenciais nos sistemas oficiais para a estimativa de custos que antecederem os processos licitatórios, deve ser realizada pesquisa de preços contendo o mínimo de três cotações de empresas/fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. [...] caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. Citam-se como exemplo os Acórdão 3506/2009-TCU-Primeira Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário, 3.667/2009-2ª Câmara e 3.219/2010-Plenário” (ACÓRDÃO 2.531/2011 - PLENÁRIO)**

**Recomendação: A)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que o levantamento de preço de soluções do mercado, elaborado pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo, seja realizado junto ao maior número de fontes possível, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, conforme determina o art. 20, parágrafos 1º e 2º, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019, c/c art. 5º e § 1º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 73/2020; **B)** que o Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo verifiquem a possibilidade de levantar preços, não só do produto definido (no caso de padronização), como de outros produtos do mercado que atendam aos requisitos, para elaborar juízo adequado de economicidade; **C)** caso o preço estimado nessa comparação geral seja inferior ao preço máximo aceito na estimativa de preço para o produto padronizado, que a Equipe de Planejamento da Contratação avalie a possibilidade de abandonar a padronização, efetuando licitação sem restrição relativa à padronização.

**CONSTATAÇÃO 3: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE INFORMAÇÕES SOBRE A ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO.**

Tanto no Processo SEI nº 0094427.00004346/2020-07 (Termo de Referência [0252886](#) do ANEXO V) quanto no Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 (Termo de Referência [0233738](#) do ANEXO II e Edital [0255848](#) do ANEXO V), verificou-se que não haviam informações sobre o cronograma físico-financeiro, tais como, a quantidade de



bens a serem entregues em cada etapa, prazos para entrega, bem como a contraprestação financeira paga à contratada, quando esta cumprir com o contrato.

Salienta ainda que no Processo SEI nº 0094427.00004346/2020-07 (Termo de Referência [0252886](#) do ANEXO V) não constavam informações sobre a adequação orçamentária, conforme determina o art. 21, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade que o Termo de Referência contenha informações sobre a adequação orçamentária e o cronograma físico-financeiro pode levar ao fornecimento e pagamento de bens de forma desorganizada, com conseqüente desequilíbrio na relação econômico-financeira ao longo de toda a execução contratual.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do Processo SEI nº 23244.001518/2022-17 nos foi informado pela PROAD que: *“Quanto ao contido no tópico 5, especificamente em relação a citação relativa a ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, visto que as informações afetas ao Termo de Referência e Cronograma Físico-Financeiro são de responsabilidade da DSGTI, temos a informar que o Parágrafo 2º do Art. 7º do Decreto nº 7.892/2013, dispensa a indicação de dotação orçamentária quando da realização de licitações por Registro de Preços, mas tão somente na fase de execução da despesa”.*

Por sua vez, a DSGTI informou que: *“0094427.00004346/2020-07 - No Documento de Oficialização da Demanda (DOD SEI 0208134) está discriminada a fonte de recursos. No item 3.4 do TR foi feita a referência ao parcelamento, no item 4.5.1 prevê que a Contratada iniciará a entrega dos bens em até 45 (quarenta e cinco) dias a contar da emissão da Ordem de Fornecimento de Bens, no item 4.10.1. prevê que a entrega dos bens nas dependências do IFAC de acordo com as localidades mencionadas no Anexo I - B (0219871). Pode-se verificar outras menções referentes a entrega nos itens 5, 6 e 7. 0094427.00008603/2019-20: Conforme pode ser observado no Termo de Referência SEI 0233738, no Item 9. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO: As despesas decorrentes da presente contratação correrão por conta da seguinte dotação orçamentária: Elemento de despesa 4.4.90.52, Fonte de Recursos 8144000000, subordinado ao Programa de Trabalho 189786 e Ação 20RL. 0094427.00008603/2019-20 - No Termo de Referência no item 4.5 especifica que a Contratada iniciará a entrega dos bens em até 60 (sessenta) dias a contar da emissão da Ordem de Fornecimento de Bens”.*

**Análise da Auditoria Interna:** o art. 1º da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 4 de abril de 2019, afirma que **as contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC serão disciplinadas por essa Instrução Normativa.** Vejamos:

Art. 1º **As contratações de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC** pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP **serão disciplinadas por esta Instrução Normativa.**

Nesse sentido, o art. 12 da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 4 de abril de 2019 aduz que o Termo de Referência **deve incluir, no mínimo, informações sobre a adequação orçamentária e cronograma físico-financeiro**, conforme art. 21. Vejamos:

Art. 12. O **Termo de Referência** ou Projeto **Básico** será elaborado pela Equipe de **Planejamento da Contratação** a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, **incluindo, no mínimo, as seguintes informações:**

(...)

IX - **adequação orçamentária e cronograma físico-financeiro, conforme art. 21;**

Por sua vez, o art. 21, I e II, da mesma Instrução Normativa, descreve o conteúdo desses requisitos. Vejamos:

Art. 21. A **adequação orçamentária e o cronograma físico-financeiro serão elaborados pelos Integrantes Requisitante e Técnico, contendo:**

I - a **estimativa do impacto no orçamento** do órgão ou entidade, com **indicação das fontes de recurso;** e

II - **cronograma de execução física e financeira**, contendo o **detalhamento das etapas ou fases da solução a ser contratada, com os principais serviços ou bens que a compõe, e a previsão de desembolso para cada uma delas.**

Por outro lado, em que pese o art. 7º, §2º, do Decreto nº 7.892, de 2013 afirmar que na *“licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato”*, é importante ressaltar que a Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019 não especifica sobre modalidade de licitação ou se essa terá como base o Sistema de Registro de Preços (SRP), dispondo apenas **sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC.**

Vale lembrar que a licitação no processo 0094427.00004346/2020-07, ainda que tenha sido para formação de registro de preços, já havia indicação das fontes de recursos dispensadas para essa compra pois, apesar de no item 9 do Termo de Referência (0252886 do ANEXO V), que trata sobre a Adequação Orçamentária e o Cronograma Físico-Financeiro, constar a informação de que *“nos casos de Sistema de Registro de Preços, a fonte de recursos poderá ser informada no momento da contratação”*, porém, no item 6 do Documento de Oficialização de Demanda (0208134 do ANEXO I), que especificava as Fontes de Recursos, constava a informação de que *“os recursos para aquisição dos Notebooks, tipo Chromebook e da Memória portátil tipo Flash são oriundos do Termo de Execução Descentralizada - TED 9687. A Aquisição de Modem Externo - USB 3G/4G será custeada com recursos da Fonte 0100, Ação 2994 - Assistência ao Educando da Educação Profissional”*.

Do mesmo modo, no processo 0094427.00008603/2019-20, no item 9 do Termo de Referência (0233738 do ANEXO II), que trata sobre a Adequação Orçamentária e o Cronograma Físico-Financeiro, constava a informação de que *“As despesas decorrentes*

da presente contratação correrão por conta da seguinte dotação orçamentária: Elemento de despesa 4.4.90.52, Fonte de Recursos 8144000000, subordinado ao Programa de Trabalho 189786 e Ação 20RL". E no item 6 do Documento de Oficialização de Demanda (0099750 do ANEXO I), que especificava as Fontes de Recursos, constava a informação de que a fonte de recurso seria a "Fonte: 8100".

Importa mencionar que as expressões "dotação orçamentária" e "adequação orçamentária", apesar de serem expressões parecidas, referem-se a situações distintas. Enquanto a primeira diz respeito ao "*valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender a uma determinada programação orçamentária*"<sup>1</sup>, a segunda concerne à análise da disponibilidade orçamentária frente aos valores totais estimados para uma nova contratação<sup>2</sup>. Destarte, ao efetuar a análise da adequação orçamentária frente a essa estimativa de valores, se a Administração verificar que existe a possibilidade de ocorrência de indisponibilidade orçamentária durante a execução do contrato poderá levá-la a concluir pela inviabilidade da nova contratação.

Uma boa prática para auxiliar na elaboração do Termo de Referência, no que se refere à adequação orçamentária e o cronograma físico-financeiro, seria desenhar planilha quantitativa de modo que, inclusive, a equipe pudesse organizar tais informações. Por exemplo:

ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO						
ID	Qtd <sup>1</sup>	Bem/Serviço <sup>2</sup>	Fonte de Recurso <sup>3</sup>	Prazo/Data <sup>4</sup>	Custo Total <sup>5</sup>	Estimativa de Impacto <sup>6</sup>
1					R\$	%
2					R\$	%
<b>TOTAL<sup>7</sup></b>					R\$	%

<sup>(1)</sup> **Qtd:** Quantidade de bens a serem entregues em cada etapa ou quantidade de serviços a serem executados em cada fase; <sup>(2)</sup> **Bem/Serviço:** Descrição dos bens a serem entregues em cada etapa ou dos serviços a serem executados em cada fase; <sup>(3)</sup> **Fonte de Recurso:** Indicação das fontes de recurso que irão financiar a despesa; <sup>(4)</sup> **Prazo/Data:** Descrição do prazo/data para a entrega dos bens em cada etapa ou para execução dos serviços em cada fase; <sup>(5)</sup> **Custo total:** Previsão do desembolso a ser pago referente às entregas dos bens em cada etapa ou referente às execuções dos serviços em cada fase; <sup>(6)</sup> **Estimativa de Impacto:** constitui a apuração, nos exercícios em que acarretar aumento de despesa, do valor gasto com a nova contratação (pode ser solicitada junto ao setor contábil); <sup>(7)</sup> **Total:** Somas do custo total e da estimativa de impacto.

**Fonte:** Auditoria Interna do Instituto Federal do Acre - Audin/IFAC.

<sup>(1)</sup> Disponível no site: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/dotacao-orcamentaria#:~:text=%C3%89%20o%20valor%20monet%C3%A1rio%20autorizado,atender%20uma%20determinada%20programa%C3%A7%C3%A3o%20or%C3%A7ament%C3%A1ria>.

<sup>(2)</sup> Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação/ Tribunal de Contas da União – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012 (Disponível no site: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>)

<b>CÁLCULO DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO (ANO 2022)</b>	
(+) Receita prevista para 2022	R\$
(-) Despesa prevista para 2022	R\$
(=) Disponibilidade Orçamentária prevista para 2022	R\$
Custo Total previsto com a nova contratação	R\$
<b>Estimativa de Impacto Orçamentário em 2022<sup>1</sup></b>	<b>%</b>

<sup>(1)</sup> Porcentagem do Custo total com a nova contratação em comparação com a Disponibilidade Orçamentária (Regra de Três Simples).

**Fonte:** Auditoria Interna do Instituto Federal do Acre - Audin/IFAC.

**Recomendação:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que a Equipe de Planejamento da Contratação faça constar, no Termo de Referência, informações sobre a adequação orçamentária e o cronograma físico-financeiro, conforme determina o art. 12, IX, c/c art. 21, I e II, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

#### **CONSTATAÇÃO 4: AUSÊNCIA DE MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCO ATUALIZADO TANTO NA FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR QUANTO NA FASE DE GESTÃO DO CONTRATO.**

Após análise processual, tanto no Processo SEI nº 0094427.00004346/2020-07 quanto no Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20, verificou-se que os respectivos Mapas de Gerenciamento de Riscos, nas fases de Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, não foram atualizados e nem assinados pelas Equipes de Planejamento da Contratação e de Fiscalização do Contrato, respectivamente, conforme determina o art. 38, parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, II e III, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de anexar no processo, nas fases de Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato, o Mapa de Gerenciamento de Risco atualizado e assinado pelas Equipes de Planejamento da Contratação e de Fiscalização do Contrato, respectivamente, pode levar à materialização de riscos não detectados, avaliados e tratados previamente, com consequente comprometimento do sucesso da contratação, da execução do objeto e da gestão contratual.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do Processo SEI nº 23244.001518/2022-17 nos foi informado pela PROAD que: *“Quanto a este tópico, informo que ausência nos autos do mapa de gerenciamento de risco na fase de seleção do fornecedor estar pelo fato, no entendimento da COLIC, que trata-se de aquisição. Já a ausência do mapa de gerenciamento de risco na fase de gestão do contrato ocorreu pelo fato de não ter sido realizado a formalização de contrato administrativo”.*

Por sua vez, a DSGTI informou que: *“0094427.00004346/2020-07 (Chromebook e outros itens) - Consta parcialmente o Mapa de Gerenciamento de Risco ao final da elaboração*

do Termo de Referência (Art. 38. § 4º, inciso I), no documento SEI 0214294. Diante disso cabe notificar a equipe de gestão do contrato e solicitar que seja atualizado o referido artefato e quanto a fase de seleção do fornecedor verificar se compete a equipe de planejamento ou ao setor de licitação do órgão. 0094427.00008603/2019-20: Consta parcialmente o Mapa de Gerenciamento de Risco junto da elaboração do Termo de Referência (Art. 38. § 4º, inciso I), no documento SEI 0233738. Diante disso cabe notificar a equipe de gestão do contrato e solicitar que seja atualizado o referido artefato e quanto a fase de seleção do fornecedor verificar se compete a equipe de planejamento ou ao setor de licitação do órgão”.

