

TC 009.218/2011-4

Tipo: Representação

Assunto: Proposição de recomendações para os entes responsáveis pela organização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 com base nas principais falhas identificadas nas contratações de tecnologia da informação (TI)

Ministro-Relator: Valmir Campelo

Senhor Secretário de Fiscalização de Tecnologia da Informação,

André Luiz Furtado Pacheco, matrícula 2672-7, e Roberta Ribeiro de Queiroz Martins, matrícula 3188-7, Auditores Federais de Controle Externo, lotados nesta Secretaria vêm, com fulcro no art. 237, inciso III, do RITCU c/c art. 132, inciso III, da Resolução - TCU 191/2006, apresentar **REPRESENTAÇÃO** tendo em vista os riscos a que o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014 está sujeito.

Histórico

2. Na preparação para os Jogos Pan-americanos de 2007, observou-se grande quantidade de falhas e irregularidades nas contratações de equipamentos e serviços. Foram autuados 38 processos no Tribunal que gerou mais de 34 deliberações. As principais recomendações ao Governo Federal, elencadas no item 9.31 do Acórdão 2.101/2008–TCU–Plenário, foram:

2.1 definir, com a antecedência e o realismo necessários, a matriz de responsabilidades de todos entes governamentais e privados, contemplando as estimativas de gastos, cronogramas de aplicação de recursos, enfim, todas as estratégias para que o Brasil possa honrar os compromissos firmados por meio das “Cartas de Garantia” quando da escolha do País para sediar eventos esportivos de magnitude similar aos Jogos Pan-americanos;

2.2 disponibilizar à sociedade, ao final do evento, demonstrações financeiras dos gastos realizados por todos os responsáveis, públicos e privados.

3. No mesmo sentido, o Acórdão 849/2011-TCU-Plenário, expediu as seguintes determinações ao Ministério dos Esportes:

9.3.2. defina tempestivamente a matriz de responsabilidade dos envolvidos, tanto de órgãos públicos quanto de agentes privados;

9.3.3. formule matriz de responsabilidade com indicação precisa das responsabilidades de cada órgão/agente envolvido;

4. Nesta Sefti, foram instruídos dois processos relativos a aquisições de TI para dar suporte aos Jogos Pan-americanos de 2007. As diversas falhas e irregularidades que foram constatadas estão descritas a seguir.

5. Após a escolha do Brasil como país sede para a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, o Tribunal decidiu designar o Ministro Valmir Campelo para relatar todos os processos relativos ao evento (Ata 49 do Plenário, de 18/11/2009). A partir desta decisão, trabalhos em diversas áreas têm sido realizados pelas unidades técnicas do Tribunal.

6. Entretanto, até o momento, nenhuma ação de fiscalização foi realizada nas áreas de segurança eletrônica e logística. Visto que essas áreas demandam muitas contratações de TI, a Sefti avaliou a oportunidade de envio de recomendações aos entes envolvidos com intuito de evitar que

os problemas ocorridos na organização dos Jogos Pan-americanos de 2007 detectados pela Sefti voltem a acontecer.

7. Dessa forma, o Tribunal, atuando de forma pedagógica, poderá contribuir para a boa gestão dos recursos públicos federais necessários à consecução do evento esportivo em questão.

8. A seguir serão detalhados três grupos de falhas que vêm sendo encontradas nos processos de controle externo instruídos pela Sefti: Governança de TI, Contratações de TI e Contratações de TI para Eventos Esportivos (a experiência do Pan 2007).

Principais Falhas em Governança de TI

9. Em 2007, a Sefti realizou o primeiro levantamento para verificar a situação da governança de TI nos principais órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF). A partir de questionário com 39 questões e participação de 255 instituições respondentes, resultou o Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário. Nesse Acórdão, foi determinada à Sefti a realização de novos levantamentos, com o objetivo de acompanhar e manter base de dados atualizada com a situação de governança de TI na APF.

10. Com esse propósito, em novo levantamento efetuado em 2010, foram coletadas informações para atualização do perfil da governança de TI na APF. Com esse conjunto de informações, torna-se possível identificar onde a situação da governança de TI está mais crítica e em que áreas o TCU deve atuar.

11. Foram selecionadas, como amostra deste último levantamento, 315 instituições representativas da APF. Dessa relação, constaram os ministérios, as universidades federais, os tribunais federais, as agências reguladoras e diversas autarquias, secretarias, departamentos e empresas estatais. As instituições incluídas na amostra responderam a questionário composto de trinta perguntas baseadas nas normas técnicas brasileiras sobre segurança da informação e governança, e no modelo *Control Objectives for Information and related Technology 4.1* (Cobit 4.1).

12. A organização do questionário foi baseada no Gespública, programa federal estabelecido pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, sob coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com objetivo de orientar e aferir a qualidade da gestão pública. Os itens avaliados foram agrupados em sete dimensões: a) liderança; b) estratégias e planos; c) cidadãos; d) sociedade; f) informações e conhecimento; g) pessoas; h) processos.

