



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal

SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA

ÓRGÃO AUDITADO: Conselho da Justiça Federal – CJF

UNIDADE AUDITADA: Secretaria de Tecnologia da Informação e Secretaria de Administração

I – APRESENTAÇÃO

Trata-se de relatório final de auditoria (art. 38, da Resolução CJF n. 171/2013) oriundo das análises realizadas nos processos de contratação deste Conselho da Justiça Federal para verificação de conformidade com o modelo de contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação, instituído pela Resolução CNJ n. 182/2013, trabalho inaugurado em decorrência da Ação Coordenada de Auditoria determinada pelo Conselho Nacional de Justiça por intermédio do Ofício-Circular n. 2/2013 – SCI/Presi/CNJ.

O viés dos exames definiu-se pela classificação de Auditoria de Conformidade, cujo objetivo é o exame dos atos e fatos da gestão com vistas a certificar, exclusivamente, a observância às normas em vigor, conforme conceituação prevista no art. 7, inciso VI, da Resolução CNJ n. 171/2013. Sua abordagem é de apoio e procura auxiliar a administração na gerência e nos resultados, por meio de recomendações que visem aprimorar procedimentos e controles.

II – METODOLOGIA

O Conselho Nacional de Justiça determinou a realização de Ação Coordenada de Auditoria a ser realizada em todos os órgãos do Poder Judiciário, conforme determinado no já citado Ofício-Circular n. 2/2013 – SCI/Presi/CNJ, tendo disponibilizado no sítio da *internet* o Programa de Auditoria e Questionário para balizar os trabalhos a serem realizados pelas unidades de controle interno no âmbito de suas respectivas atuações.

Fixou também prazo para a realização da mencionada Ação Coordenada – entre 1º e 31 de outubro de 2014 – e o prazo para entrega dos Pontos de Auditoria àquele Conselho Nacional de Justiça para consolidação dos dados: 21 de novembro de 2014. Os Pontos de Auditoria foram entregues tempestivamente ao CNJ, conforme Ofício nº CJF-OFI-2014/05786 contendo anexo o Relatório de Avaliação das contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação do Conselho e dos Tribunais Regionais Federais.

Foi elaborado, a partir do Programa de Auditoria fornecido pelo CNJ, papel de trabalho em forma de *check list* para verificação da conformidade dos artefatos encontrados nos processos de contratação de soluções de tecnologia da informação selecionados em amostra dentre o universo de contratações realizadas no Conselho da Justiça Federal. A técnica utilizada foi a análise documental que é a verificação de processos e documentos que conduzam à formação de indícios e evidências, conforme o art. 32, II, da Resolução CNJ n. 171/2013.

III – ESCOPO e AMOSTRA

O escopo é a profundidade e amplitude dos trabalhos para alcançar o objetivo da auditoria e é definido em função do tempo e dos recursos humanos e materiais disponíveis, conforme conceituação apresentada pela Resolução CJF n. 171/2013.

Com vistas à delimitação dos exames, foram definidas as seguintes questões de auditoria:

- 1) O Tribunal/Conselho possui Plano de Contratações em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), e o PDTIC está em harmonia com o Planejamento Estratégico Institucional (PEI) e Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC)?
- 2) Foi elaborado Documento de Oficialização de Demanda para cada contratação?
- 3) A equipe de Planejamento de Contratação elaborou os Estudos Preliminares em cada contratação, bem como o Projeto Básico ou Termo de Referência?
- 4) Foi elaborado o documento de Análise de Viabilidade da Contratação?
- 5) Foi elaborado o documento de Sustentação do Contrato?
- 6) Foi elaborado o documento de Estratégia para Contratação?
- 7) Foi elaborado o documento de Análise de Riscos?
- 8) O Projeto Básico ou Termo de Referência foi elaborado, no mínimo, com observância das exigências do § 3º do art. 18 da Resolução CNJ nº 182/2013?

No presente caso, visto que o objetivo é verificar a conformidade do planejamento das aquisições com a Resolução CNJ n. 182/2013, a auditoria abrangeu amostragem de processos de contratação de soluções de tecnologia da informação selecionados a partir do universo de contratações realizadas no Conselho da Justiça Federal.

A seleção dos processos levou em consideração a criticidade, ou seja, a representatividade do quadro de situações críticas efetivas ou potenciais a ser controlado, limitando-se também pelo aspecto temporal uma vez que incluiu apenas os processos onde todos ou parte dos artefatos foram elaborados após a égide da Resolução CNJ n. 182/2013.