**Análise da Auditoria Interna:** De acordo com o art. 38, § 2º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, o integrante administrativo, com apoio dos integrantes técnico e requisitante (Equipe de Planejamento da Contratação) devem, durante a fase de Seleção do Fornecedor, atualizar o Mapa de Gerenciamento de Riscos produzido na fase de planejamento da contratação, conforme art. 38, § 1º da mesma Instrução Normativa. Vejamos:

Art. 38. O gerenciamento de riscos deve ser realizado em harmonia com a Política de Gestão de Riscos do órgão prevista na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016.

§ 1º Durante a fase de planejamento, a equipe de Planejamento da Contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos que deverá conter no mínimo:

I - identificação e análise dos principais riscos, consistindo na compreensão da natureza e determinação do nível de risco, mediante a combinação do impacto e de suas probabilidades, que possam comprometer a efetividade da contratação, bem como o alcance dos resultados pretendidos com a solução de TIC;

II - avaliação e seleção da resposta aos riscos em função do apetite a riscos do órgão; e

III - registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos.

§ 2º **Durante a fase de Seleção do Fornecedor, o Integrante Administrativo com apoio dos Integrantes Técnico e Requisitante deve proceder às ações de gerenciamento dos riscos e atualizar o Mapa de Gerenciamento de Riscos.**

Igualmente, segundo o art. 38, § 3º dessa Instrução, a Equipe de Fiscalização do Contrato, na fase de Gestão do Contrato, deverá proceder à atualização contínua do Mapa de Gerenciamento de Riscos, realizando a reavaliação dos riscos já identificados, bem como a identificação, análise, avaliação e tratamento de novos riscos. Vejamos:

§ 3º **Durante a fase de Gestão do Contrato, a Equipe de Fiscalização do Contrato, sob coordenação do Gestor do Contrato, deverá proceder à atualização contínua do Mapa de Gerenciamento de Riscos,** realizando as seguintes atividades:

I - **reavaliação dos riscos identificados** nas fases anteriores e atualização de suas respectivas ações de tratamento; e

II - **identificação, análise, avaliação e tratamento de novos riscos.**

Importa destacar que no art. 38, § 4º, do mesmo normativo, o Mapa de Gerenciamento de Riscos deve ser juntado aos autos do processo administrativo, pelo menos, ao final do Termo de Referência, ao final da fase de Seleção do Fornecedor e anualmente, durante a gestão do contrato, “in verbis”:

§ 4º O Mapa de Gerenciamento de Riscos deve ser juntado aos autos do processo administrativo, pelo menos:

I - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

II - **ao final da fase de Seleção do Fornecedor;**

III - **uma vez ao ano, durante a gestão do contrato; e**

IV - após eventos relevantes.

Destaca que o Gerenciamento de Riscos da contratação, que se materializa com o Mapa de Riscos, permite ações contínuas de planejamento, organização e controle dos recursos relacionados aos riscos que possam comprometer o sucesso da contratação, da execução do objeto e da gestão contratual. Destarte, se for bem elaborado e cumprir o exigido na citada instrução normativa, o Mapa de Gerenciamento de Riscos pode mitigar diversos eventos de risco que eventualmente possam ser concretizados em um processo de contratação.

O Gerenciamento de Riscos é de fundamental importância para os processos de contratação, segundo entendimento do TCU. Senão vejamos:

**“9.3.1. atente para o gerenciamento de riscos nas contratações, buscando mitigá-los, a exemplo dos riscos materializados no âmbito do Pregão Eletrônico 8/2020” (ACÓRDÃO 11082/2021 - SEGUNDA CÂMARA);**

**“9.1.2.1.1. identificação, análise e avaliação dos riscos gerais nos processos de contratações** efetuados no âmbito da execução da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (decorrentes de fatores externos/internos) ;

(...)

**9.1.2.1.3. monitoramento dos níveis de riscos e a efetividade das medidas de controles implementadas nos processos organizacionais relacionados a contratações” (ACÓRDÃO 599/2020 – PLENÁRIO).**

**Recomendação: A)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que as Equipes de Planejamento da Contratação e de Fiscalização do Contrato façam constar, no processo de licitação, o Mapa de Gerenciamento de Riscos, no mínimo, ao final da elaboração do Termo de Referência, ao final da fase de Seleção do Fornecedor e uma vez ao ano, durante a gestão do

contrato, conforme determina o art. 38, parágrafos 1º e 4º, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019; **B)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que a Equipe de Fiscalização do Contrato, durante a fase de Gestão do Contrato, envide esforços em reavaliar os riscos já identificados nas fases anteriores, bem como identifique, analise, avalie e trate possíveis novos riscos, conforme determina o art. 38, § 3º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019; **C)** Elaborar um plano de capacitação periódica para os servidores que atuarem nos processos de aquisição e contratação de soluções de tecnologia da informação, principalmente os que integrarem as equipes de planejamento da contratação e de fiscalização do contrato, abordando temas relacionados à gestão de riscos em licitação.

#### **CONSTATAÇÃO 5: AUSÊNCIA DE NOMEAÇÃO DOS FISCAIS REQUISITANTE E ADMINISTRATIVO DO CONTRATO.**

Verificou-se no Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 (documentos [0281358](#), [0281366](#), [0281368](#) do ANEXO X) a ausência de nomeação, por parte da PROAD, dos fiscais Requisitante e Administrativo do Contrato, na fase de Gestão do Contrato, conforme determina o art. 29, “caput” e parágrafos 1º e 5º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de nomeação dos fiscais requisitante e administrativo no processo pode acarretar em uma fiscalização deficiente sobre os aspectos que os demais fiscais (Gestor e Técnico) não detêm competência específica para tal, com consequente não detecção de eventual descumprimento contratual por parte das contratadas e de suas consequências.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do Processo SEI nº 23244.001518/2022-17 nos foi informado pela PROAD que: *“nesse caso específico ocorreu uma falha no ato da elaboração das Portarias IFAC de nº 06 a 08/2021, situação que não é de rotina e será observada de forma mais criteriosa quando da elaboração e assinatura de portarias cuja fundamentação esteja vinculada a Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 abril de 2019”.*

**Análise da Auditoria Interna:** De acordo com o art. 29, “caput” e § 1º, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, a fase de Gestão do Contrato se iniciará com a assinatura do contrato e com a nomeação dos integrantes da Equipe de Fiscalização do Contrato, pela autoridade competente da Área Administrativa. Vejamos:

**Art. 29. A fase de Gestão do Contrato se iniciará com a assinatura do contrato e com a nomeação dos seguintes integrantes da Equipe de Fiscalização do Contrato:**

I - Gestor do Contrato;

II - Fiscal Técnico do Contrato;

III - Fiscal Requisitante do Contrato; e

IV - Fiscal Administrativo do Contrato.

§ 1º As **nomeações** descritas neste artigo serão **realizadas pela autoridade competente da Área Administrativa.**

Além do mais, de acordo o parágrafo 5º do mesmo artigo, os integrantes da Equipe de Fiscalização do Contrato deverão ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados, “in verbis”:

§ 5º **Os integrantes da Equipe de Fiscalização do Contrato devem ter ciência expressa** da indicação das suas respectivas atribuições **antes de serem formalmente designados.**

Observa-se que a responsabilidade pela gestão dos contratos administrativos resultantes das contratações de TI é compartilhada por quatro atores com funções claramente definidas: o Gestor do Contrato, o Fiscal Requisitante do Contrato, o Fiscal Técnico do Contrato e o Fiscal Administrativo do Contrato. Salienta que os quatro fiscais têm funções bem específicas a desempenhar dentro do processo de contratação, bem como conhecimentos e capacitação distintas para bem exercerem suas responsabilidades.

Nesse sentido, importa ressaltar que a ausência de nomeação do fiscal requisitante e do fiscal administrativo, além de contrariar o disposto na citada instrução normativa, pode comprometer a fiscalização contratual, uma vez que aqueles que houvessem sido designados a esses papéis teriam competências próprias no processo de monitoramento contratual em suas respectivas funções como, por exemplo, a identificação de não conformidades contratuais, a fim de mitigar algum risco de impropriedade que pudesse ter ocorrido.

**Recomendação:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que ao realizar a nomeação dos integrantes da Equipe de Fiscalização do Contrato no processo de contratação atente, sobretudo, para o disposto no art. 29, “caput” e parágrafos 1º e 5º, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

#### **CONSTATAÇÃO 6: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS AGREGADOS AO SOFTWARE.**

Verificou-se no Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20, na especificação dos requisitos da contratação (item 4 e seguintes do Termo de Referência 0233738 do ANEXO II) e Edital 0255848 do ANEXO V, que não havia a avaliação sobre a necessidade



da contratação de serviço agregado, conforme determina o item 1.3.2, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

Em que pese, o integrante Requisitante especificar nos requisitos do negócio (item 4.1 do Termo de Referência) que "A solução apresentada deverá (...) atender integralmente às exigências deste Termo Referência", não havia, neste documento, nenhuma avaliação sobre a necessidade de contratação do serviço agregado **Production Support** do software **VMware vSphere Enterprise Plus**, que fornece, entre outros, o suporte técnico e a atualização de versão do referido software.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a avaliação da necessidade da contratação de serviços agregados ao software pode acarretar na contratação de serviços mal dimensionados, em desacordo com as reais necessidades do IFAC, com consequente prejuízo para a Administração.

**Manifestação da Unidade Auditada:** *"0094427.00008603/2019-20: Cabe salientar que a instituição já adotava o software em sua versão gratuita e que a equipe de TI já possuía amplo conhecimento na gestão do software. Porém, há casos que necessita-se de suporte técnico em nível de engenharia de software. Como é um software de arquitetura fechada, isso só é possível com a equipe de desenvolvimento do próprio software. Eles são os desenvolvedores e detentores do código fonte. Não existe outra empresa no mundo que tenha o código fonte pra dar esse suporte em nível de engenharia. O Production Support do software VMware vSphere Enterprise Plus não é somente uma ajuda pra utilização do software, é uma segurança de manter o bom funcionamento e tratamento em caso de desastres".*

**Análise da Auditoria Interna:** De acordo com o item 1.3.2, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, deve-se haver, na especificação dos requisitos da contratação do Termo de Referência, avaliação sobre a necessidade de contratação de serviço agregado, nestes termos:

**1.3. Na especificação dos requisitos da contratação do licenciamento de software e serviços agregados, deve-se:**

1.3.1. (...);

1.3.2. **Avaliar a necessidade da contratação de serviços agregados ao software;**

Percebe-se, pela leitura do dispositivo legal, que na contratação de serviço agregado ao software é imprescindível que haja, na especificação dos requisitos da contratação do Termo de Referência, uma avaliação da real necessidade dessa aquisição.