13. A partir dos dados coletados, observou-se que a situação da governança de TI na APF é bastante heterogênea. Alguns aspectos que foram objeto de recomendação do Tribunal no Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário, como planejamento estratégico institucional e carreira própria de TI, apresentaram evolução, apesar de ainda haver espaço para melhora.

14. Outros aspectos, como planejamento estratégico de TI e realização de auditorias de TI, encontram-se nos mesmos patamares acanhados em que se encontravam em 2007.

15. A área de segurança da informação continua a chamar atenção pelos altos índices de não-conformidade, sugerindo que, de forma geral, as organizações públicas, além de não tratarem os riscos aos quais estão expostas, os desconhecem.

16. Aspectos que exigem um pouco mais de maturidade na gestão dos ativos de tecnologia, como o estabelecimento de processos de gestão contratual, de planejamento da contratação e de gestão de serviços de TI ainda são pouco implantados.

17. Na dimensão liderança, observa-se que os conceitos de governança de TI ainda são pouco difundidos na maioria das instituições públicas federais. De forma geral, a alta administração não se considera responsável pelas políticas corporativas de TI e nem por prover a estrutura básica para que sua governança seja efetiva.

18. Assim, existe um campo abrangente para atuação deste Tribunal na área de governança de TI na APF. Ainda que em algumas áreas a evolução tenha sido acanhada, em outras verifica-se que o papel do TCU como indutor do amadurecimento da governança de TI pode ser sentido e avaliado de forma positiva.

19. Desse modo, a iniciativa proposta poderá atingir duplo objetivo: evitar transtornos na realização da Copa 2014 e contribuir para a melhoria da situação da Governança de TI na APF.

20. O Anexo I traz as principais falhas detectadas no levantamento de Governança de TI realizado em 2010.

Principais Falhas nas Contratações de TI

21. Desde a sua criação, em agosto de 2006, a Sefti vem executando fiscalizações nas contratações de bens e serviços de TI da APF. Paralelamente, são realizadas ações com objetivo de estudar as normas e a jurisprudência específicas; elaborar notas técnicas com entendimentos sobre o tema; e ministrar cursos e palestras para os gestores públicos.

22. A partir da experiência adquirida, foi possível organizar o Anexo II, com as principais falhas detectadas nas fiscalizações nas contratações de bens e serviços de TI.

Principais Falhas nas Contratações de TI para Eventos Esportivos

23. Conforme relatado no item 4, a Sefti, na instrução de processos relativos a contratações de TI dos Jogos Pan-americanos de 2007, verificou as irregularidades e os pontos mais frágeis dessas contratações. A partir dessa experiência, foi elaborado o Anexo III, com as principais falhas detectadas nas contratações de bens e serviços de TI nos Jogos Pan-americanos de 2007.

24. Apesar de, em alguns aspectos, haver uma superposição com falhas e irregularidades encontradas nos Anexos II e III, é interessante destacar esses achados por serem específicos de um evento esportivo de grande porte.

CONCLUSÃO

25. Diversos entes, envolvidos diretamente com a organização da Copa 2014, vem executando as ações e obras necessárias à realização do evento. O Tribunal tem realizado fiscalizações e acompanhamentos relativos, especialmente, às obras de construção ou reforma de estádios, infraestrutura aeroportuária e mobilidade urbana, bem como na sistemática de gerenciamento das ações a cargo do Governo Federal.

26. É possível citar iniciativas para debate e discussão do assunto entre entes públicos, privados e da sociedade civil, a exemplo de eventos promovidos pelo IDC (<http://www.idclatin.com/events/event.asp?ctr=bra&id=157>), Instituto Ethos, com o projeto “Jogos Limpos” (http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/66/servicos_do_portal/agenda/agenda.aspx) e Valor Econômico (http://www.valoronline.com.br/seminarios/as-exigencias-da-infraestrutura-de-tic-para-a-copa-do-mundo-e-olimpiadas-no-brasil?quicktabs_4=1#quicktabs-4).

27. Assim, com base nas principais irregularidades observadas ao longo dos últimos anos nos processos de controle externo instruídos pela Sefti, inclusive nas contratações para subsidiar os Jogos Pan-americanos de 2007, entende-se oportuno que o Tribunal, em ação preventiva e pedagógica, desde já faça recomendações sobre as principais questões a serem observadas pela APF com objetivo de levar a cabo a Copa 2014. Tendo em vista que muitas contratações podem demorar alguns meses para sua realização e o seu planejamento pode demorar ainda mais, deve-se chamar a atenção para o problema com a antecedência devida.

28. Vale ressaltar que muitas dessas irregularidades, recorrentes em processos relativos a contratações na área de TI, não se restringem a esse tipo de contratação, pois não se referem a assuntos específicos de TI, mas permeiam o processo de contratação geral executado pela APF.

29. Conclui-se que o momento é propício para a emissão de recomendações do Tribunal, aos entes envolvidos na organização da Copa 2014, acerca dos riscos e falhas que devem ser evitados nas contratações de bens e serviços de TI.

30. Por outro lado, considerando que essas recomendações podem ser úteis a todos os gestores públicos que se envolverão com as Olimpíadas 2016, e não somente aos envolvidos diretamente na Copa 2014, torna-se interessante e oportuno o envio dessas recomendações também com objetivo de zelar pela aplicação dos recursos públicos nas Olimpíadas de 2016 .

