



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Cidadania

Exercício 2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTÉRIO DA CIDADANIA**

Unidade Auditada: **Secretaria-Executiva (SE)**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **1174943**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

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 CGU?

A auditoria avaliou o planejamento e a execução do Contrato nº 30/2021, celebrado entre o Ministério da Cidadania – MC e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev S.A., em 01.12.2021, cujo objeto é a prestação de serviços especializados de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) para utilização, disponibilização e operacionalização de plataforma tecnológica para apoiar o Programa Auxílio Brasil. O contrato, no valor anual de R\$ 51.441.086,88 (cinquenta e um milhões, quatrocentos e quarenta e um mil, oitenta e seis reais, e oitenta e oito centavos), tem vigência de doze meses, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado até o limite de sessenta meses.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A presente auditoria foi realizada considerando a materialidade e a criticidade do Contrato nº 30/2021, especialmente no contexto da migração do Programa Bolsa Família para o Programa Auxílio Brasil, dada a relevância das políticas públicas de transferência de renda.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Foram identificados os seguintes resultados: incipiência na gestão do risco “definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação”; contratação de serviço de TI por remuneração no formato de preço fixo mensal/preço global por item, sem a definição precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto; níveis mínimos de serviço não aferem a qualidade do serviço de TI e; monitoramento da execução contratual ocorre de forma pouco efetiva.

As recomendações incluem avaliar alteração do modelo contratual para que se baseie em resultados, discriminação de especificações dos serviços contratados e definição de indicadores que avaliem a conformidade e qualidade das entregas, bem como definir modelo de relatórios de acompanhamento e fiscalização que formalizem as análises realizadas sobre as entregas e inserir nas ordens de serviço as entregas efetivamente esperadas para o período de execução.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACC	Auxílio Criança Cidadã
AIPR	Auxílio Inclusão Produtiva Rural
AIPU	Auxílio Inclusão Produtiva Urbana
BICJr	Bolsa de Iniciação Científica Junior
CadÚnico	Cadastro Único
Caixa	Caixa Econômica Federal
CGAI	Coordenação-Geral de Articulação Intersectorial
CGDIA	Coordenação-Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos
CGEE	Coordenação Geral de Esporte e Educação
CGEMP	Coordenação-Geral de Empregabilidade e Empreendedorismo
CGMGI	Coordenação-Geral de Monitoramento e Gestão da Informação
CGQ	Coordenação-Geral de Qualificação
CGU	Controladoria-Geral da União
COEELI Inclusão Social	Coordenação de Jogos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
Dataprev S.A.	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DECOMP	Departamento de Compras Públicas para Inclusão Social e Produtiva
IDS	Indicador de Disponibilidade do Serviço
IERP	Indicador de Entregas Realizadas Fora do Prazo Acordado
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IRE	Indicador de Reprocessamento de Elegibilidade
IRI	Indicador de Reincidência para Reparo de Incidentes
MC	Ministério da Cidadania
ME	Ministério da Economia
MP	Medida Provisória
OS	Ordem de Serviço

PAB	Programa Auxílio Brasil
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEISP	Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SNAPI	Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância
SNELIS	Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social
SGD	Secretaria de Governo Digital
Sisp	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TMRI	Tempo Máximo para Reparo de Incidentes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	10
1. Atuação incipiente em relação ao risco sobre “definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação”.	10
2. Contratação de serviço de TI por remuneração no formato de preço fixo mensal/preço global por item, sem a definição precisa dos itens e dos quantitativos que compõem o objeto.	12
3. Níveis mínimos de serviço não aferem a qualidade do serviço de TIC.	14
4. Monitoramento da execução contratual ocorre de forma pouco efetiva.	16
RECOMENDAÇÕES	19
CONCLUSÃO	20
ANEXOS	21
I – Quadro-síntese do objeto da contratação	21
II – Escala de Classificação de Probabilidade e Impacto	22
III – Análise quanto a situações de risco e impactos no Contrato nº 30/2021	23
IV – Manifestação da Unidade Auditada e análise da Equipe de Auditoria	25

INTRODUÇÃO

Em 09.08.2021, no contexto de finalização do benefício Auxílio Emergencial, que atendeu às famílias mais vulneráveis ante a pandemia do Covid-19, o Governo Federal publicou a Medida Provisória nº 1.061, instituindo o Programa Auxílio Brasil (PAB), em substituição ao Programa Bolsa Família.