Dados os critérios supracitados, chegou-se à seguinte amostra:

OBJETO	PROCESSO
Aquisição de Software de prateleira: ADOBE CREATIVE SUITE DESIGN STANDARD; COREL DRAW	CJF-ADM-2014/00069
Aquisição de equipamentos para elaboração e teste de arquivos digitais em formato ePub. Notebook-iOS, tablet e e-reader	CJF-ADM-2014/00038
Prestação de serviços de desenvolvimento e sustentação de software	CJF-ADM-2013/00334
Prestação de serviços de manutenção do sistema Pergamum	CF-ADM-2012/00517

Contratação de manutenção corretiva para equipamentos da rede LAN	CJF-ADM-2014/00124
Aquisição de material de consumo: fitas para backup modelo LTO5	CJF-ADM-2014/00187

IV – CONSTATAÇÕES DOS TRABALHOS DE AUDITORIA

ACHADO 1 – Ausência de comprovação da aprovação do plano de contratações

Prevê o art. 7º, § 1º, da Resolução CNJ n. 182/2013 que o plano de contratações do órgão deve ser elaborado no exercício anterior ao ano de sua execução pela unidade de tecnologia da informação e submetido até o dia 30 de novembro de cada ano à autoridade competente do órgão. No Conselho da Justiça Federal, os planos de contratação devem ser submetidos ao Comitê Gestor do Planejamento Estratégico, conforme determina o art. 2º da Resolução CJF n. 266/2013.

Da análise do processo CF-ADM-2012/00514, que trata do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, verifica-se que o plano de contratações do CJF, denominado de “Planejamento de Ações 2014” (fls. 785-793) foi analisado, juntamente com os planos dos Tribunais Regionais Federais, em parecer técnico do Comitê Gestor do Sistema de Tecnologia da Informação, por força do art. 5º da Resolução CJF n. 266/2013.

No entanto, não obstante haver menção de que *“o plano de ação/contratação já foi submetido para aprovação pela autoridade competente do órgão”*, não consta dos autos documento formal que comprove a submissão do citado plano à autoridade competente no prazo previsto na Resolução CNJ n. 182/2013, qual seja 30 de novembro do exercício anterior à sua execução. Há somente ata da reunião realizada em 7 de maio do corrente ano no qual consta a informação de que *“a Secretária-Geral e os diretores-gerais presentes à reunião aprovaram os planos, conforme apresentados”* (fl. 869) e troca de emails realizadas no mês de abril do corrente ano no qual se requer a aprovação dos planos (fls. 853-862).

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Tecnologia da Informação:

- elaborar e submeter os próximos planos de contratações do CJF à autoridade competente até o dia 30 de novembro do exercício anterior à sua execução, nos termos do art. 7º, § 1º, da Resolução CNJ n. 182/2013 e juntar aos autos documento formal que demonstre a sua aprovação pela autoridade competente.

ACHADO 2 – Ausência de apresentação de prazos de entrega dos Estudos Preliminares e do Projeto Básico/Termo de Referência das contratações previstas para o exercício 2014

Prevê o art. 7º, § 4º, da Resolução CNJ n. 182/2013 que o plano de contratações deverá conter, no mínimo, a indicação das unidades demandantes das soluções de tecnologia da informação, prazo de entrega dos Estudos Preliminares da solução e do Projeto Básico/Termo de Referência de cada contratação, bem como a indicação da fonte de recurso de acordo com a proposta orçamentária do órgão.

No entanto, da análise do plano de contratação do CJF, acostado nos autos do processo CF-ADM-2014/00514 às fls. 785-793, não consta o prazo de entrega dos Estudos Preliminares e do Projeto Básico/Termo de Referência das contratações propostas para o exercício 2014.

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Tecnologia da Informação:

- incluir, no plano de contratações, o prazo de entrega dos Estudos Preliminares da solução de tecnologia da informação e do Projeto Básico/Termo de Referência de cada uma das contratações previstas para o respectivo exercício, nos termos do art. 7º, § 4º, da Resolução CNJ n. 182/2013.

ACHADO 3 – Autuação do processo de contratação por área distinta da administrativa

A Resolução CNJ n. 182/2013 determina, em seu art. 12, § 7º, I, que o DOD será encaminhando à autoridade competente da Área Administrativa que deverá autuar o processo de contratação. Tal exigência coaduna com a orientação das IN MPOG/SLTI n. 2/2008 e 4/2014 para que a demanda seja aprovada pela autoridade administrativa a fim de dar prosseguimento ao processo de contratação.