Considerando a manifestação da unidade auditada de que o **Production Support do software VMware vSphere Enterprise Plus** é de "*arquitetura fechada*" ou seja, o serviço agregado (suporte técnico e atualização) somente poder ser fornecido pela equipe de desenvolvimento do próprio software por ser a única detentora do código fonte e ter direito sobre o uso, modificação e distribuição. Dessa forma, é importante que, nas licitações que, por ventura, preverem a aquisição de serviços agregados desse tipo, a

unidade auditada inclua, na especificação dos requisitos da contratação do Termo de Referência, avaliação da necessidade dessa contratação específica.

**Recomendação:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de contratação de serviços agregados ao software, façam constar, na especificação dos requisitos da contratação do Termo de Referência, avaliação sobre a necessidade dessa contratação específica, conforme determina o item 1.3.2, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG, nº 1, de 2019.

#### **CONSTATAÇÃO 7: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE PROSPECÇÃO DE ALTERNATIVAS DE ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO OBJETO JUNTO A DIFERENTES FABRICANTES.**

No Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20, na especificação dos requisitos da contratação do licenciamento de software (item 4 e seguintes do Termo de Referência 0233738 do ANEXO II) e Edital 0255848 do ANEXO V, não havia prospecção (pesquisa) de alternativas de atendimento aos requisitos do objeto a ser contratado (licenciamento de **software**) junto a diferentes fabricantes e, conseqüentemente, a viabilização da participação de revendedores de fabricantes distintos, conforme determina o item 1.3.3, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

Ainda que o integrante Requisitante tenha especificado nos requisitos do negócio (item 4.1 do Termo de Referência) que "A solução apresentada deverá (...) atender integralmente às exigências deste Termo Referência" e, na justificativa para a contratação (item 3.1, do Termo de Referência), conter a informação de que "Em 2011, (...) foram adotados os modelos de **virtualização de datacenter baseados em VMware. Por possuir gratuidade para instituições de ensino e ser o maior e melhor software de virtualização do momento. Foi a solução mais viável, segura e econômica para o atual cenário. Devido a todos os equipamentos disponíveis oriundos de doações da CEFET/UFAM-AM, que adquiriu por adesão de ata de outros órgãos, eles se encaixavam na licença gratuita deste software devido às configurações. Outro ponto positivo, seria o já então conhecimento da ferramenta por parte da equipe de TI contratada pela instituição, não necessitando, de imediato, aprimoramento dos conhecimentos pelos integrantes da área. Outros softwares de virtualização (Hypervisors) ainda estavam em fase de aprimoramento como o XEN e Hyper-V da Microsoft e KVM. Além do mais, o Hyper-V somente possuía versões pagas para qualquer tipo de equipamento. Os dois últimos citados, não repassavam a segurança, evolução e um bom suporte, em caso de falhas. Outro ponto positivo, seria a familiaridade dos profissionais contratados pelo IFAC com a ferramenta VMware"**, não foi constatado, no Termo de Referência, considerando o cenário em 2020 (ano do edital nº 29/2020), menção sobre uma nova prospecção (atualizada) realizada com outros **softwares** de virtualização (que

atendessem os requisitos preestabelecidos), que não fosse aquela realizada em 2011, que culminou com a escolha do **software VMware vSphere Enterprise Plus**.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de prospecção de alternativas de atendimento aos requisitos junto a diferentes fabricantes pode frustrar a participação de outros fornecedores que atendam aos requisitos mínimos preestabelecidos no edital, com consequente restrição de competitividade em função do direcionamento do objeto.

**Manifestação da Unidade Auditada:** *“0094427.00008603/2019-20: Cabe salientar que a instituição já adotava o software em sua versão gratuita e que a equipe de TI já possuía amplo conhecimento na gestão do software. Cabe também salientar que a instituição possui a solução paga de gerenciamento VMware vCenter Server que é apenas compatível com outros produtos VMware. Por isso optou-se por adquirir a licença paga que amplia o leque de funcionalidades e notadamente traz uma otimização na utilização dos recursos de rede do datacenter, nesse sentido o ganho de confiabilidade da aplicação aumenta e os riscos envolvidos na operação são mitigados, além de contar com o suporte do fabricante. Realmente existe no mercado outros fabricantes que ofertam o software semelhante (ver <https://www.gartner.com/reviews/market/server-virtualization/vendor/vmware/product/vsphere/alternatives>), contudo a VMware é a líder de mercado do segmento e ocupa a maior fatia do market share de acordo com as seguintes fontes (<https://blogs.vmware.com/cloud-foundation/2021/08/10/vmware-leads-software-defined-infrastructure-software-market/> e <https://www.smartprofile.io/analytics-papers/vmware-further-expands-market-share-server-virtualization/>). De acordo com o TCU, no acórdão 849/2012 - Plenário por meio da súmula TCU 270, em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, quando necessário para atender exigências de padronização”.*

**Análise da Auditoria Interna:** De acordo com o item 1.3.3 do anexo único da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1 de 2019, deve-se haver, na especificação dos requisitos da contratação do Termo de Referência, prospecção de alternativas de atendimento aos requisitos junto a diferentes fabricantes de modo a viabilizar a participação de revendedores de fabricantes distintos, “in verbis”:

1.3. Na especificação dos requisitos da contratação do licenciamento de software e serviços agregados, **deve-se**:

(...)

**1.3.3. Prospectar alternativas de atendimento aos requisitos junto a diferentes fabricantes e viabilizar a participação de revendedores de fabricantes distintos.**

Destarte, tal prospecção de alternativas possibilita não somente verificar a existência de outras soluções de tecnologia da informação que atendam às necessidades da Administração Pública, mas também a encontrar soluções mais eficientes e econômicas em um cenário, muitas vezes, inesperado.

Considerando a manifestação da unidade auditada, apesar de indicarem a existência de **softwares** semelhantes, não houve nenhuma nova prospecção de alternativas (a não ser aquela realizada em 2011) a fim de verificar se estes ou outros **softwares** poderiam atender os requisitos técnicos atualmente. O que houve, somente, foi a opção de escolha pelo **software VMware vSphere Enterprise Plus**, tendo em vista a o conhecimento, pela equipe de TI, na gestão do software, a compatibilidade desse produto com o **software VMware vCenter** e, a liderança do produto no mercado de segmento.

Ressalta que a padronização pode trazer várias vantagens. Entretanto, convém alertar que meras informações sobre a subsistência de produto de determinada marca ou fabricante no ambiente computacional (ainda que por razões compreensíveis, tais como a experiência e expertise adquiridas pelas equipes ou os possíveis riscos e custos decorrentes de uma suposta mudança) não são suficientes para justificar a sua manutenção para a sustentabilidade dos negócios apoiados pela solução.

Além do mais, cumpre destacar que o **software VMware vSphere Enterprise Plus** e seu **Production Support**, conforme já mencionado pela própria unidade auditada, são de “*arquitetura fechada*” o que deixa a Administração Pública “refém” de seus fabricantes, inclusive, no que tange ao suporte técnico.

Por outro lado, a indicação de marca na especificação de produtos de informática pode ser aceita frente ao princípio da padronização previsto no art. 15, I, da Lei 8.666/93, desde que a decisão administrativa que venha a identificar o produto pela sua marca seja circunstanciadamente motivada e demonstre ser essa a opção, em termos técnicos e econômicos, mais vantajosa para a administração, caso contrário, tal indicação poderá comprometer a isonomia entre licitantes, bem como impor restrição ao caráter competitivo do certame, na medida em que limita o universo de potenciais interessados em acorrer ao confronto licitatório. Por essa razão, impõe-se como regra geral proibitiva a discriminação de marcas em bens e serviços, estampada no parágrafo 5º do art. 7º da lei 8.666, de 1993. Exatamente por esta ser a regra geral, a exceção prevista no mesmo dispositivo **in fine** exige que a escolha diferenciada do produto seja prévia e tecnicamente justificada.

Essa é a recomendação trazida pela **SÚMULA TCU Nº 270** que assevera que em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificção. Vejamos:

**SÚMULA Nº 270, do TCU:** Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, **desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificção**. (Disponível no site: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>)

Desta maneira, na hipótese de optar pela padronização de produtos (inclusive de **software**), a Administração Pública deverá fazer constar justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, anexando, por exemplo, estudos, laudos, perícias e pareceres técnicos que demonstrem as vantagens econômicas perante as demais alternativas e a necessidade peculiar da Administração, considerando as condições de operação, manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas, inclusive para atendimento do constante no art. 43 da Lei 14.133, de 2021 (não vigente à época do processo licitatório).

Corroboram, nesse sentido, os seguintes acórdãos:

9.2.4. abstenha-se de indicar preferência por marcas, por contrariar o § 1º do art. 13 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, e na hipótese de se tratar de objeto com características e especificações exclusivas, **a justificativa para a indicação de marca, para fins de padronização, deverá ser fundamentada em razões de ordem técnica, as quais precisam, necessariamente, constar no processo respectivo (Acórdão TCU nº 62/2007 Plenário);**

9.4. dar ciência à Prefeitura do Município de Coronel Sapucaia/MS que, em futuras licitações para aquisições de bens, abstenha-se de formular especificações que demonstrem preferência por marca, **a não ser quando devidamente justificado por critérios técnicos** ou expressamente indicativa da qualidade do material a ser adquirido, hipótese em que a descrição do item deverá ser acrescida de expressões como “ou similar”, “ou equivalente”, “ou de melhor qualidade”, devendo, nesse caso, o produto ser aceito de fato e sem restrições pela Administração, de modo a se coadunar com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 **(Acórdão TCU n.º 1.861/2012-Primeira Câmara);**

9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c art. 45, caput, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que o Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde adote as providências necessárias no sentido de, exclusivamente em relação ao item 17 do pregão eletrônico SRP 12/2015, anular o procedimento licitatório, a ata de registro de preço e eventuais contratos, em razão de cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame, **evidenciada pela indicação de marcas específicas sem a correspondente justificativa técnica**, contrariando os arts. 3º, caput e § 1º, 7º, § 5º, 15, § 7º, inciso I, e 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, o Enunciado 270 da Súmula de Jurisprudência do TCU e a jurisprudência do TCU (representada, por exemplo, pelo Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário), informando a esta Corte, no mesmo prazo, as medidas adotadas **(Acórdão TCU n.º 113/2016 – Plenário);**

Uma boa prática para auxiliar nessa prospecção de diferentes alternativas seria desenhar uma matriz qualitativa comparativa da capacidade de atendimento dos requisitos frente as diversas soluções existentes. Por exemplo:

	Solução I	Solução II	Solução III	Solução IV
--	-----------	------------	-------------	------------

<b>Requisito A</b>	Atende	Atende	Não possui	Atende
<b>Requisito B</b>	Atende parcialmente	Atende	-	Atende
<b>Requisito C</b>	Não atende	Atende	-	Supera
<b>Requisito D</b>	Não possui	Atende precariamente	Atende	Supera
<b>Requisito E</b>	Atende precariamente	Atende	Atende parcialmente	Atende
<b>RESULTADO</b>	INVIÁVEL	PARCIALMENTE VIÁVEL	PARCIALMENTE VIÁVEL	VIÁVEL

**Fonte:** Adaptado da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Planejamento da Contratação de TIC).

**Recomendação: A)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de contratação de software e serviços agregados, façam constar, na especificação dos requisitos da contratação do Termo de Referência, prospecção de alternativas a fim de viabilizar a participação de revendedores de fabricantes distintos, conforme determina o item 1.3.3, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG, nº 1, de 2019; **B)** Quando houver a necessidade de padronização de soluções de TI (incluindo os *softwares* e serviços agregados) que apresentem justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, até mesmo em obediência a determinação contida no art. 43, da Lei nº 14.133, de 2021 (em vigor a partir de abril/2023).