Esse novo programa foi estruturado em dois grupos de benefícios: a “Cesta Raiz”, contemplando o Benefício Primeira Infância, Benefício Composição Familiar e Benefício de Superação da Extrema Pobreza; e a “Cesta Complementar”, com os incentivos Auxílio Esporte Escolar, Bolsa de Iniciação Científica Júnior, Auxílio Criança Cidadã, Auxílio Inclusão Produtiva Rural e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana.

Uma das diretrizes do PAB foi utilizar tecnologia da informação como meio prioritário para identificação, inclusão e emancipação cidadã dos beneficiários. Assim, em complemento às ações já executadas pelo Agente Operador (Caixa Econômica Federal), o Ministério da Cidadania optou pela contratação da Dataprev, por meio de dispensa de licitação, para realização de serviços especializados de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) visando a disponibilização e operacionalização de plataforma tecnológica, a fim de apoiar a execução deste novo Programa. O quadro a seguir, extraído do Estudo Técnico Preliminar, descreve a divisão dos objetos entre a Caixa (contrato já existente e ainda vigente) e a nova entidade que seria contratada. Cabe esclarecer que o “prestador a ser contratado” a que se refere o quadro, conforme definição posterior, foi a Dataprev.

Quadro 01 – Resumo sintético da prestação de serviços no âmbito do PAB

Serviço	Cesta raiz	Cesta complementar
Estruturação e Operação	CAIXA/Prestador a ser contratado*	Prestador a ser contratado
Geração de folha	CAIXA	Prestador a ser contratado
Pagamento de folha	CAIXA	CAIXA e Banco do Brasil**

Fonte: Estudo Técnico Preliminar – SEI MC nº 11235646

* O prestador de serviço gera insumos de administração e gestão de benefícios do PAB

** No caso da Bolsa Iniciação Científica Júnior, o pagamento se dá por meio das duas instituições financeiras federais.

Destaca-se, como contexto desta contratação, que a partir da publicação da Medida Provisória nº 1.061, o MC realizou ações para dar início aos pagamentos do PAB, ainda em novembro daquele ano. O Contrato nº 30/2021, objeto desta auditoria, foi celebrado em 02.12.2021, sendo que a Lei de conversão da medida provisória, Lei nº 14.284, foi publicada em 29.12.2021, ou seja, após a celebração do contrato.

A instituição da política pública por meio de medida provisória, estipulando 90 dias para pagamento dos benefícios, e a contratação de empresa para operacionalização, antes mesmo de sua conversão em lei, bem como as substanciais alterações promovidas pela posterior publicação do decreto regulamentador (Decreto nº 11.013/2022) e de portarias para instrução da concessão dos benefícios e auxílios, ampliaram os riscos de ineficiência e falta de efetividade na execução e na fiscalização contratual. Além disso, a exiguidade de prazo para

contratação e implementação dessa política complexa, que envolve benefícios e incentivos de diferentes áreas finalísticas do MC, resultou na definição de regras de negócio concomitantemente à execução do contrato, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 02: Normativos que regulamentam o Programa Auxílio Brasil relacionados à execução do Contrato nº 30/2021.

