

**TC 015.159/2013-2**

**Tipo:** representação

**Unidade jurisdicionada:** Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social – Ministério da Previdência Social (Dataprev/MPS).

**Representante:** Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).

**Advogado ou Procurador:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** Diligência e Aviso aos Ministros.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades, observadas na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), decorrentes de falhas na condução do processo de migração tecnológica de aplicações da Receita Federal do Brasil (RFB) da plataforma *mainframe* para a plataforma baixa. De acordo com documento encaminhado pela RFB, os sucessivos atrasos no processo de migração poderiam incorrer em prescrição de créditos tributários, a partir de janeiro de 2014, da ordem de R\$ 1.000.000.000,00 mensais (peça 1, p. 5).

## HISTÓRICO

2. O citado processo de migração decorreu do Termo de Ajustamento de Conduta referente ao Processo administrativo MPF PA 1.30.012.000011/2004-06 e de determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) proferida no Acórdão 2.229/2008-Plenário. Nos dois casos, buscou-se tratar os riscos e efeitos da então presente dependência tecnológica dos serviços e equipamentos fornecidos pela empresa Unisys do Brasil Ltda.

3. Em decorrência do aludido acórdão, o TCU instaurou o TC 022.407/2009-3, no qual a Secretaria de Controle Externo do Rio de Janeiro (Secex-RJ) ficou responsável pelo acompanhamento da implantação do Plano de Modernização Tecnológica da Previdência Social (PMT/PS). O PMT/PS prevê a desativação de todos os mainframes existentes na Dataprev, inclusive o mainframe utilizado para execução dos serviços da RFB (MV2).

4. Em 21/5/2013, a RFB encaminhou o Ofício 395/2013-RFB-Gabin (peça 1), no qual descreve diversos problemas relacionados ao processo de migração dos serviços previdenciários conduzido pela Dataprev e alerta sobre o risco iminente de dano ao erário em caso de insucesso na migração.

5. Após análise do documento encaminhado pela RFB, esta unidade técnica interpôs pedido de representação com proposta de realização de diligência na Dataprev, com o intuito de obter informações acerca do cronograma do processo de migração tecnológica de aplicações da RFB (peça 2) e o plenário do TCU acolheu a proposta, conforme Acórdão 1.663/2013-TCU-Plenário (peça 5).

6. As propostas de mérito desta unidade técnica (peça 11), embasadas nas informações prestadas pela Dataprev na fase de diligência (peça 8), foram acolhidas no Acórdão 2.761/2013-TCU-Plenário. Entre os comandos do aludido acórdão, destacam-se a determinação para que a Dataprev conclua a migração em 2013 e disponibilize à RFB as condições necessárias para que possa desincumbir-se de seu mister institucional com vistas a evitar a prescrição de vultosos créditos tributários (item 9.1) e a determinação à Sefti para que esta unidade técnica acompanhe o processo de migração (item 9.5).

7. Em atendimento ao item 9.5, a Sefti realizou diligência, em 6/2/2014, junto à Dataprev (peça 30), à RFB (peça 29) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) (peça 31) com o

intuito de verificar se o processo de migração estava concluído e se os riscos de prescrição de créditos tributários não mais existiam.

8. As respostas encaminhadas em resposta às supramencionadas diligências pela PGFN, Dataprev e RFB, que se encontram, respectivamente, nas peças 32, 36 e 37 deste TC, foram analisadas no bojo de nova instrução (peça 38), que concluiu, com a concordância de todas as instâncias da secretaria, pela necessidade de prosseguimento do presente acompanhamento.

9. Além disso, foram propostas a realização de diligências junto aos órgãos citados no parágrafo acima, solicitando informações a respeito da estabilização do novo ambiente migrado e do atendimento às demandas consideradas prioritárias elencadas nos itens 10 e 11 da Nota Técnica Conjunta – RFB-Cotec/Codac 4/2014 (peça 37, p. 4-5).

10. As respostas encaminhadas em resposta às mencionadas diligências serão objeto de análise da presente instrução.

## **EXAME TÉCNICO**

### **DA ESTABILIZAÇÃO DO NOVO AMBIENTE**

11. Por meio do Ofício 627/2014-RFB/Gabinete, a RFB encaminhou a Nota Técnica Conjunta RFB/Sucor/Cotec/Codac 10/2014 (peça 49) em que apresenta comentários a respeito da estabilização dos sistemas migrados além de expor a situação atual do atendimento das demandas, sendo este tópico objeto de análise da seção seguinte desta instrução.