#### **CONSTATAÇÃO 8: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE AVALIAÇÃO E DEFINIÇÃO DE AÇÕES PARA VIABILIZAR UMA POSSÍVEL SUBSTITUIÇÃO DA SOLUÇÃO A SER CONTRATADA E MEDIDAS QUE MINIMIZEM A SUA DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA.**

No Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 (Estudo Técnico Preliminar [0115152](#), Mapa de Gerenciamento de Riscos [0233125](#) do ANEXO II, especificações técnicas [0238731](#) do ANEXO II e Edital [0255848](#) do ANEXO V), verificou-se que não havia avaliação e definição de ações que viabilizassem uma possível substituição do *software* a ser contratado, bem como medidas que minimizassem o risco de uma eventual dependência tecnológica em relação a contratada vencedora ou à fabricante, conforme determina o item 1.4.1, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

Apesar de, no Estudo Técnico Preliminar ([0115152](#)) do ANEXO I, haver informações sobre "A ampliação ou substituição da solução implantada" e que "A solução a ser adquirida visa a substituição da solução atual(...)", não havia, neste documento, avaliação e nem definição de ações e, tampouco de medidas, sejam elas preventivas ou paliativas, como exemplo, a inclusão de cláusulas para troca de fornecedor com transferência dos custos de migração para uma possível nova contratada, cláusulas que prevejam a transmissão de conhecimento acerca das ferramentas de desenvolvimento

e manutenção utilizadas, especificações e documentação técnica produzida para a solução, conforme o caso, bem como cláusula que preveja a migração das bases de dados de propriedade do IFAC para padrões abertos que possam ser reconhecidos por outros **softwares** não proprietários, de forma a evitar, eventualmente, a ocorrência de excessiva dependência tecnológica junto aos fornecedores contratados e, conseqüentemente, aos fabricantes da licença do **software VMware vSphere Enterprise Plus** e serviços agregados.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de avaliação e definição de ações para viabilizar a possível substituição da solução a ser contratada pode levar a dependência tecnológica das soluções de TI ou dos serviços agregados em relação a contratada vencedora ou à fabricante que essa represente, com conseqüente ineficiência dos serviços prestados pela Administração Pública (Art. 37, da CF).

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do processo SEI nº 23244.001518/2022-17 a DSGTI informou que: *“0094427.00008603/2019-20: Mediante a elaboração de projeto é possível converter uma instância VM com o software de conversão de outros fabricantes concorrentes (<https://support.citrix.com/article/CTX116603/how-to-convert-vmware-virtual-machines-to-xenserver-virtual-machines> <https://docs.microsoft.com/pt-br/system-center/vmm/vm-convert-vmware?view=sc-vmm-2022>) mesmo não constando no ETP essa avaliação a equipe técnica de TI informa que caso exista alguma possível eventualidade que inviabilize continuar utilizando a solução atual é possível mediante a contratação de uma empresa especializada em consultoria de projetos de rede ou a própria força de trabalho do ifac eleger um concorrente do VM Vsphere e utilizar o programa de conversão para realizar a importação dos servidores virtualizados para o novo ambiente”.*

**Análise da Auditoria Interna:** De acordo com o item 1.4.1 da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, deve-se haver no Estudo Técnico Preliminar avaliação e definição de ações que viabilizem uma possível substituição da solução a ser contratada e, adoção de medidas que minimizem uma dependência tecnológica, nos seguintes termos:

1.4. No Estudo Técnico Preliminar da Contratação, **deve-se:**

1.4.1. **Avaliar e definir ações para viabilizar a possível substituição da solução a ser contratada adotando medidas que minimizem a dependência tecnológica, a exemplo da adoção de padrões tecnológicos comuns de mercado ou padrões abertos e da previsão de serviços e funcionalidades de migração;**

Importa ressaltar que o **software VMware vSphere Enterprise Plus** e seu **Production Support** são soluções que seguem predominantemente padrões proprietários, ou seja, softwares de *“arquitetura fechada”* (somente aos seus proprietários é outorgado o direito de uso, modificação ou distribuição). Tal fato pode levar à dependência excessiva da Administração Pública com relação a essas soluções, principalmente com o serviço de suporte.

Ademais, conforme informado pela unidade auditada, não houve nenhum estudo prévio produzido antes da contratação que definisse ações para o caso de uma possível substituição da solução contratada e, tampouco medidas que minimizassem uma provável dependência tecnológica dessas soluções.

Destarte, é importante que sejam definidas ações e medidas de forma preventiva, ou seja, antes da contratação da Solução de TI (licenciamento de softwares e serviços agregados), de modo a atenuar a ocorrência de tais fatos.

Como exemplo de ações preventivas citamos a possibilidade da Administração especificar, no edital, que a solução contratada ofereça facilidades para a migração das bases de dados de propriedade do IFAC para padrões abertos que possam ser reconhecidos por outros softwares não proprietários ou acrescentar, no contrato, cláusula que preveja a substituição de fornecedor com transferência dos custos de migração para a possível nova contratada em caso de uma possível intercorrência e cláusula que preveja a transmissão de conhecimento acerca das ferramentas de desenvolvimento e manutenção utilizadas, especificações e documentação técnica produzida para a solução, conforme o caso, etc.

**Recomendação: A)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de contratação de software e serviços agregados, façam constar, no Estudo Técnico Preliminar, avaliação e definição de ações para viabilizar uma possível substituição da solução a ser contratada, bem como, adoção de medidas que minimizem uma eventual dependência tecnológica dessa solução, conforme determina o item 1.4.1, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG, nº 1, de 2019; **B)** Elabore um estudo técnico que defina ações em caso de uma possível substituição do *software VMware vSphere Enterprise Plus* e seu *Production Support*, bem como medidas que minimizem uma possível dependência tecnológica dessas soluções.

#### **CONSTATAÇÃO 9: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE AVALIAÇÃO DA DIFERENÇA ENTRE O PREÇO DE MANTER A SOLUÇÃO IMPLANTADA E O DE SUBSTITUÍ-LA POR OUTRA SEMELHANTE.**

No Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20, na análise de soluções (item 3) do Estudo Técnico Preliminar 0115152, sobre a contratação das licenças do **software VMware vSphere Enterprise Plus** (que gerencia atualmente as máquinas do IFAC), haviam informações sobre benefícios de permanecer com o referido software gerenciando tais máquinas: **“Em 2011, (...) foram adotados os modelos de virtualização de datacenter baseados em Vmware. Por possuir gratuidade para instituições de ensino e ser o maior e melhor software de virtualização do momento. Foi a solução mais viável, segura e econômica para o atual cenário. Devido a todos os equipamentos disponíveis oriundos de doações da CEFET/UFAM-AM, que adquiriu por adesão de ata de outros órgãos, eles se encaixavam na licença gratuita deste software devido às**



configurações. Outro ponto positivo, seria o já então conhecimento da ferramenta por parte da equipe de TI contratada pela instituição, não necessitando, de imediato, aprimoramento dos conhecimentos pelos integrantes da área. Outros softwares de virtualização (Hypervisors) ainda estavam em fase de aprimoramento como o XEN e Hyper-V da Microsoft e KVM. Além do mais, o Hyper-V somente possuía versões pagas para qualquer tipo de equipamento. Os dois últimos citados, não repassavam a segurança, evolução e um bom suporte, em caso de falhas. Outro ponto positivo, seria a familiaridade dos profissionais contratados pelo IFAC com a ferramenta VMware". Porém, não havia uma avaliação da diferença entre o preço de manter a solução já implantada no IFAC (**software VMware VSphere Enterprise Plus**) e o de, eventualmente, substituí-la por outra semelhante, considerando: **a) os valores das licenças e dos serviços agregados, b) os custos indiretos como migração de dados, aquisição de novos equipamentos, implantação e treinamento**, conforme determina o item 1.4.2, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de avaliação da diferença entre o preço de manter a solução de tecnologia da informação já implantada no IFAC e o de substituí-la por outra semelhante pode acarretar na contratação de bens e serviços mal dimensionados, de acordo com as reais necessidades do IFAC, com consequente prejuízo para a Administração.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do processo SEI nº 23244.001518/2022-17 a DSGTI informou que: "0094427.00008603/2019-20: A equipe de planejamento da contratação, naquele momento, entendeu que o item 1.4.2, do anexo único, da IN nº 1/2019, já estava explícito nos itens 3 (três) (listadas as possíveis soluções) e 4 (quatro) (desconsideradas as soluções classificadas como inviáveis) do Estudo Técnico Preliminar da Contratação (documento SEI 0115152). Caso esse entendimento não esteja em conformidade com os ditames do referido item auditado, solicitamos gentilmente que nos seja explicado como deveria ser o correto para que possamos adotar nas contratações futuras. É importante salientar que solução inicialmente implantada é a versão gratuita da mesma que foi adquirida a qual por suas limitações de gratuidade não possibilitaria o crescimento e desenvolvimento de novos serviços necessários para as atividades fim do IFAC".

**Análise da Auditoria Interna:** De acordo com o item 1.4.2, do Anexo Único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019 há a necessidade de avaliar, no Estudo Técnico Preliminar, a diferença entre o preço de manter a solução que já se encontrava implantada e o de substituí-la por outra semelhante, considerando aspectos como os valores das soluções e custos indiretos, "in verbis":

**1.4.2. Avaliar a diferença entre o preço de manter a solução implantada e o de substituí-la por outra semelhante, considerando-se os valores das licenças e dos serviços agregados, e os custos indiretos como migração de dados, aquisição de novos equipamentos, implantação e treinamento;**

Desta maneira, ainda que uma versão gratuita do licenciamento do **software VMware VSphere Enterprise Plus** já estivesse implantada no IFAC, não houve avaliação da diferença entre o preço de continuar com essa solução (considerando o interesse da Administração Pública em adquirir a versão paga do **software VMware VSphere Enterprise Plus** e do **Production Support**) e o de substituí-la por outra solução semelhante (considerando a existência de outros produtos como, exemplo, o **Hyper-V**, citado pela unidade auditada).

Conforme manifestação supra, por outro lado, salienta ser possível que essa avaliação seja realizada dentro dos itens 3 e 4 do Estudo Técnico Preliminar, conforme determina o artigo 11, II, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, desde que essa avaliação trate, especificamente, de licenciamento de **software** e serviços agregados, conforme as diretrizes específicas constantes no anexo único da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019. Ressalta, porém, que a equipe de planejamento da contratação sequer avaliou o **software VMware VSphere Enterprise Plus** e o **Production Support**, ou seja, nos itens 3 e 4 do Estudo Técnico Preliminar a única solução efetivamente comparada pela equipe foi a unidade de armazenamento (**storage**), faltando, pois, essa comparação acerca do licenciamento do **software** e do seu serviço agregado.

Uma boa prática para auxiliar nessa avaliação seria desenhar uma matriz qualitativa comparativa entre as diversas soluções existentes. Por exemplo:

	Solução Atual	Solução Alternativa I	Solução Alternativa II
<b>Valor total da aquisição do licenciamento</b>			
<b>Valor total dos serviços agregados</b>			
<b>Custo com migração de dados</b>			
<b>Custo com aquisição de novos equipamentos</b>			
<b>Custo com implantação</b>			
<b>Custo com treinamento</b>			
<b>Demais custos</b>			
<b>CUSTO TOTAL</b>			

**Fonte:** Auditoria Interna do Instituto Federal do Acre – AUDIN/IFAC.

**Recomendação:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de renovação de licença de software e serviços agregados, façam constar, no Estudo Técnico Preliminar, avaliação da diferença entre o preço de manter a solução já implantada e o de substituí-la por outra semelhante, conforme determina o item 1.4.2, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG, nº 1, de 2019.

## CONSTATAÇÃO 10: AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO CUSTO-BENEFÍCIO DE CONTRATAR OS SERVIÇOS DE SUPORTE TÉCNICO E ATUALIZAÇÃO DE VERSÃO.

No Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 (Estudo Técnico Preliminar [0115152](#)), verificou-se que não havia avaliação do custo-benefício de contratar os serviços de suporte técnico oficial do **software VMware VSphere Enterprise Plus**, considerando elementos como a necessidade de negócio e os riscos envolvidos, conforme determina o item 1.4.5, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de avaliação do custo-benefício de contratar os serviços de suporte técnico pode acarretar na contratação de serviços agregados mal dimensionados, de acordo com as reais necessidades do IFAC, com conseqüente prejuízo para a Administração.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do processo SEI nº 23244.001518/2022-17 a DSGTI informou que: *“0094427.00008603/2019-20: Esse item não foi considerado na fase de planejamento da contratação. Realmente ao revisitar o processo constata-se que nas especificações (doc. SEI 0238731), item 3, nas características gerais foi solicitado o serviço de upgrade de versão além da versão de suporte. Em processos futuros a equipe terá mais atenção com este item mencionado pela auditoria. Registre-se a necessidade do suporte com upgrade de versão para garantir os princípios mínimos de segurança da informação e possibilitar a continuidade do negócio, a não aquisição deste item implicaria em riscos como vulnerabilidades por invasões cibernéticas, indisponibilidade do serviço e perda de dados”.*

**Análise da Auditoria Interna:** De acordo com o item 1.4.5, do Anexo Único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, a Administração deve avaliar o custo benefício de se contratar ou não o serviço de suporte técnico e atualização de versões com base na necessidade de negócio e nos riscos envolvidos. Vejamos:

**1.4.5. Avaliar o custo-benefício de contratar os serviços de suporte técnico e de atualização de versões, sejam ambos ou somente um deles, ou de não contratar nenhum desses serviços, considerando elementos como a necessidade de negócio e os riscos envolvidos.**

Assevera que os softwares contratados são de *“arquitetura fechada”*, conforme informação já repassada pela unidade auditada, o que demonstra ser ainda mais importante a necessidade dessa avaliação, considerando as alternativas do mercado.

Uma boa prática para auxiliar nessa avaliação seria desenhar uma matriz de custo benefício como demonstrado a seguir:

	SOLUÇÃO I	
	Suporte Técnico	Atualização de Versão
Necessidade do Negócio		
Riscos		

<b>Custo Total (aquisição, etc.)</b>		
<b>Benefícios</b>		
<b>Desvantagens</b>		
<b>Observações</b>		

**Fonte:** Auditoria Interna do Instituto Federal do Acre – AUDIN/IFAC.

**Recomendação:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de contratação de serviços de suporte técnico e/ou de atualização de versões, avaliem o custo-benefício dessas contratações, considerando elementos como a necessidade de negócio e os riscos envolvidos, conforme determina o item 1.4.5, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG, nº 1, de 2019;

#### **CONSTATAÇÃO 11: AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO QUE ATESTE A NÃO OCORRÊNCIA DO REGISTRO DE OPORTUNIDADE.**

No Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 (Edital [0255848](#) do ANEXO V), verificou-se que não havia exigência para que as empresas licitantes apresentassem declaração que atestasse a não ocorrência do registro de oportunidade, conforme determina o item 1.7, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a exigência, às licitantes, da declaração que ateste a não ocorrência do registro de oportunidade pode acarretar na seleção da proposta menos vantajosa, com conseqüente prejuízo para a Administração Pública.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do processo SEI nº 23244.001518/2022-17 a PROAD informou que: *“Após uma revisão no Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 verificou-se que a empresa licitante [REDACTED], vencedora dos itens 2 e 4, fez constar em sua proposta comercial (doc. 0264800) que não usufrui de benefícios e condições de preços relacionados a ocorrência do registro de oportunidade no fabricante VMware. Ainda, informamos que para os próximos processos para contratação de licença de software e serviços agregados incluído Colic fará constar no edital e seus anexos a exigência”.*

Por sua vez a DSGTI informou que: *“0094427.00008603/2019-20: Esse item não foi considerado na fase de seleção do fornecedor, contudo para os itens 2 e 4 o licitante e vencedor do certamente em sua proposta (ver documento SEI 0264800) declarou o que segue - “Declaramos que esta proposta foi elaborada de forma independente e que não usufruímos de benefícios e condições de preços relacionados a ocorrência do registro de oportunidade no fabricante VMware”. Já para os itens 3 e 5 o licitante e vencedor do certame em sua proposta (ver documento SEI 0263125) declarou o que segue - “Esta proposta foi elaborada de forma independente, nos termos da Instrução Normativa SLTI/MP nº 2, de 16 de setembro de 2009”.*

**Análise da Auditoria Interna:** Em que pese a informação de que “*que a empresa licitante [REDACTED], vencedora dos itens 2 e 4, fez constar em sua proposta comercial (doc. 0264800) que não usufrui de benefícios e condições de preços relacionados a ocorrência do registro de oportunidade no fabricante VMware*”, **o mesmo não ocorreu com as outras vencedoras dos demais itens.** Ademais, salientamos que de acordo com o item 1.7, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, o órgão **deverá exigir** das empresas licitantes declaração que ateste a não ocorrência do registro de oportunidade, nestes termos:

1.7. O órgão ou entidade **deverá exigir** das empresas licitantes **declaração que ateste a não ocorrência do registro de oportunidade**, de modo a **garantir o princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa** para a Administração Pública, conforme disposto na Lei nº 8.666, de 1993.

Nesse sentido, é importante que em futuros editais haja a exigência que as contratadas apresentem declaração formal que ateste a não ocorrência do registro de oportunidade, podendo tal obrigação ser inserida na especificação dos requisitos da contratação, conforme o art. 16, I, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019. A Administração Pública poderá incluir ainda, como anexo dos editais, o modelo de declaração constante no site: [https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao/2021/arquivos/declaracao\\_de\\_nao\\_ocorrenciaAnexoVII.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao/2021/arquivos/declaracao_de_nao_ocorrenciaAnexoVII.pdf) (Documento anexo).

**Recomendação:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que o órgão faça constar no respectivo edital a exigência de apresentação, pelas empresas licitantes, de declaração formal que ateste a não ocorrência do registro de oportunidade, conforme determina o item 1.7, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG, nº 1, de 2019.

## **CONSTATAÇÃO 12: AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE ORDEM TÉCNICA QUE RESPALDASSE A INDICAÇÃO DE MARCA.**

No Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-20 (Termo de Referência 0233738 do ANEXO II, especificações técnicas [0238731](#) do ANEXO II e Edital [0255848](#) do ANEXO V) verificou-se que a definição de um dos objetos da contratação (**Storage**) remetiam ao fornecimento de uma marca específica (Dell), sem a justificativa de ordem técnica, o que pode limitar ou frustrar a competição, conforme determina o art. 13, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019, c/c art. 7º, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

De acordo com o item 2.2. do Termo de Referência havia a informação que: **“Os itens que compõem a solução deverão possuir as seguintes características mínimas: (...) 7. Estar de acordo com o Documento Anexo I - Especificações Técnicas (0238731)”**.

Por sua vez, as Especificações Técnicas ([0238731](#)) continham as seguintes informações que foram reproduzidas no Edital: **“1. Para garantir compatibilidade e replicação com o**

Storage Dell SC8000 existente, deve ser fornecido Storage do fabricante Dell conforme as especificações abaixo, e “8. Para garantir a compatibilidade com o ambiente existente a solução deverá ser gerenciada pelo software Dell Enterprise Manager”.

Ainda que haja informação de que o fornecimento do **Storage** da marca DELL tenha sido para “garantir compatibilidade e replicação com o Storage Dell SC8000 existente”, não houve, dentro do processo, nenhuma avaliação técnica nesse sentido que justificasse esse direcionamento.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de justificativa de ordem técnica que respalde a indicação de marca em processo de licitação pode frustrar ou limitar a participação de outros fornecedores/licitantes que atendam aos requisitos mínimos do objeto, com consequente restrição de competitividade em função do direcionamento à determinada marca.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do processo SEI nº 23244.001518/2022-17 a DSGTI informou que: *“0094427.00008603/2019-20: Há mais de 6 anos utilizamos a ferramenta Storage Manager, da fabricante Dell/EMC, para gerenciamento dos equipamentos da linha Compellent SC8000, adquiridos anteriormente em outro processo pelo IFAC. Esses atuais equipamentos não possuem mais garantia pelo fabricante, deixando assim, vulnerabilidade no que tange o armazenamento das informações da instituição. Para eliminar essa vulnerabilidade, fez-se necessário a aquisição de um novo equipamento de armazenamento. Porém, para que possamos transferir os dados do equipamento Dell/EMC Compellent SC8000, com integridade, confiabilidade e rapidez, seria necessário utilizar a ferramenta Storage Manager, que, inclusive, toda a equipe já possui habilidade e experiência com a ferramenta. A aplicação Storage Manager não possui compatibilidade com outros fabricantes de equipamentos de armazenamento de dados (storage). Várias empresas revendedoras da marca poderiam participar do certame permitindo a competição, inclusive algumas destas empresas responderam aos pedidos de cotação. Vale ressaltar que a integração da ferramenta Storage Manager, da fabricante Dell/EMC, com equipamento de mesma marca compatível ao software e hardware já em uso no IFAC, permitiu a equipe de TI do IFAC e a equipe de implantação da nova solução da Dell, instalarem e os novos equipamentos no ambiente de produção do IFAC e migrarem os dados dos storages antigos sem garantia para o novo sem interromper as atividades de trabalho do IFAC de forma eficiente e transparente aos usuários atividades e fins institucionais, diminuindo possíveis riscos e impactos ao ambiente de trabalho”*.

**Análise da Auditoria Interna:** De acordo com o art. 13, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1 de 2019, na definição do objeto da contratação, não poderá haver especificações que limitem ou frustrem a competição, “in verbis”:

Art. 13. **A definição do objeto da contratação** deverá ser precisa, suficiente e clara, **vedadas especificações que**, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, **limitem ou frustrem a competição** ou a realização do fornecimento da solução.

Por sua vez, o art. 7º, § 5º, da Lei 8.666, de 1993, assevera que é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável. Vejamos:

Art. 7º (...)

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Deste modo, ao indicar uma marca específica, sem a devida justificativa técnica, a Administração poderá limitar a competição entre os licitantes já que apenas os fornecedores dessa marca estarão dispostos a participar da licitação. Ademais, os fornecedores de marcas semelhantes se sentirão frustrados em participar do certamente já que poderão ter suas propostas recusadas tendo em vista o não atendimento das exigências do edital (indicação da marca nas especificações técnicas).

Por outro lado, considerando a manifestação da unidade auditada, de fato, é possível que a padronização possa trazer várias vantagens como as já narradas. Entretanto, convém alertar que meras informações sobre a subsistência de produto de determinada marca ou fabricante no ambiente computacional (ainda que por razões compreensíveis, como é o caso) não são suficientes para justificar a sua manutenção para a sustentabilidade dos negócios apoiados pela solução.

Ademais, a indicação de marca na especificação de produtos de informática pode ser aceita frente ao princípio da padronização previsto no art. 15, I, da Lei 8.666/93, desde que a decisão administrativa que venha a identificar o produto pela sua marca seja circunstanciadamente motivada e demonstre ser essa a opção, em termos técnicos e econômicos, mais vantajosa para a administração, caso contrário, tal indicação poderá comprometer a isonomia entre licitantes, bem como de impor restrição ao caráter competitivo do certame, na medida em que limita o universo de potenciais interessados em acorrer ao confronto licitatório. Por essa razão, impõe-se como regra geral proibitiva a discriminação de marcas em bens e serviços, estampada no § 5º do art. 7º da lei 8.666/93. Exatamente por esta ser a regra geral, a exceção prevista no mesmo dispositivo in fine exige que a escolha diferenciada do produto seja prévia e tecnicamente justificada.

Essa é a recomendação trazida pela **SÚMULA TCU Nº 270** que assevera que em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificção. Vejamos:

**SÚMULA Nº 270, do TCU:** Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente

necessária para atender exigências de padronização e **que haja prévia justificção.** (Disponível no site: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>)

Desta maneira, na hipótese de optar pela padronização de produtos (inclusive de **software**), a Administração Pública deverá fazer constar justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, anexando, por exemplo, estudos, laudos, perícias e pareceres técnicos que demonstrem as vantagens econômicas perante as demais alternativas e a necessidade peculiar da Administração, considerando as condições de operação, manutenção, assistência técnica e garantias oferecidas, inclusive para atendimento do constante no art. 43 da Lei 14.133, de 2021 (não vigente à época do processo licitatório).