Normativo	Objeto
MP nº 1.061, de 09.08.2021	Institui o PAB
Decreto nº 10.831, de 06.10.2021	Regulamenta o art. 24 da MP nº 1.061
Decreto nº 10.852, de 08.11.2021	Regulamenta o PAB
Portaria MC nº 711, de 18.11.2021	Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do art. 3º, incisos I, II, III do caput e inciso VI do § 1º da MP 1.061 do PAB, os procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias e a revisão cadastral dos beneficiários.
Portaria MCTI nº 5.333, de 23.11.2021	Bolsa de Iniciação Científica Júnior
Resolução nº 1, de 07.09.2021	Estabelece os critérios de elegibilidade e priorização dos beneficiários do Auxílio Inclusão Produtiva Rural
Contrato nº 30/2021, de 02.12.2021	Contrato de serviços de TI para execução do Auxílio Brasil.
Portaria MC nº 719, de 08.12.2021	Estabelece normas e procedimentos para a seleção das famílias e para a concessão e pagamento da parcela única da Bolsa de Iniciação Científica Júnior.
Lei nº 14.284, de 29.12.2021	Conversão da MP em Lei que institui o PAB
Decreto nº 11.013, de 29.03.2022	Altera o Decreto nº 10.852 que regulamenta o PAB
Portaria MC Nº 746, de 03.02.2022	Estabelece normas e procedimentos para a gestão dos benefícios previstos nos incisos I a IV do caput do art. 4º da Lei nº 14.284, os procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias, e a revisão cadastral dos beneficiários.
Portaria MC Nº 773, de 05.05.2022	Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios e estados ao Programa Auxílio Brasil e ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, à designação dos coordenadores municipais e estaduais do Programa e do Cadastro Único, e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa.
Portaria MC nº 808, de 05.09.2022	Dispõe os critérios de priorização para concessão do Auxílio Esporte Escolar, bem como estabelece procedimentos para sua gestão e operacionalização.
Portaria MCTI Nº 6.410, de 6.10.2022	Revogou a Portaria 5.333. Estabelece os requisitos e critérios para o credenciamento de competições que habilitam os estudantes integrantes de famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil a receberem a Bolsa de Iniciação Científica Júnior, conforme disposto no § 6º do art. 7º da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, assim como prevê critérios de destaque e priorização para a concessão da referida Bolsa, conforme disposto no caput do art. 56 do Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021, e dá outras providências.

Fonte: Diário Oficial da União.

O Termo de Referência da Contratação (SEI/MC 11624854) previu, no item 09, que a prestação de cada serviço seria iniciada após a homologação das regras de negócio e a partir de autorização expressa do MC, o que não ocorreu no âmbito desta contratação. Como visto, a assinatura do contrato e o início de sua execução ocorreram antes da definição das regras de

negócio necessárias para a operacionalização do PAB, sendo esta uma das principais causas dos achados apontados nos itens deste Relatório.

A fim de realizar a avaliação da contratação, a equipe de auditoria solicitou esclarecimentos e documentos ao gestor, bem como realizou análise documental do processo principal da contratação (Processo SEI nº 71000.063523/2021-48) e dos respectivos processos de pagamento e fiscalização.

Com a reestruturação ministerial, diante da posse do novo Presidente da República, por meio do Decreto nº 11.392, de 20.01.2023, foi aprovada a Estrutura Regimental do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Assim, o então Ministério da Cidadania teve suas competências divididas entre os novos Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) e Ministério do Esporte (MESP). Considerando que esta auditoria examinou os atos do exercício 2022 relacionados ao contrato nº 30/2021, cujo tema era relacionado à área de assistência social, as competências relacionadas às manifestações e ao atendimento às recomendações cabem, atualmente, ao MDS. Pelo mesmo motivo, neste relatório, referir-se-á ao Ministério da Cidadania.

Não foram impostas restrições à realização do trabalho. Este relatório apresenta quatro achados de auditoria, os quais são detalhados no tópico Resultados dos Exames.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Atuação incipiente em relação ao risco sobre “definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação”.

Dado o contexto em que foi realizada a contratação da Dataprev, notadamente em relação ao curto prazo para início da operacionalização e dos pagamentos dos benefícios, somado ao fato de a política não estar suficientemente regulamentada quando da contratação, seria indispensável a realização de análise e tratamento criteriosos de riscos. De fato, consta do Mapa de Risco de Contratação o seguinte “*definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação*”, entretanto, não se verificou a materialização do tratamento efetivo do risco mapeado, tendo a contratação seguido sem que suficientes providências para mitigar o risco tenham sido adotadas. Assim, observou-se que a gestão de riscos se materializou de forma incipiente, o que ocasionou as fragilidades na execução contratual abordadas neste relatório.

O cenário de instituição do PAB foi marcado por fatos que dificultaram seu planejamento e sua implementação, quais sejam: o processo legislativo permitiu que regras de negócio definidas por medida provisória fossem substancialmente alteradas com a mudança para Lei, o que ocorreu com o programa em execução; prazo exíguo para implementação da política devido à restrições da lei eleitoral; além da complexidade da política, com benefícios que envolvem várias áreas finalísticas do MC e especificidades diferentes.