12. Quanto à estabilização dos sistemas migrados para a plataforma baixa, a RFB esclarece que após a migração, o controle de acesso às aplicações passou a ser realizado por um novo software, denominado Sistema de Autorização de Acesso (SAA), que, inicialmente, apresentou um grande número de falhas. Nos meses de abril e maio, constatou-se que a frequência de indisponibilidade do SAA foi reduzida. Já nos meses de julho e agosto, nenhuma indisponibilidade no sistema foi registrada. Contudo, a RFB considera esse período de dois meses insuficiente para decretar a tendência de estabilidade do sistema de controle de acessos, sendo necessário o monitoramento por mais alguns meses (peça 49, p. 3).

13. Em relação às demais aplicações migradas, a RFB informa que houve uma redução considerável dos registros de indisponibilidade de acesso. Contudo, traz à baila o conceito de disponibilidade segundo as melhores práticas de TI, que preconiza que um sistema disponível, sucintamente descrito, é aquele que provê as funcionalidades requeridas pelos usuários com desempenho satisfatório (peça 49, p. 4).

14. Assim, a RFB considera que os sistemas migrados não atendem às necessidades de negócio do órgão uma vez que diversas funcionalidades ainda não foram implementadas ou foram implementadas com erros. Cita ainda grande lentidão no acesso aos sistemas migrados.

15. Diante deste cenário, a RFB julga que o ambiente migrado ainda não se encontra estável, devendo ser mantido o acompanhamento realizado pelo TCU até que sejam solucionados os problemas de estabilização de ambiente e disponibilidade elencados na Nota Técnica Conjunta RFB/Sucor/Cotec/Codac 10/2014 (peça 49, p. 4).

16. Tratando do mesmo assunto, a PGFN encaminhou, por meio do Ofício 1620/PGFN/DGDAU, a Nota Técnica Conjunta PGFN CDA/CTI 995/2014 (peça 48), que analisa 4 problemas pendentes de solução indicados anteriormente pelo órgão na Nota Técnica Conjunta PGFN CDA/CTI 166/2014.

17. O primeiro deles diz respeito à indisponibilidade do sistema Cadin em virtude de problemas de sincronização com outros sistemas. A PGFN informa que a pendência não foi resolvida, tendo sido abertas novas demandas técnicas junto à Dataprev para tentar resolver o problema. Relata

ainda que a unidade gestora do sistema na PGFN solicitou explicações da contratada para a não implementação da solução para a relatada pendência e verifica a possibilidade de aplicação de sanção devido ao descumprimento dos acordos de níveis de serviço estabelecidos (peça 48, p. 3).

18. O segundo e terceiro problemas foram considerados resolvidos, uma vez que a Dataprev solucionou as disfunções e intermitências do sistema SAA e corrigiu a funcionalidade de emissão de peças online para ajuizamento (peça 48, p. 3).

19. Por fim, a PGFN considera que resta ainda pendente a implementação de funcionalidade que permita a geração de arquivos de controle no SAA, de forma a propiciar a elaboração de relatórios e informações que possam subsidiar a ação dos controles internos implantados no órgão.

20. As considerações da Dataprev sobre a estabilização dos sistemas migrados foram encaminhadas no Ofício/PR/378/2014 (peça 47). No expediente, a Dataprev considera que “as aplicações já estão totalmente estabilizadas e os tempos de atendimento encontram-se em patamares normais” (peça 47, p. 3).

21. Em relação à segregação dos sistemas de controle de acesso entre RFB e PGFN, a Dataprev informa que se encontram em andamento as definições de cronograma para desenvolvimento e implantação do sistema Gerid, que irá prover o controle de acesso separadamente para cada órgão, com as funcionalidades que cada um deles julga necessárias.

22. Por meio da análise das três respostas que tratam da estabilização dos sistemas após a migração percebe-se o consenso das 3 organizações a respeito do sistema de controle de acessos. A RFB considera que o mesmo, além de não poder ainda ser considerado totalmente estável, deve apresentar novas funcionalidades. Estas são também o anseio da PGFN, que demanda o fornecimento de informações gerenciais sobre o sistema de controle de acesso para atender suas necessidades. A Dataprev admite a necessidade de implantação de um novo sistema nos dois clientes, denominado Gerid, que ainda depende da definição de cronograma para desenvolvimento e implantação.