No entanto, da análise do processo CJF-ADM-2014/00069, que trata da aquisição de licenças de softwares de prateleira, verifica-se que o processo foi autuado por servidora lotada na Seção de Atendimento e Apoio da Secretaria de Tecnologia da Informação, área técnica deste Conselho da Justiça Federal. Semelhantemente, no processo CJF-ADM-2014/00124, que versa sobre a contratação de serviço de manutenção corretiva para equipamentos da rede LAN, quem faz a autuação é servidor lotado na Seção de Suporte à Infraestrutura da Secretaria de Tecnologia da

Informação. Por fim, no processo CJF-ADM-2014/00187, quem faz a autuação é servidor lotado na Seção de Suporte à Infraestrutura.

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Tecnologia da Informação e à Secretaria de Administração:

- restringir a autuação dos processos administrativos de contratação de que trata a Resolução CNJ n. 182/2013 à Área Administrativa, observando-se o rito procedimental definido na citada norma.

ACHADO 4 – Ausência de Documento de Oficialização de Demanda

Orienta o art. 12, § 4º, da Resolução CNJ n. 182/2013 que a fase dos Estudos Preliminares da STIC tem início com a elaboração do Documento de Oficialização da Demanda (DOD) pela área demandante, artefato que deve ser encaminhado à área de tecnologia da informação.

No entanto, da análise do processo CJF-ADM-2014/00069 verifica-se a junção de diversas demandas, de unidades distintas, para aquisição de licenças de softwares de prateleira, dentre elas uma demanda do Centro de Estudos Judiciários – CEJ. Todavia, esta demanda não é apresentada por meio de DOD, mas, através de correio eletrônico (fl. 12), é solicitado o seu acréscimo ao DOD elaborado por outra unidade, qual seja a Assessoria de Comunicação – ASCOM. Contudo, a despeito da anuência da Secretaria de Tecnologia da Informação, as licenças solicitadas não são acrescidas ao artefato.

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Tecnologia da Informação e à Secretaria de Administração:

- condicionar a abertura de processo de contratação de STIC à elaboração de DOD pela unidade demandante;
- havendo demandas de objetos idênticos ou semelhantes por unidades diversas, centralizar a confecção de um DOD pelas áreas demandantes mediante a realização de levantamento prévio de necessidades em todas as unidades do Conselho da Justiça Federal a fim de evitar a multiplicidade do artefato no mesmo processo de contratação e para suprir plenamente às necessidades do órgão.

ACHADO 5 – Ausência de atualização da Equipe de Planejamento da Contratação e assinatura dos artefatos pelos seus integrantes

A Equipe de Planejamento da Contratação é instituída pela Área Administrativa, conforme determina o art. 12, § 7º, IV da Resolução CNJ n. 182/2013 com a indicação dos

integrantes demandante, técnico e administrativo. Os membros da equipe servem a instruir o processo de contratação, sendo signatários dos artefatos que compõem os Estudos Preliminares da STIC e do Projeto Básico ou Termo de Referência, dando-lhes, dessa forma, aprovação, conforme se extrai do art. 18, § 2º, da Resolução CNJ n. 182/2013.

Contudo, verifica-se do processo CJF-ADM-2014/00124 que, a despeito de constar da portaria CJF-POR-2014/00139 a Equipe de Planejamento da Contratação na qual o integrante técnico é o servidor **José Henrique Macedo Soares**, quem assina os artefatos da contratação como integrante técnico é o servidor **Jefferson Colombo Barbosa Xavier** sem que, no entanto, haja qualquer retificação à citada portaria nos autos. Além disso, tanto nesse processo quanto nos autos dos processos CJF-ADM-2014/00069 e CJF-ADM-2014/00187 verifica-se que não consta a assinatura do integrante administrativo nos documentos do modelo de contratação, caso semelhante ao verificado no processo administrativo CJF-ADM-2013/00334 onde apenas o integrante técnico assinou os artefatos.

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Administração:

- instituir a Equipe de Planejamento da Contratação por meio de instrumento formal e idôneo, cuidando para que suas alterações sejam devidamente formalizadas nos autos da contratação, a fim de munir os integrantes de legitimidade para a prática de atos processuais.
- cuidar para que todos os artefatos sejam aprovados e assinados pelos integrantes demandante, técnico e administrativo da Equipe de Planejamento da Contratação.

ACHADO 6 – Ausência de elementos essenciais no artefato Análise de Viabilidade

O documento Análise de Viabilidade deverá conter, sempre que possível e necessário, todos os elementos elencados no art. 14 da Resolução CNJ n. 182/2013, cabendo a justificativa de sua não apresentação quando desnecessário ou impossível, privilegiando dessa forma o princípio da publicidade que rege os atos administrativos. Na ausência de quaisquer dos elementos necessários ao artefato, cabe ao integrante administrativo informar aos integrantes técnico e demandante, de acordo com o prescrito no art. 5º, parágrafo único, da Resolução CNJ n. 182/2013.