Tais situações, que elevaram em demasiado os riscos do Contrato nº 30/2021, foram mapeadas e registradas pelo gestor na Nota Técnica Conjunta MC nº 05/2022, de 27.04.2022 (SEI/MC 12249957), portanto já no período de execução contratual, conforme transcrito a seguir:

“A Medida Provisória que criou o Programa Auxílio Brasil teve efeitos práticos imediatos mas, desde o início de sua tramitação no Congresso Nacional era conhecimento geral que o debate seria intenso, como de fato foi, marcado por diversas iniciativas legislativas na forma de emendas, as quais alteravam dispositivos da MP, criavam outros, ou simplesmente suprimiam o que foi proposto pelo Chefe do Poder Executivo. O processo legislativo de análise e votação do projeto de conversão da MP se encerrou em 29 de dezembro, quando foi sancionada a Lei nº 14.284/21.

No período entre agosto e dezembro, visando cumprir o que determinava a MP, no que diz respeito ao início do pagamento, o Ministério da Cidadania constituiu equipe de planejamento de contratação, nos moldes exigidos pela Instrução Normativa nº 001, de 04 de abril de 2019, da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. O grupo de planejamento elaborou minuta de projeto básico de contratação de empresa especializada para implementar diversos processos de tecnologia da informação e comunicação necessários para dar suporte ao Auxílio Brasil. Tal equipe atuou tendo por base as seguintes restrições e parâmetros:

- *Definição Legal de Agente Operador, nos termos do artigo 24 da Lei nº 14.284/2021;*
- *Risco de alterações legislativas nos benefícios criados pela Medida Provisória, com impacto na definição dos serviços a serem contratados e nas condições de sua realização;*
- *Prazo de noventa dias para adequação da gestão definido na MP nº 1.061/21;*

- *Limitações da Lei Eleitoral que proíbe a criação de novos benefícios no ano eleitoral (2022), desta forma exigindo que os pagamentos fossem iniciados ainda em 2021;*
- *Complexidade inerente a um programa com diversos tipos de benefícios, de público elegível, com minuciosas regras de verificação de elegibilidade e de geração de folha e controle de pagamento, abarcando a cesta raiz de benefícios; o bolsa de iniciação científica júnior, o bolsa atleta, o auxílio inclusão produtiva rural e urbana e o auxílio criança cidadã.”*

No mapa de gerenciamento de riscos da contratação de 01/10/2021 (SEI MC 11077326), o Ministério da Cidadania avaliou 16 riscos que poderiam impactar o Contrato nº 30/2021, conforme anexo II deste Relatório.

Especificamente para o risco 09 *“definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação”*, o MC classificou, na tabela síntese deste mapeamento, a probabilidade como “média” (indicador 10) e o impacto como “alto” (indicador 15), embora, na transcrição textual, tenha apresentado tanto a probabilidade como o impacto como altos. O erro aponta inconsistência na classificação do risco na elaboração do documento e operação na gestão de riscos.

Destaque-se, que o tratamento registrado foi o de “evitar o risco”, sendo que essa resposta ocorre quando se decide não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco, o que deveria ensejar, em tese, como resposta ao risco, a não continuidade da contratação. Ou seja, o tratamento consignado não foi adequado para o risco identificado, o qual deveria prever ações de mitigação ao risco identificado, com a continuidade da contratação.

Ainda assim, foram registradas no mapa de gerenciamento de riscos ações incipientes, meramente formais, para prevenção e mitigação desse risco: definição das normas pela área técnica demandante; elaboração dos atos normativos e legais e publicação dos atos no Diário Oficial da União; e reuniões de equipe de planejamento.

O documento Mapa de Gerenciamento de Riscos foi atualizado em 30.11.2021 (SEI 11625885), mas não houve correção da inconsistência apontada sobre a classificação do risco 09 e o tratamento proposto de evitar o risco, ao invés de mitigá-lo. No entanto, foram acrescentadas as ações de prevenção: “Inclusão de normativos (em novas versões do Projeto Básico) à medida que forem publicados” e “Inclusão da expressão “segundo critérios estabelecidos em normativos”, para prever a hipótese de normativos adicionais”.

Em que pese o gestor ter proposto ações de prevenção ao risco apontado, verifica-se que estas não se mostraram suficientes para mitigá-lo, o que ocasionou as fragilidades observadas no planejamento e na gestão do Contrato nº 30/2021 descritas no presente relatório. Tais fatos apontam para um grau de maturidade inicial do MC na gestão do risco 09 da contratação.