23. Quanto a este item, julga-se, necessário, então, solicitar à Dataprev que apresente cronograma detalhado de implantação do Gerid na RFB e Dataprev, no intuito de solucionar de vez o problema do sistema de controle de acessos. Ressalta-se que os prazos e atividades de implantação devem ser devidamente discutidos e aprovados pelos clientes.

24. As inconsistências no Cadin relatadas pela PGFN também são admitidas pela Dataprev, que informa estar estruturando alternativa para o tratamento e saneamento automático das inconsistências (peça 47, p. 5). Sobre este item, julga-se também necessária a apresentação por parte de Dataprev de cronograma detalhado para a solução dos problemas relatados, em concordância com a PGFN.

25. O último ponto do tema estabilização dos sistemas migrados diz respeito ao próprio funcionamento das aplicações que foram trazidas para a plataforma baixa. Enquanto a RFB considera necessária a continuação do acompanhamento por parte do TCU em função da baixa disponibilidade relatada nos parágrafos a15, a Dataprev considera que as aplicações já foram estabilizadas e o tempo de atendimento encontra-se em patamares considerados normais (parágrafo 20).

26. A RFB considera que, apesar da redução da quantidade de chamados e de indisponibilidades nos sistemas migrados, há ainda problemas de lentidão que prejudicam sobremaneira as atividades do órgão.

27. Entende-se, aqui, que os problemas relatados pela RFB podem, quase nove meses após concluída a migração, ser considerados como típicos de uma relação contratual com fornecedor de solução de TI, sem serem considerados intimamente relacionados ao processo de migração. Sabe-se que tais problemas já existiam na plataforma anterior sendo a utilização dos mecanismos de gestão contratual (aférisão constante dos acordos de níveis de serviços estabelecidos e aplicação de sanções

em casos de descumprimento) a maneira mais adequada de solucioná-los, a partir de agora.

28. Dessa forma, considera-se que os problemas de performance e disponibilidade relatados pela RFB devem ser tratados no âmbito da relação contratual das duas organizações, utilizando-se dos mecanismos de gestão contratual estabelecidos.

#### DO ATENDIMENTO ÀS DEMANDAS PRIORITÁRIAS

29. As demandas consideradas como prioritárias, que deveriam ser implantadas para mitigar os riscos de prescrição e decadência de créditos tributários, ainda não foram totalmente concluídas. Das demandas relativas ao Sistema de Ajuste de Guias (Águia), as de número 445/2010 e 988/2011 ainda não foram concluídas, conforme relata a RFB (peça 49, p. 6).

30. Já a Dataprev considera que tais demandas foram implantadas e encontram-se pendentes de homologação por parte da RFB (peça 47, p. 4). Diante do cenário de discordância, julga-se necessário que as duas organizações estabeleçam cronograma para a conclusão da implantação das duas demandas citadas.

31. Das demandas relativas aos processos de parcelamento realizados pelos sistemas da RFB, tem-se também alguns casos de discordância entre RFB e Dataprev. Sobre as demandas 1091/12 e 1148/12, verifica-se que a disponibilização das funcionalidades depende de integração com o Serpro (peça 49, p. 6), motivo pelo qual a Dataprev considera que a demanda 1091/12 não é de sua responsabilidade e que a demanda 1148/12 foi implantada com integração via troca de arquivos, a pedido do cliente (peça 47, p. 4).

32. A lista de demandas prioritárias foi estabelecida ainda antes da ocorrência da migração para a plataforma baixa, sendo que a implementação integral destas vem passando por sucessivos adiamentos, sem que se consiga identificar precisamente as responsabilidades por tais atrasos.

33. Dessa forma, julga-se necessário também que RFB e Dataprev estabeleçam cronograma para implantação das demandas citadas no parágrafo 31, de modo a definir responsabilidades e prazo para sua correta execução.

34. Deve-se lembrar que o presente acompanhamento iniciou-se em 30/1/2014, e que duas diligências já foram realizadas (peças 26 e 38) sem que todas as demandas prioritárias tenham sido finalizadas, dessa forma entende-se pertinente determinar aos ministérios aos quais estão subordinadas/vinculadas a SFRB e a Dataprev que atuem em conjunto a fim de adotar medidas para afastar definitivamente os riscos de prescrição tributária. Ressalte-se que o Sr. Ministro da Fazenda e o Sr. Ministro da Previdência foram informados em 23/10/2013 (peça 20) sobre o risco de danos ao erário caso as referidas demandas não fossem atendidas tempestivamente.