No entanto, da análise do artefato juntado às fls. 58-67 do processo CJF-ADM-2014/00124, não se verifica tópico da avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão para viabilizar a execução contratual, o qual deve abordar, no mínimo: a) infraestrutura tecnológica; b) infraestrutura elétrica; c) logística de implantação; d) espaço físico; e) mobiliário; f) impacto ambiental. Da mesma forma, a Análise de Viabilidade da Contratação, acostado nos autos do CJF-ADM-2014/00069, fls. 39 a 41, verifica-se a resposta “**Não há**” nos seguintes elementos:

levantamento das alternativas, detalhamento das alternativas existente; e necessidades de adequação do ambiente para execução contratual. Em ambos os casos verifica-se que não houve qualquer justificativa para a não apresentação dos citados elementos. Finalmente, no Processo CJF-ADM-2014/00187, notou-se a ausência do elemento “Necessidade de adequação do Ambiente para Execução Contratual”.

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Administração:

- informar a ausência de quaisquer dos elementos elencados no art. 14 da Resolução CNJ n. 182/2013 na Análise de Viabilidade, sugerindo a sua complementação ou a demonstração de justificativa pela não apresentação de quaisquer deles quando impossível ou desnecessário.

ACHADO 7 – Ausência de elementos essenciais no artefato Sustentação do

Contrato

O documento Sustentação do Contrato deverá conter, sempre que possível e necessário, todos os elementos elencados no art. 15 da Resolução CNJ n. 182/2013, cabendo a justificativa de sua não apresentação quando desnecessário ou impossível, privilegiando dessa forma o princípio da publicidade que rege os atos administrativos. Na ausência de quaisquer dos elementos necessários ao artefato, cabe ao integrante administrativo informar aos integrantes técnico e demandante, de acordo com o prescrito no art. 5º, parágrafo único, da Resolução CNJ n. 182/2013.

Todavia, após a análise do documento acostado nos autos do processo CJF-ADM-2014/00069 às fls. 42-43, não consta o seguinte elemento: Ações para Transição e Encerramento Contratual; A resposta para esse elemento no documento *Plano de Sustentação* foi: “**Não há**”, sem qualquer apresentação de justificativa pela não elaboração.

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Administração:

- informar a ausência de quaisquer dos elementos elencados no art. 15 da Resolução CNJ n. 182/2013 na Sustentação do Contrato, sugerindo a sua complementação ou a demonstração de justificativa pela não apresentação de quaisquer deles quando impossível ou desnecessário.

ACHADO 8 – Ausência de elementos essenciais no Projeto Básico ou Termo de

Referência

O documento Projeto Básico/Termo de Referência deverá conter, no mínimo, os elementos descritos no art. 18, § 3º, da Resolução CNJ n. 182/2013, cabendo a justificativa de sua

não apresentação, privilegiando dessa forma o princípio da publicidade que rege os atos administrativos. Na ausência de quaisquer dos elementos necessários ao artefato, cabe ao integrante administrativo informar aos integrantes técnico e demandante, de acordo com o prescrito no art. 5º, parágrafo único, da Resolução CNJ n. 182/2013.

No entanto, da análise do Termo de Referência acostado nos autos do processo CJF-ADM-2014/00124 às fls. 104 a 109, nota-se a ausência dos seguintes elementos mínimos: objetivos a serem alcançados; benefícios resultantes da contratação; alinhamento entre a contratação e o Planejamento Estratégico Institucional ou Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação; referência aos Estudos Preliminares realizados; relação da demanda prevista e a quantidade a ser contratada, acompanhada dos critérios de medição utilizados e outros meios probatórios; análise de mercado de tecnologia com o levantamento das soluções disponíveis e seus respectivos valores; forma e critério de escolha do fornecedor e tipo de licitação; informações acerca do impacto ambiental decorrente da contratação; indicação das normas técnicas e legais às quais a solução deve estar aderente; parcelamento ou não dos itens que compõem a solução de TIC, bem como sua justificativa; especificação técnica do objeto de forma detalhada: da dinâmica de execução do contrato com definição de etapas, cronogramas, etc; dos instrumentos formais de solicitação de fornecimento dos bens e/ou de prestação de serviços.