Eventuais medidas de mitigação, em complementação às previstas pelo gestor, que poderiam contribuir para uma atuação mais efetiva:

1. Manutenção de rotina de interação/comunicação com o Centro de Governo e Congresso Nacional, a fim de monitorar/observar as propostas de alteração normativa realizadas, a fim de tempestivamente modificar os requisitos da contratação;

2. Individualização dos serviços por benefícios e incentivos do PAB facilitando a alteração contratual advinda de alterações normativas que inviabilizam a execução de algum dos benefícios do PAB (como ocorreu com o Auxílio Criança Cidadã, o que dificultou a alteração contratual devido à dificuldade de cálculo do impacto financeiro no contrato);

De todo o exposto, o incipiente grau de maturidade na gestão de riscos da contratação impediu a definição das melhores práticas de gestão para mitigar o risco *“definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação”*. O Ministério deve, assim, ampliar suas ações gerenciamento de riscos de forma efetiva, envolvendo todas as áreas do MC, inclusive a alta administração, no mapeamento e tratamento dos riscos de contratações públicas. Deve também documentar, em processo específico, todas as ações de gerenciamento de riscos, evitando ações meramente formais.

2. Contratação de serviço de TI por remuneração no formato de preço fixo mensal/preço global por item, sem a definição precisa dos itens e dos quantitativos que compõem o objeto.

O Contrato nº 30/2021 define que o regime de execução é o de empreitada por preço global (item 12.1.1 do contrato) e que o serviço será remunerado no formato de preço fixo mensal (item 7.4.18 do contrato). A métrica de faturamento é a mensalidade. Assim, a execução contratual aponta que a remuneração é realizada, essencialmente, por preço global por item, logo, ao se abrir a demanda, em um mês específico, para um dos sete itens do contrato, este item é pago no valor integral estabelecido em contrato.

A Instrução Normativa nº 01/2019 – SGD/ME, a qual dispõe sobre o processo de contratação de TIC, veda, no art. 5º, *“adotar a métrica homem-hora ou equivalente para aferição de esforço, salvo mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos”*, e, também veda, *“contratar por postos de trabalho alocados, salvo os casos justificados mediante a comprovação obrigatória de resultados compatíveis com o posto previamente definido”*. Esse normativo ratifica o entendimento expressado na Súmula nº 269 do Tribunal de Contas da União, qual seja: *“nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.”*

Observa-se que a contratação de TIC pelo regime de empreitada por preço global não vincula a remuneração a resultados e aponta para a direção de um contrato similar a métrica de homem-hora ou posto de trabalho, o qual, conforme normativos apontados, poderiam ocorrer apenas em casos excepcionais e devidamente justificados. Consoante ao posto pelo Parecer nº 204/2021/AECI/CGCTL (SEI 11625213), documento do processo de contratação em referência, a empreitada por preço global tem como característica a contratação do serviço

por preço certo e total, independentemente da quantidade efetivamente executada, e, nestas situações, presume a existência de elementos que permitam a definição de uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto.

Ocorre que a definição clara dos itens e respectivos quantitativos do objeto não se verifica no Contrato nº 30/2021. A começar pela própria nomeação dos itens, os quais não favorece uma fácil percepção de quais serviços são realizados pelo título definido. São exemplos: serviço de concessão/elegibilidade, serviço de administração de benefício, serviço de integração de benefícios. A nomeação dos itens não facilita a distinção entre auxílios ou benefícios, entre cesta raiz ou cesta complementar, ou a própria evidenciação de qual serviço de TI é realizado. Outro fator que evidencia a ausência de definição clara dos itens se verifica na Nota Técnica nº 01/2022, em que o gestor do contrato esclarece quais relatórios fazem parte da rotina dos serviços dos itens 02 (serviço de suporte à gestão de benefícios) e 04 (serviço de geração de insumos para a folha de pagamento) e, portanto, não deveriam ser enquadrados no item 07 (serviço de análises e relatórios personalizados).

Destaca-se, ainda, a necessidade de se definir, no âmbito interno do Ministério da Cidadania e já na fase de execução contratual, o conceito de plataforma tecnológica, a fim de favorecer a compreensão das entregas e avaliação dos níveis de serviço, conforme Nota Técnica Conjunta nº 05/2022.