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

31. Diante do exposto, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo o que segue.

32. Conhecer da presente Representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no inciso VI do art. 237 do RITCU, c/c inciso VI do art. 132 da Resolução - TCU 191/2006.

33. Recomendar, com base no art. 250, inciso III, do RITCU, ao Ministério dos Esportes e a outros órgãos do Poder Executivo Federal, por meio de sua Casa Civil, que observem as seguintes ações com vistas ao alcance de contratações eficientes e eficazes na área de tecnologia da informação que se fizerem necessárias para subsidiar a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016:

33.1 planejamento, com antecedência e realismo, das estratégias, diretrizes, metas e ações necessárias para que o Brasil possa honrar os compromissos firmados para sediar os eventos esportivos, incluindo a definição de matriz de responsabilidades com todos entes governamentais e privados envolvidos, que contemple as estimativas de gastos, cronogramas e prazos de utilização de recursos, sejam eles financeiros, humanos ou materiais, a fim de eliminar a possibilidade de desperdício de recursos públicos, em cumprimento ao princípio constitucional da eficiência, às disposições contidas no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967 e aos Acórdãos 2.101/2008-TCU-Plenário e 849/2011-TCU-Plenário;

33.2 consideração, no planejamento estratégico institucional dos entes envolvidos, das ações sob sua responsabilidade necessárias para sediar os eventos esportivos, fazendo com que elas sejam refletidas nos demais planejamentos do órgão, inclusive no planejamento estratégico de TI, em cumprimento ao princípio constitucional da eficiência e às disposições contidas no art. 6º, inciso I, do Decreto-Lei 200/1967;

33.3 início do processo licitatório para execução de serviços somente quando dispuser de projeto básico que contemple o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço, ou complexo de serviços, objeto da licitação, possibilitando a perfeita compreensão, pelos interessados, dos trabalhos a realizar, conforme arts. 6º, inciso IX, e 7º, da Lei 8.666/1993 e Súmula - TCU 177;

33.4 elaboração de projeto básico com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica do objeto pretendido e que possibilitem a avaliação do custo, a definição dos métodos e dos prazos de execução, quantitativos e itens de serviços, de modo a evitar acréscimos e supressões posteriores à licitação, por deficiências e lacunas apresentadas no projeto, observando-se o que dispõem os arts. 6º, inciso IX, 7º e 8º, da Lei 8.666/1993;

33.5 não realização de contratação com objeto amplo e indefinido, do tipo “guarda-chuva”, em observância aos termos do artigo 54, §1º, da Lei 8.666/1993, justificando nos autos do processo licitatório o parcelamento ou não do objeto, levando em consideração a viabilidade técnica e econômica para tal, a necessidade de aproveitar melhor as potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala, conforme disposto nos arts. 8º, 15, inciso IV, e 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula - TCU 247;

33.6 realização de ampla pesquisa de preços no mercado e na administração pública, inclusive nas contratações diretas, contendo preços fundamentados e detalhados em orçamentos que expressem a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado, em conformidade com o disposto nos arts. 7º, § 2º, inciso II, 15, inciso V, 26, inciso III, 40, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

33.7 definição da forma de execução dos serviços preferencialmente sob a forma de execução indireta por prestação de serviços, com medição por resultados e gestão de níveis de serviço, de forma a garantir a qualidade e a adequação dos serviços contratados. Quando, eventualmente não for viável utilizar essa forma de prestação de serviço, deve ser justificada nos autos a impossibilidade de sua adoção, evitando-se caracterizá-la exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra, conforme disposto nos arts. 3º, § 1º, e 4º, inciso II, do Decreto 2.271/1997, no art. 15, inciso VII, §§ 2º e 3º, da IN - SLTI 4/2010 e no art. 11 da IN - SLTI 2/2008;

33.8 realização de licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, obrigatoriamente pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente, conforme disposto no art. 1º da Lei 10.520/2002, no art. 3º, § 3º, da Lei 8.248/1991, no art. 4º do Decreto 5.450/2005, e no item 9.2.1 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário;

33.9 que a contratação com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, aplica-se aos casos em que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação, conforme entendimentos dos Acórdãos 3.754/2009-TCU-1ª Câmara (item 1.5.1.4), 3.022/2009-TCU-2ª Câmara (item 9.3), 2.254/2008-TCU-Plenário (item 9.8.3);

33.10 disponibilização à sociedade, ao final dos eventos, de demonstrações financeiras dos gastos realizados por todos os responsáveis, públicos e privados, conforme disposto no Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário.

34. Encaminhar os presentes autos à Secretaria Adjunta de Planejamento para envio ao Gabinete do Exmo. Ministro Valmir Campelo.

Sefti, 8 de abril de 2011.

(Assinou eletronicamente)

André Luiz Furtado Pacheco
Assessor Sefti

(Assinou eletronicamente)

Roberta Ribeiro de Queiroz Martins
Assessora Sefti