Igualmente, não constam quaisquer justificativas para a ausência dos citados elementos, cuja obrigatoriedade é prevista nos seguintes incisos do art. 18, § 3º da Resolução CNJ n. 182/2013: II b), II c), II d), II e), II f), II g), II j), II k), II l), II i), III a) 2 e III a) 3.

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Administração:

- informar a ausência de quaisquer dos elementos elencados no art. 18, § 3º, da Resolução CNJ n. 182/2013 no Projeto Básico/Termo de Referência, sugerindo a sua complementação ou a demonstração de justificativa pela não apresentação de quaisquer deles.

ACHADO 9 – Norma do CJF que não contempla os elementos mínimos e necessários previstos na Resolução CNJ n. 182/2013

O Conselho da Justiça Federal publicou a Resolução CJF n. 279 de 27 de dezembro de 2013, dispondo sobre o Modelo de Contratação de Solução de Tecnologia da Informação da Justiça Federal – MCTI-JF – considerando, inclusive, a recém editada Resolução CNJ n. 182, de 17 de outubro de 2013. De acordo com o art. 2º, o MCTI-JF é formado pela Instrução Normativa SLTI/MPOG n. 04/2010 e suas alterações posteriores, e pelo Guia de Boas Práticas de Contratação de Soluções de TI-JF.

No entanto, verifica-se que o Guia de Boas Práticas de Contratação de Soluções de TI-JF é anterior à Resolução CNJ n. 182/2013 e não contempla alguns dos elementos necessários e mínimos instituídos por esta norma para composição dos artefatos, tornando o modelo aplicado na Justiça Federal desatualizado quando comparado com aquele elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça para o Poder Judiciário. Além disso, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG editou novo normativo dispondo sobre o processo de contratação de Soluções de TI, Instrução Normativa n. 4/2014 de 11 de setembro de 2014, cujas inovações devem ser consideradas no modelo de contratação da Justiça Federal uma vez, apesar de reger as contratações do Poder Executivo Federal, é aplicada à Justiça Federal por força do já citado art. 2º da Resolução CJF n. 279/2013.

RECOMENDAÇÃO:

À Secretaria de Tecnologia da Informação:

- propor a alteração do Modelo de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação da Justiça Federal – MCTI-JF – a fim de que contemple todos os elementos mínimos e necessários previstos na Resolução CNJ n. 182/2013 e na IN SLTI/MPOG n. 4/2014 para a composição dos artefatos dos Estudos Preliminares e do Projeto Básico/Termo de Referência.

VII – Conclusão

Ao cabo dos exames, destaca-se:

1. Que os próximos planos de contratações do CJF devem ser elaborados e submetidos à autoridade competente até a data estabelecida do exercício anterior, nos termos do art. 7º; § 1º, da Resolução CNJ n. 182/2013. Ainda no plano de contratações, incluir o prazo de entrega dos Estudos Preliminares da solução de tecnologia da informação e do Projeto/Básico/Termo de Referência de cada uma das contratações previstas, conforme art. 7º, § 4º, da mesma resolução.
2. A obrigação da elaboração do documento de DOD pela unidade demandante, para que seja inaugurado o processo de contratação de STIC.
3. A necessidade de manter atualizadas as alterações dos integrantes ocorridas na Equipe de Planejamento da Contratação, a fim de muni-los de legitimidade para a prática de atos processuais; bem como atentar para que todos os artefatos sejam aprovados e assinados digitalmente pelos integrantes demandantes, técnico e administrativo da Equipe de Planejamento da Contratação.

4. A importância de informar a ausência de quaisquer dos elementos elencados na Resolução n. 182/2013, para os documentos - Análise de Viabilidade, Sustentação do Contrato e no Projeto Básico/Termo de Referência, sugerindo a sua complementação ou a demonstração de justificativa pela não apresentação de quaisquer de seus elementos.
5. A necessidade de recomendar a alteração/atualização do Modelo de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação da Justiça Federal – MCTI/JF.

Concluídos os trabalhos, sugere-se a comunicação do presente relatório:

- a) À Secretaria de Administração, à Secretaria de Tecnologia da Informação e ao Excelentíssimo Senhor Secretário-Geral, conforme determina o art. 37 da Resolução CNJ nº 171/2013, e;
- b) ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho da Justiça Federal, conforme determina o art. 38 da Resolução CNJ nº 171/2013.

Brasília, 20 de abril de 2015.

Alberto Vale de Paula
Auditor

Fábio Mendonça de Oliveira
Auditor

Paulo César Gomes de Sousa
Auditor

Paulo José Ribeiro Alves
Chefe da Equipe de Auditoria

Angelita da Mota Ayres Rodrigues
Supervisora da Equipe de Auditoria