Corroboram, nesse sentido, os seguintes acórdãos:

9.2.4. abstenha-se de indicar preferência por marcas, por contrariar o § 1º do art. 13 do Regulamento de Licitações e Contratos do Senai, e na hipótese de se tratar de objeto com características e especificações exclusivas, **a justificativa para a indicação de marca, para fins de padronização, deverá ser fundamentada em razões de ordem técnica, as quais precisam, necessariamente, constar no processo respectivo (Acórdão TCU nº 62/2007 Plenário);**

9.4. dar ciência à Prefeitura do Município de Coronel Sapucaia/MS que, em futuras licitações para aquisições de bens, abstenha-se de formular especificações que demonstrem preferência por marca, **a não ser quando devidamente justificado por critérios técnicos** ou expressamente indicativa da qualidade do material a ser adquirido, hipótese em que a descrição do item deverá ser acrescida de expressões como “ou similar”, “ou equivalente”, “ou de melhor qualidade”, devendo, nesse caso, o produto ser aceito de fato e sem restrições pela Administração, de modo a se coadunar com o disposto nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 15, § 7º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 **(Acórdão TCU n.º 1.861/2012-Primeira Câmara);**

9.2. com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal de 1988, c/c art. 45, caput, da Lei 8.443/1992, assinar prazo de 15 (quinze) dias para que o Departamento de Logística em Saúde do Ministério da Saúde adote as providências necessárias no sentido de, exclusivamente em relação ao item 17 do pregão eletrônico SRP 12/2015, anular o procedimento licitatório, a ata de registro de preço e eventuais contratos, em razão de cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame, **evidenciada pela indicação de marcas específicas sem a correspondente justificativa técnica**, contrariando os arts. 3º, caput e § 1º, 7º, § 5º, 15, § 7º, inciso I, e 25, inciso I, da Lei 8.666/1993, o Enunciado 270 da Súmula de Jurisprudência do TCU e a jurisprudência do TCU (representada, por exemplo, pelo Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário), informando a esta Corte, no mesmo prazo, as medidas adotadas **(Acórdão TCU n.º 113/2016 – Plenário);**



Uma boa prática para auxiliar nesse estudo, antes da opção pela padronização de produtos de TI, seria desenhar uma matriz qualitativa comparativa da capacidade de atendimento dos requisitos frente as diversas soluções existentes. Por exemplo:

	Solução I	Solução II	Solução III	Solução IV
Requisito A	Atende	Atende	Não possui	Atende
Requisito B	Atende parcialmente	Atende	-	Atende
Requisito C	Não atende	Atende	-	Supera
Requisito D	Não possui	Atende precariamente	Atende	Supera
Requisito E	Atende precariamente	Atende	Atende parcialmente	Atende
RESULTADO	INVIÁVEL	PARCIALMENTE VIÁVEL	PARCIALMENTE VIÁVEL	VIÁVEL

**Fonte:** Adaptado da Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (Planejamento da Contratação de TIC).

**Recomendação:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver a necessidade de padronização dessas soluções (incluindo os softwares e serviços agregados) com a indicação de marca para tal finalidade, que apresentem justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, até mesmo em obediência a determinação contida no art. 43, da Lei nº 14.133, de 2021 (em vigor a partir de abril/2023).

### CONSTATAÇÃO 13: IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS DE FORMA SUCINTA.

No Mapa de Gerenciamento de Riscos ([0233125](#) do ANEXO II) do Processo SEI nº 0094427.00008603/2019-2, verificou-se que a identificação dos riscos foi realizada de forma sucinta, já que não trouxe outros riscos que eventualmente se materializam em processos licitatórios dessa natureza, tais como: sobrepreço; licitação deserta ou fracassada; excesso de manifestações dos licitantes; prejuízo à competitividade; falta de clareza quanto às definições do objeto e de suas especificações técnicas; contratação de solução tecnológica que esteja fora dos padrões do ambiente tecnológico do IFAC; não realizar ampla pesquisa de mercado durante o estudo técnico preliminar da contratação; pesquisas de mercado insuficientes ou com problemas; indisponibilidade orçamentária frente a valores orçados nos primeiros levantamentos de mercado (ausência de recursos orçamentários ou financeiros; existência de outras demandas prioritárias de contratações; ausências e afastamentos de servidores; descrição da necessidade da contratação em termos técnicos (Tecnologia da Informação) e não de negócio; estabelecimento de requisitos não alinhados à real necessidade da contratação; dimensionamento de produtos, serviços ou licenças aquém ou além do necessário; estabelecimento de prazo inexecutável para implantação da solução; dependência tecnológica excessiva com relação à contratada, atraso ou suspensão do

processo licitatório em face de impugnações; apresentação de recursos; recusa da vencedora em assinar o contrato; proposta do pregão com valor muito inferior ao do mercado; atraso no início do contrato; falta de pessoal para a fiscalização e gestão do contrato; qualificação insuficiente dos fiscais do contrato; descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada; inadimplência fiscal e tributária pela contratada; entre outros.

Ainda que os supracitados riscos não venham a ocorrer, é importante que haja identificação e tratamento prévio, além de gerenciamento contínuo dos mesmos, para que não possam comprometer o sucesso da contratação, da execução do objeto e da gestão contratual, em caso de eventual materialização, conforme determinam os incisos do art. 38, § 1º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**Risco relacionado:** A inobservância da norma quanto a necessidade de identificação dos principais riscos pode levar à materialização de riscos não detectados, avaliados e tratados previamente, com conseqüente comprometimento do sucesso da contratação, da execução do objeto e da gestão contratual.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do Processo SEI nº 23244.001518/2022-17 a DSGTI informou que: *“0094427.00008603/2019-20: Os riscos utilizados neste processo vem sendo utilizados desde a adoção do modelo IN SGD/ME nº 01, de 2019, para aquisição de bens de TI, no entanto devido a complexidade e valor agregado dos itens em questão estaremos avaliando e adotando mais possíveis riscos em processos futuros, a equipe buscará atender de forma mais detalhada este item da IN”.*

**Análise da Auditoria Interna:** O mapeamento de riscos com as respectivas medidas mitigatórias consiste no levantamento dos principais riscos aos quais a organização está exposta, avaliando-se a probabilidade e o impacto de sua ocorrência, bem como as medidas e os planos adotados para sua prevenção ou minimização. Esse instrumento é importante para o planejamento e tomada de decisão pelo gestor, pois adiciona precisão à estratégia de avaliação de risco de uma entidade, garantindo, desse modo, a priorização dos esforços para gerenciar esses riscos. A priorização permite que gestores concentrem tempo e esforço nos riscos potencialmente mais prejudiciais.

Nesse sentido, o art. 38, § 1º, I, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019, assevera que durante a fase de planejamento, a equipe de Planejamento da Contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos que deverá conter no mínimo a identificação e análise dos principais riscos, entre outros. Vejamos:

Art. 38. O gerenciamento de riscos deve ser realizado em harmonia com a Política de Gestão de Riscos do órgão prevista na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016.

§ 1º Durante a fase de planejamento, a equipe de Planejamento da Contratação deve proceder às ações de gerenciamento de riscos e produzir o Mapa de Gerenciamento de Riscos que deverá conter no mínimo:

- I - identificação e análise dos principais riscos, consistindo na compreensão da natureza e determinação do nível de risco, mediante a combinação do impacto e de suas probabilidades, que possam comprometer a efetividade da contratação, bem como o alcance dos resultados pretendidos com a solução de TIC;
- II - avaliação e seleção da resposta aos riscos em função do apetite a riscos do órgão; e
- III - registro e acompanhamento das ações de tratamento dos riscos.

Conforme interpretação legal, observa-se que a Administração Pública deverá **identificar e analisar** os principais riscos, com base no nível de risco (impacto x probabilidade), ou seja, aqueles riscos que possam potencialmente comprometer a efetividade da contratação e o alcance dos resultados pretendidos.

No entanto, o Mapa de Riscos produzido pela unidade auditada, em que pese contemplar análise e avaliação de alguns riscos previamente identificados, percebe-se que foi elaborado de maneira simplista e protocolar, inclusive, é o que se infere com a própria afirmação da unidade auditada (“Os riscos utilizados neste processo vem sendo utilizados desde a adoção do modelo IN SGD/ME nº 01, de 2019”), ou seja, nesse artefato não continha um exame realmente preciso dos riscos mais relevantes (de grande impacto) que pudessem ocorrer em processos dessa natureza e afetar negativamente o alcance dos objetivos institucionais, tampouco, ações adequadas à mitigá-los. Destacamos que dois desses eventos se materializaram: a) não realização de ampla pesquisa de mercado durante o estudo técnico preliminar da contratação; b) dependência tecnológica com relação à determinada solução de tecnologia da informação.

Importa ressaltar, que de acordo com o **Manual de Gestão de Riscos do TCU** (Disponível no site: <https://portal.tcu.gov.br/planejamento-governanca-e-gestao/gestao-de-riscos/manual-de-gestao-de-riscos/>), *“a identificação dos riscos deve ser realizada em oficinas de trabalho ou, dependendo do objeto, pelo próprio gestor do risco. No processo de identificação de riscos, deve-se buscar a participação de pessoas que conheçam bem o objeto de gestão de riscos. Devem ser utilizadas técnicas/ferramentas que permitam a coleta do maior número de riscos, tais como **brainstorming**, **brainwriting**, entrevistas, visitas técnicas, pesquisas etc”*.

Uma boa prática para auxiliar nesse processo de identificação de riscos seria a utilização da técnica **brainwriting** com o maior número de entrevistados possível (principalmente aqueles que lidam com processos licitatórios). Por exemplo:

Brainwriting	Risco	Probabilidade	Impacto	Nível	Observações	Prioridade

--	--	--	--	--	--	--

**OBS.:** Na primeira coluna, peça para os entrevistados registrarem tudo o que vier à mente e que possa atrapalhar a consecução do objetivo ou resultado (Se essa coleta de informações for feita com um grupo de pessoas é possível que haja necessidade de agrupamento dos riscos semelhantes, por exemplo: Pessoas, Sistemas de Apoio, Segurança da Informação, etc). Na segunda coluna, descreva o risco associado ao que foi registrado no **brainwriting**. Na terceira, quarta e quinta colunas, analise os riscos identificados; Na sétima coluna, avalie os riscos envolvidos (a fim de determinar se o risco é aceitável) e os priorize.

**Fonte:** Adaptado do Tribunal de Contas da União – TCU (Manual de Gestão de Riscos – 2ª Edição, Brasília, 2020).

**Recomendação:** **A)** Realizar oficinas, entrevistas, visitas técnicas ou pesquisas, principalmente com pessoas que conheçam ou atuam nos processos de aquisição e contratação, de modo a coletar o maior número de riscos possíveis nesses processos e, assim, analisar e avaliar os riscos potencialmente mais relevantes; **B)** Elaborar e publicar um manual de procedimentos direcionado à identificação, análise, avaliação e gerenciamento dos riscos em processos de aquisição de soluções de tecnologia da informação, de modo a orientar e auxiliar as equipes de planejamento da contratação e de fiscalização do contrato que atuarem nesses processos (e.g. <https://www.cge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/GUIA-DE-PROCEDIMENTOS-CONTRATA%c3%87%c3%95ES-COVID-19-1.pdf>; [https://www.enap.gov.br/media\\_files/documentos/An%C3%A1lise\\_de\\_Riscos\\_PE3.pdf](https://www.enap.gov.br/media_files/documentos/An%C3%A1lise_de_Riscos_PE3.pdf)); **C)** Elaborar um plano de capacitação periódica para os servidores que atuarem nos processos de aquisição e contratação de soluções de tecnologia da informação, principalmente os que integrarem as equipes de planejamento da contratação e de fiscalização do contrato, abordando temas relacionados à gestão de riscos em licitação.

#### **CONSTATAÇÃO 14: INDÍCIOS DE CONLUIO ENTRE EMPRESAS PARTICIPANTES DO PREGÃO ELETRÔNICO 13/2020.**

No Processo SEI nº 0094427.00004346/2020-07, consta e-mail do Tribunal de Contas da União (Documento [0265946](#) do ANEXO VII) alertando o IFAC sobre possível conluio entre licitantes.