35. Em vista disso, considerando a correlação entre a não implantação das demandas prioritárias e o risco de prescrição e decadência de créditos tributários da ordem de R\$ 1.000.000.000,00 mensais e que já faz um ano que os ministros de estado responsáveis foram informados a respeito, entende-se oportuno que o TCU emita determinação aos ministérios da Fazenda e da Previdência, para que, em conjunto, adote medidas para evitar a decadência e/ou prescrição de créditos tributários em decorrência de atendimento intempestivo das demandas prioritárias da RFB pela Dataprev.

36. Por fim, considerando que a Controladoria-Geral da União (CGU), enquanto instância de controle interno do poder executivo, deve conhecer os riscos a que as organizações da APF que lhe são jurisdicionadas estão expostas e, eventualmente, atuar com o objetivo de lhe dar tratamento adequado, será proposto o encaminhamento do relatório, do voto e do acórdão que vierem a ser proferidos à CGU para que esta tome ciência a respeito do risco de prescrição de créditos tributários identificados nesta instrução.

## CONCLUSÃO

37. Diante do exposto, conclui-se que:
- a. o sistema de controle de acesso aos sistemas migrados ainda não se encontra totalmente estabilizado e não oferece as funcionalidades requeridas pela RFB e PGFN;
  - b. o SAA será substituído pelo Gerid tanto na RFB quanto na PGFN;
  - c. a Dataprev deve estabelecer, junto com seus clientes, cronogramas detalhados, com prazos e responsabilidades, para a implantação do Gerid;
  - d. a Dataprev deve estabelecer, junto com a PGFN, cronograma detalhado, com prazos e responsabilidades, para a correção das inconsistências do Cadin;
  - e. os problemas relativos a baixa disponibilidade relatados pela RFB, devem, a partir de agora, ser endereçados por meio da utilização dos adequados mecanismos contratuais pactuados entre o órgão e a Dataprev;
  - f. faz-se necessário que RFB e Dataprev estabeleçam responsabilidades e prazos para a finalização das demandas prioritárias de números 445/2010, 988/2011, 1091/12 e 1148/12, conforme analisado nos parágrafos 29 a 32;
  - g. deve-se determinar que os ministérios aos quais estão subordinadas/vinculadas a SFRB e a Dataprev que atuem em conjunto a fim de adotar medidas para afastar definitivamente os riscos de prescrição tributária da ordem de R\$ 1.000.000.000,00 mensais;
  - h. faz-se necessário o encaminhamento de cópia do relatório, do voto e do acórdão que vierem a ser proferidos à CGU para que esta tome ciência a respeito do risco de prescrição de créditos tributários identificados nesta instrução.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. Ante todo o exposto, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- 34.1 realizar diligência junto à Receita Federal do Brasil e à Dataprev para que, no prazo de quinze dias a partir da ciência, encaminhem cronograma com definição de responsáveis e prazos para a implantação do Gerid e das demandas de números 445/2010, 988/2011, 1091/12 e 1148/12;
  - 34.2 realizar diligência junto à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e à Dataprev para que, no prazo de quinze dias a partir da ciência, encaminhe cronograma com definição de responsáveis e prazos para a implantação do Gerid e para a correção das inconsistências no Cadin;
  - 34.3 Determinar ao Ministério da Fazenda que, no prazo de 30 (trinta dias) e em conjunto com o Ministério da Previdência, adote medidas para evitar a decadência e/ou prescrição de créditos tributários em decorrência de atendimento intempestivo das demandas prioritárias da RFB pela Dataprev, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, encaminhando ao Tribunal de Contas da União as providências adotadas.
  - 34.4 Determinar ao Ministério da Previdência que, no prazo de 30 (trinta dias) e em conjunto com o Ministério da Fazenda, adote medidas para evitar a decadência e/ou prescrição de créditos tributários em decorrência de atendimento intempestivo das demandas prioritárias da RFB pela Dataprev, com fulcro no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, encaminhando ao Tribunal de Contas da União as providências adotadas.
  - 34.5 Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, à Controladoria-Geral da União (CGU).



SEFTI, em 24 de setembro de 2014.

*(Assinado eletronicamente)*

FERNANDO PEREIRA DE FARIA

AUFC – Mat. 8118-3