De fato, após pesquisa na internet (<https://www.consultasocio.com/q/sa> [REDACTED] e <https://casadosdados.com.br/solucao/cnpj/> [REDACTED]), verificou-se que as empresas **F. D. LTDA/ F. D.** (CNPJ: [REDACTED].953.689/[REDACTED]) e **A. / D. I.** (CNPJ: [REDACTED].053.468/[REDACTED]) faziam parte do mesmo quadro societário da empresa **L.A.R.H.P. LTDA** (CNPJ: [REDACTED].519.903/[REDACTED]), baixada em 30/09/2014.

Ademais, no site (<https://casadosdados.com.br/solucao/cnpj> [REDACTED] [REDACTED]) verificou-se que a empresa **D. I. LTDA/ D. I.** (CNPJ: [REDACTED].236.868/[REDACTED]), baixada em 30/07/1998, possuía como um dos sócios o senhor **R. R. F.**, sócio administrador da empresa **F. D. LTDA/ F. D.** (CNPJ: [REDACTED].953.689/[REDACTED]), atualmente ativa.

Alheio aos fatos supracitados, após análise processual, verificou-se ainda que: **a)** as empresas possuem o mesmo número de telefone ([REDACTED]), conforme consulta ao site <http://servicos.receita.fazenda.gov.br/>; **b)** foram as únicas empresas que ofertaram idêntico produto para o item 2 e com capacidade superior às Especificações Técnicas (Marca ADATA, Versão: AUV128-16G-RBE), conforme Ata de Realização do Pregão Eletrônico (**Doc. 0264197 do ANEXO VII**); **c)** foram as únicas empresas que solicitaram a prorrogação do prazo para a entrega dos bens até a data 30/04/2021 (**ANEXO XVI - Docs. 0302985 e 0303034**); **d)** foram as únicas empresas que não cumpriram com o prazo acordado (**ANEXO XIX - Docs. 0334059 e 0334200**); **e)** foram as únicas empresas participantes que solicitaram a substituição do produto adjudicado oferecendo em troca o mesmo produto KINGSTON DATATRAVELER G4 DTIG4/16GB USB 3.0, alegando a estagnação no processo de importação desses produtos, apresentando, para isso, o mesmo site: <https://www.fazcomex.com.br/blog/coronavirus-economia-ecomercio-exterior/> (**ANEXO XIX - Docs. 0334059 e 0334200**); **f)** os endereços das empresas, constantes nos rodapés dos documentos **0334059 e 0334200 do ANEXO XIX**, se encontravam na mesma localidade e são praticamente os mesmos ([REDACTED] [REDACTED]); **g)** os padrões de respostas nos documentos das empresas são parecidos; **h)** as duas empresas, em substituição ao produto adjudicado na licitação, enviaram o mesmo pen drive KINGSTON DATATRAVELER USB 2.0 para análise do IFAC, porém em desconformidade com o anteriormente acordado (**Docs. 0361570 e 0362307 do ANEXO XXII**); **i)** as duas empresas solicitaram a substituição dos *PEN DRIVES* errados pelos corretos, solicitando ainda a concessão do prazo de entrega até o dia **29/07/2021** (**Docs. 0364922 e 0364934 do ANEXO XXII**); **j)** foram as únicas empresas que novamente solicitaram a substituição do produto adjudicado oferecendo em troca o mesmo produto KINGSTON DTX/32GB, alegando a indisponibilidade do produto no mercado (**Docs. 0454988 e 0455226 do ANEXO XXVIII**); **k)** na fase de lances do PE (SRP) 13/2020, as duas empresas disputaram o mesmo item (item 2) até o final com outras empresas. No entanto, quando duas outras empresas que apresentaram preços menores para o item 2 tiveram suas propostas desclassificadas por não atenderem aos requisitos do edital, e a disputa ficou apenas entre as empresas **F. D. LTDA** e **A. M.**, esta última não apresentou mais lances, de modo que a primeira se sagrou vencedora.

Tais indícios podem caracterizar atuação em conluio (por vínculo ou coligação) entre as empresas **F. D. LTDA/ F. D.** (CNPJ: [REDACTED].953.689/[REDACTED]) e **A. M. / D. I.** (CNPJ: [REDACTED].053.468/[REDACTED]) a fim de fraudarem o certame, seja por pertencerem ao mesmo grupo empresarial ou atuarem de maneira conjunta para benefícios mútuos. Destaca ainda que a segunda empresa é uma Empresa de Pequeno Porte – EPP, e a primeira poderia se aproveitar das benesses concedidas àquela.

No entanto, salvo melhor juízo, os indícios apontados pela equipe de auditoria não são provas robustas de formação de cartel, necessitando que uma maior apuração por parte dos órgãos competentes seja realizada. Por outro lado, faz-se necessário que os servidores envolvidos nas fases de um processo de licitação (planejamento, seleção de fornecedor e gestão do contrato), principalmente os que exerçam as funções de Pregoeiro e de Fiscal, estejam atentos a essa prática maléfica que muitas vezes só é percebida após o encerramento de um processo de licitação ou após analisar diversos certames.

É importante, neste contexto, que observem as DIRETRIZES PARA COMBATER O CONLUIO ENTRE CONCORRENTES EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS constantes no site (<http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/diretrizes-ocde.pdf>), entre outras, além de realizarem constantes capacitações, a fim de consolidar a percepção dos servidores públicos no que tange a essa questão.

**Risco relacionado:** A falta de treinamento de servidores públicos voltado à identificação dos diversos tipos de fraudes em processos de licitação pode acarretar na ocorrência dessa prática no certame, com conseqüente restrição de competitividade ou prejuízo para a Administração.

**Manifestação da Unidade Auditada:** Por meio do Processo SEI nº 23244.001518/2022-17 a PROAD informou que: *“A AUDIN fez constar no relatório preliminar indícios de conluio entre empresas participantes do PE nº 13/2020. Informo que os pregoeiros do IFAC que atuam nos processos licitatórios tem o devido cuidado na avaliação das propostas e documentos de habilitação das licitantes, porém envidaremos todos os esforços para atender e observações as recomendações dessa Audin, principalmente quanto a identificação de capacitações sobre o tema em questão”.*

**Análise da Auditoria Interna:** O conluio é um dos tipos mais comuns de fraude nos processos de licitação pública e está essencialmente relacionado a uma tentativa de frustrar o caráter competitivo, isto é, seu objetivo direto é distorcer a livre disputa entre os participantes, natural em um processo competitivo, de modo que alguém seja indevidamente favorecido e contratado. Vale ressaltar que as fraudes licitatórias também podem ocorrer de outras formas, sendo comum a utilização de distintos “mecanismos” de ação fraudulenta para que se atinja o objetivo de reduzir ou eliminar a competição em uma licitação.

Salienta que a igualdade de condições a todos os concorrentes nos processos de licitação está assegurada pelo artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal. Na regulamentação dada pelo art. 3º, da Lei nº 8.666/93, também está firmada como objetivo primordial da licitação a obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade. Assim, a fraude atenta contra um princípio elementar da licitação pública: o da competição.

No entanto, uma abordagem preventiva, sendo adotada desde a primeira linha de defesa, constitui a maneira mais eficaz de combate às fraudes em licitação. Nesse sentido se insere a gestão de riscos que é crucial para identificar, analisar e tratar

incidentes potencialmente lesivos à organização, seja impedindo sua ocorrência ou minimizando seus impactos.

Destarte, o risco de fraude e corrupção deve ser considerado já nas etapas iniciais de elaboração de processos públicos, para que medidas preventivas, que minimizem seus impactos, sejam concebidas desde sua origem. Portanto, a prevenção não só é mais eficiente na preservação do recurso público, mas também confere efetividade ao benefício social que se pretenda alcançar com esses recursos.

Assim, faz-se necessário uma constante capacitação de servidores que atuarem em processos licitatórios, principalmente quanto a gestão de riscos, de forma a identificar, analisar e tratar os riscos de fraude nesses processos.

**Recomendação: A)** Elaborar um plano de capacitação periódica para os servidores que atuarem nos processos de licitação e contratação pública, abordando temas relacionados à Gestão de Riscos em Licitação (incluindo os riscos relacionados à prevenção, detecção e tratamento de fraudes), detecção de cartéis em contratação pública, etc.; **B)** Que seja oficiado o Ministério Público Federal a respeito dos indícios apresentados nesse relatório para que esse órgão analise e adote as medidas que julgar cabíveis; **C)** Criar mecanismos de controle relacionados à detecção de fraudes (e.g. implementação e avaliação de indicadores de fraudes) de modo que ao ser detectado algum evento que atenda aos critérios desses indicadores o gestor possa analisar e adotar as medidas que julgar necessárias; **D)** Criar mecanismos relacionados à denúncia e reporte de fraudes (e.g. canal de denúncias, fluxos internos, etc.) de modo a permitir que servidores e cidadãos possam denunciar indícios de fraudes detectados em processos licitatórios, em andamento ou finalizados, e a Administração, após análise, possa reportar às autoridades competentes; **E)** Verificar a possibilidade de acrescentar, nos editais futuros, sanções específicas para os licitantes que assinarem a Declaração de Elaboração Independente de Proposta (IN SLTI/MP nº 2, de 2009) e que por ventura vierem a fraudar a licitação em conluio com outros participantes, tais como a aplicação de multa e o direito de receber indenização por perdas e danos sofridos, tendo como abrigo a Lei nº 12.529, de 30/11/2011 (Lei da Concorrência).

# RECOMENDAÇÕES

**CONSTATAÇÃO 1: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE JUSTIFICATIVA SOBRE A INDISPONIBILIDADE DE SOLUÇÃO SIMILAR EM OUTRO ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**RECOMENDAÇÃO:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que os integrantes técnico e requisitante da Equipe de Planejamento da Contratação, ao elaborarem a análise comparativa de soluções de tecnologia da informação no Estudo Técnico Preliminar, discorram sobre a disponibilidade ou não de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública, conforme determina o art. 11, II, “a”, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**CONSTATAÇÃO 2: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE JUSTIFICATIVA PARA QUE A ESTIMATIVA DE PREÇO DA CONTRATAÇÃO FOSSE ELABORADA EXCLUSIVAMENTE COM PROPOSTAS DE 3 (TRÊS) FORNECEDORES.**

**RECOMENDAÇÃO: A)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que o levantamento de preço de soluções do mercado, elaborado pelo Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo, seja realizado junto ao maior número de fontes possível, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores, conforme determina o art. 20, parágrafos 1º e 2º, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019, c/c art. 5º e § 1º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 73/2020; **B)** que o Integrante Técnico com o apoio do Integrante Administrativo verifiquem a possibilidade de levantar preços, não só do produto definido (no caso de padronização), como de outros produtos do mercado que atendam aos requisitos, para elaborar juízo adequado de economicidade; **C)** caso o preço estimado nessa comparação geral seja inferior ao preço máximo aceito na estimativa de preço para o produto padronizado, que a Equipe de Planejamento da Contratação avalie a possibilidade de abandonar a padronização, efetuando licitação sem restrição relativa à padronização.

**CONSTATAÇÃO 3: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE INFORMAÇÕES SOBRE A ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DO CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO.**

**RECOMENDAÇÃO:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que a Equipe de Planejamento da Contratação faça constar, no Termo de Referência, informações sobre a adequação orçamentária e o cronograma físico-financeiro, conforme determina o art. 12, IX, c/c art. 21, I e II, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.



**CONSTATAÇÃO 4: AUSÊNCIA DE MAPA DE GERENCIAMENTO DE RISCO ATUALIZADO TANTO NA FASE DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR QUANTO NA FASE DE GESTÃO DO CONTRATO.**

**RECOMENDAÇÃO: A)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que as Equipes de Planejamento da Contratação e de Fiscalização do Contrato façam constar, no processo de licitação, o Mapa de Gerenciamento de Riscos, no mínimo, ao final da elaboração do Termo de Referência, ao final da fase de Seleção do Fornecedor e uma vez ao ano, durante a gestão do contrato, conforme determina o art. 38, parágrafos 1º e 4º, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019; **B)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que a Equipe de Fiscalização do Contrato, durante a fase de Gestão do Contrato, envide esforços em reavaliar os riscos já identificados nas fases anteriores, bem como identifique, analise, avalie e trate possíveis novos riscos, conforme determina o art. 38, § 3º, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019; **C)** Elaborar um plano de capacitação periódica para os servidores que atuarem nos processos de aquisição e contratação de soluções de tecnologia da informação, principalmente os que integram as equipes de planejamento da contratação e de fiscalização do contrato, abordando temas relacionados à gestão de riscos em licitação.

**CONSTATAÇÃO 5: AUSÊNCIA DE NOMEAÇÃO DOS FISCAIS REQUISITANTE E ADMINISTRATIVO DO CONTRATO.**

**RECOMENDAÇÃO:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que ao realizar a nomeação dos integrantes da Equipe de Fiscalização do Contrato no processo de contratação atente, sobretudo, para o disposto no art. 29, “caput” e parágrafos 1º e 5º, ambos da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1/2019.

**CONSTATAÇÃO 6: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE AVALIAÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS AGREGADOS AO SOFTWARE.**

**RECOMENDAÇÃO:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de contratação de serviços agregados ao software, façam constar, na especificação dos requisitos da contratação do Termo de Referência, avaliação sobre a necessidade dessa contratação específica, conforme determina o item 1.3.2, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019.

**CONSTATAÇÃO 7: AUSÊNCIA, NO TERMO DE REFERÊNCIA, DE PROSPECÇÃO DE ALTERNATIVAS DE ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO OBJETO JUNTO A DIFERENTES FABRICANTES.**

**RECOMENDAÇÃO: A)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de contratação de software e serviços agregados, façam constar, na especificação dos requisitos da

contratação do Termo de Referência, prospecção de alternativas a fim de viabilizar a participação de revendedores de fabricantes distintos, conforme determina o item 1.3.3, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019; **B)** Quando houver a necessidade de padronização de soluções de TI (incluindo os **softwares** e serviços agregados) que apresentem justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, até mesmo em obediência a determinação contida no art. 43, da Lei nº 14.133, de 2021 (em vigor a partir de abril/2023).

**CONSTATAÇÃO 8: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE AVALIAÇÃO E DEFINIÇÃO DE AÇÕES PARA VIABILIZAR UMA POSSÍVEL SUBSTITUIÇÃO DA SOLUÇÃO A SER CONTRATADA E MEDIDAS QUE MINIMIZEM A SUA DEPENDÊNCIA TECNOLÓGICA.**

**RECOMENDAÇÃO: A)** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de contratação de software e serviços agregados, façam constar, no Estudo Técnico Preliminar, avaliação e definição de ações para viabilizar uma possível substituição da solução a ser contratada, bem como, adoção de medidas que minimizem uma eventual dependência tecnológica dessa solução, conforme determina o item 1.4.1, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019; **B)** Elabore um estudo técnico que defina ações em caso de uma possível substituição do *software VMware vSphere Enterprise Plus* e seu *Production Support*, bem como medidas que minimizem uma possível dependência tecnológica dessas soluções.

**CONSTATAÇÃO 9: AUSÊNCIA, NO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DE AVALIAÇÃO DA DIFERENÇA ENTRE O PREÇO DE MANTER A SOLUÇÃO IMPLANTADA E O DE SUBSTITUÍ-LA POR OUTRA SEMELHANTE.**

**RECOMENDAÇÃO:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de renovação de licença de software e serviços agregados, façam constar, no Estudo Técnico Preliminar, avaliação da diferença entre o preço de manter a solução já implantada e o de substituí-la por outra semelhante, conforme determina o item 1.4.2, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019.

**CONSTATAÇÃO 10: AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO DO CUSTO-BENEFÍCIO DE CONTRATAR OS SERVIÇOS DE SUPORTE TÉCNICO E ATUALIZAÇÃO DE VERSÃO.**

**RECOMENDAÇÃO:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver necessidade de contratação de serviços de suporte técnico e/ou de atualização de versões, avaliem o custo-benefício dessas contratações, considerando elementos como a necessidade de negócio e os riscos envolvidos, conforme determina o item 1.4.5, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019;

**CONSTATAÇÃO 11: AUSÊNCIA DE DECLARAÇÃO QUE ATESTE A NÃO OCORRÊNCIA DO REGISTRO DE OPORTUNIDADE.**

**RECOMENDAÇÃO:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que o órgão faça constar no respectivo edital a exigência de apresentação, pelas empresas licitantes, de declaração formal que ateste a não ocorrência do registro de oportunidade, conforme determina o item 1.7, do anexo único, da Instrução Normativa ME/SEDGG nº 1, de 2019.

**CONSTATAÇÃO 12: AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE ORDEM TÉCNICA QUE RESPALDASSE A INDICAÇÃO DE MARCA.**

**RECOMENDAÇÃO:** Implementar melhorias nos controles existentes nos processos de aquisição de soluções de TI, de modo que quando houver a necessidade de padronização dessas soluções (incluindo os softwares e serviços agregados) com a indicação de marca para tal finalidade, que apresentem justificativa respaldada em comprovação inequívoca de ordem técnica, até mesmo em obediência a determinação contida no art. 43, da Lei nº 14.133, de 2021 (em vigor a partir de abril/2023).

**CONSTATAÇÃO nº 13: IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS DE FORMA SUCINTA.**

**RECOMENDAÇÃO: A)** Realizar oficinas, entrevistas, visitas técnicas ou pesquisas, principalmente com pessoas que conheçam ou atuam nos processos de aquisição e contratação, de modo a coletar o maior número de riscos possíveis nesses processos e, assim, analisar e avaliar os riscos potencialmente mais relevantes; **B)** Elaborar e publicar um manual de procedimentos direcionado à identificação, análise, avaliação e gerenciamento dos riscos em processos de aquisição de soluções de tecnologia da informação, de modo a orientar e auxiliar as equipes de planejamento da contratação e de fiscalização do contrato que atuarem nesses processos (e.g. <https://www.cge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/GUIA-DE-PROCEDIMENTOS-CONTRATA%3%87%3%95ES-COVID-19-1.pdf>; [https://www.enap.gov.br/media\\_files/documentos/An%C3%A1lise\\_de\\_Riscos\\_PE3.pdf](https://www.enap.gov.br/media_files/documentos/An%C3%A1lise_de_Riscos_PE3.pdf)); **C)** Elaborar um plano de capacitação periódica para os servidores que atuarem nos processos de aquisição e contratação de soluções de tecnologia da informação, principalmente os que integrarem as equipes de planejamento da contratação e de fiscalização do contrato, abordando temas relacionados à gestão de riscos em licitação.

**CONSTATAÇÃO nº 14: INDÍCIOS DE CONLUÍO ENTRE EMPRESAS PARTICIPANTES DO PREGÃO ELETRÔNICO 13/2020.**

**RECOMENDAÇÃO: A)** Elaborar um plano de capacitação periódica para os servidores que atuarem nos processos de licitação e contratação pública, abordando temas relacionados à Gestão de Riscos em Licitação (incluindo os riscos relacionados à prevenção, detecção e tratamento de fraudes), detecção de cartéis em contratação pública, etc.; **B)** Que seja oficiado o Ministério Público Federal a respeito dos indícios apresentados nesse relatório para que esse órgão analise e adote as medidas que julgar cabíveis; **C)** Criar mecanismos de controle relacionados à detecção de fraudes (e.g. implementação e avaliação de indicadores de fraudes) de modo que ao ser detectado algum evento que atenda aos critérios desses indicadores o gestor possa analisar e adotar as medidas que julgar necessárias; **D)** Criar mecanismos relacionados à denúncia

e reporte de fraudes (e.g. canal de denúncias, fluxos internos, etc.) de modo a permitir que servidores e cidadãos possam denunciar indícios de fraudes detectados em processos licitatórios, em andamento ou finalizados, e a Administração, após análise, possa reportar às autoridades competentes; **E)** Verificar a possibilidade de acrescentar, nos editais futuros, sanções específicas para os licitantes que assinarem a Declaração de Elaboração Independente de Proposta (IN SLTI/MP nº 2, de 2009) e que por ventura vierem a fraudar a licitação em conluio com outros participantes, tais como a aplicação de multa e o direito de receber indenização por perdas e danos sofridos, tendo como abrigo a Lei nº 12.529, de 30/11/2011 (Lei da Concorrência).

# CONCLUSÃO

O presente relatório de auditoria contemplou avaliação acerca da conformidade dos processos de aquisição de soluções de tecnologia da informação do IFAC, sobretudo com relação a IN 01/2019, a IN nº 73/2020, o Decreto nº 10.024/2019 e a Lei 8.666/93 (Lei 14.133/2021 – a partir de abril/2023).

Após as análises, concluímos que há controle interno e gestão de riscos nas unidades auditadas. No entanto verificamos algumas fragilidades pontuais nesses processos que necessitam de maior atenção por parte dos gestores, principalmente quanto à Gestão de Riscos envolvendo processos de licitação.

Oportunamente, observou-se a necessidade de recomendar que em futuros processos de licitação (considerando que os processos que serviram de amostras já foram concluídos), cujo objeto seja a aquisição de soluções de tecnologia da informação, a necessidade de implementar melhorias nos controles internos, bem como na gestão de riscos existentes, tais como: Elaboração de um plano de capacitação periódica para os servidores voltada à gestão de riscos em licitação; Elaborar e publicar um manual de gestão de riscos; Realização de oficinas de modo a levantar o maior número de riscos possíveis em processos dessa natureza; apresentação de justificativa de ordem técnica quando houver a necessidade de padronização de soluções de TI, entre outros.

Acreditamos que a implantação das recomendações contidas neste relatório, por parte do gestor da unidade auditada, fará com que as inconsistências encontradas, sejam gradativamente corrigidas. Ademais, como benefício advindo da implementação das recomendações propostas pela Auditoria Interna, destacam-se a possibilidade de melhoria dos controles internos existentes e a mitigação de riscos de ocorrência de novas falhas.

No mais, lembramos que a Auditoria Interna deve ser sempre entendida como uma atividade de assessoramento, de caráter essencialmente preventivo, destinada a agregar valor e a melhorar as operações internas da entidade. Os gestores, por sua vez, devem avaliar a conveniência e a oportunidade de implementar as recomendações propostas nesse Relatório.

# ANEXOS

16/11/2021 16:29 SEI/ICMBio - 9693492 - Anexo

  
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE  
MMA

**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**  
**INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE**  
**COORDENAÇÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO**  
EQSW 103/104, Bloco C, Complexo Administrativo, - Bairro Sudoeste - Brasília - CEP 70670350  
Telefone: (61) 2028-9666

**ANEXO VII - MODELO DE DECLARAÇÃO DE NÃO OCORRÊNCIA DE REGISTRO DE OPORTUNIDADE**

Ao  
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
Ref.: Pregão nº \_\_\_\_\_/20 \_\_\_\_

**Objeto.** Expansão de solução integradora de Firewall NEXT GENERATION composta de hardware e software de segurança da informação do tipo UTM (Unified Threat Management), para implementação gradativa e segura de redes Filiais da Rede nacional de computadores do ICMBio nas Unidades de Conservação.

Prezados Senhores,

O (LICITANTE), (qualificação), por meio de seu representante legal, DECLARA, que para a apresentação de proposta ao referido Edital, NÃO houve ocorrência de “Registro de Oportunidade”, de modo a garantir o princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, conforme disposto na Instrução Normativa Nº 1 de 4 de abril de 2019 e na Lei nº 8.666, de 1993.

Local: \_\_\_\_\_  
Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Representante Legal: (ASSINATURA) \_\_\_\_\_

RG: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_

**ANEXO I:** Modelo de Declaração de Não Ocorrência de Registro de Oportunidade.