Outro ponto que permitiria melhor gestão dos itens do contrato e, portanto, ensejaria mais clareza, seria a definição de itens distintos para os benefícios da cesta raiz e para cada incentivo da cesta complementar. Por exemplo, o Auxílio Criança Cidadã não foi executado pois o projeto inicial não foi aprovado pelo Congresso Nacional nos moldes propostos inicialmente, inviabilizando sua execução. Neste caso, foi suprimido do contrato apenas o item 05 - *Serviço de manutenção de instituições de ensino (creche) e famílias e gestão de vagas*, em que pese compartilhar os serviços previstos em outros itens do contrato. Apenas após processo negocial com a Dataprev, concluído após o período de campo desta auditoria, houve aditamento do contrato para redução de valores nos itens 01, 03, 04 e 07.

Assim considerado, o modelo de contratação por preço global por item, por mensalidade, não se coaduna a um objeto com definição imprecisa de itens e dos respectivos quantitativos, sendo este o caso do contrato em análise. Esse modelo repercute em uma fiscalização e avaliação de entregas automatizada e imprecisa, conforme detalhado em ponto específico deste Relatório. Ainda que não seja possível quantificar o valor de possível prejuízo, justamente pelo modelo de contratação por preço fixo mensal, deve ser considerado que o MC esteja pagando valor integral do contrato, apesar de ainda haver um número reduzido de demandas, tendo em vista que as regras de negócio da política estão sendo definidas em concomitância à execução do contrato.

Assim, faz-se necessário que o contrato de serviços especializados de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) para utilização, disponibilização e operacionalização de plataforma tecnológica para apoiar a execução do PAB seja aprimorado, a partir de uma definição clara dos itens de serviços e segmentados por auxílios e benefícios, para um modelo de remuneração estritamente vinculado a resultados.

3. Níveis mínimos de serviço não aferem a qualidade do serviço de TIC.

Neste ponto, foi avaliado se os níveis mínimos de serviço, relativos ao Contrato nº 30/2021, estão vinculados à entrega dos produtos contratados.

No âmbito de contratações de TIC, consoante entendimento do TCU constante na Nota Técnica nº 06/2010 - Sefti/TCU, “nível mínimo de serviço” se caracteriza por ser o requisito mínimo de qualidade de serviço a ser prestado pelo fornecedor contratado pela Administração Pública Federal.

As contratações de soluções de TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), do Poder Executivo Federal, estão disciplinadas na Instrução Normativa SGD/ME nº 01, de 04.04.2019. De acordo com o disposto no inciso I, do artigo 19, da IN SGD/ME nº 01/2019, o contratante deve fixar critérios de aceitação *“abrangendo métricas, indicadores e níveis de serviços com os valores mínimos aceitáveis para os principais elementos que compõem a solução de tecnologia da informação”*.

Os critérios de aceitação constantes no modelo de gestão do Contrato nº 30/2021 dispõem que a verificação da prestação do serviço deverá ser realizada com base em níveis de serviço estabelecidos no Projeto Básico.

Os níveis mínimos de serviços do Contrato nº 30/2021, definidos no Projeto Básico (SEI 11624854) foram determinados conforme sistematização apresentada no quadro a seguir:

Quadro 03 – Níveis mínimos de serviço do Contrato nº 30/2021.

Sigla	Nome	Descrição	Aplicação
IDS	Indicador de Disponibilidade do Serviço	É o tempo total, durante o período de um mês, em que os serviços estão disponíveis para uso. A disponibilidade de um serviço deve considerar o regime de operação definido nos Níveis de Serviços, excluídas as paradas programadas até o limite de sua franquia.	Aplicável a todos os serviços deste Projeto Básico
TMRI	Tempo Máximo para Reparo de Incidentes	O indicador reflete o tempo máximo para que seja solucionado um incidente de indisponibilidade. Para fins de monitoramento, será considerado um TMRI de 4 horas por incidente. Para seu cálculo, será considerado o acúmulo de tempo que excede o TMRI, por período de faturamento, por serviço. O tempo máximo para reparo de incidentes de indisponibilidade possui tolerância de 4 horas.	Aplicável a todos os serviços deste Projeto Básico.
IERP	Indicador de Entregas Realizadas Fora do Prazo Acordado	O indicador reflete o percentual de atraso para cada demanda acordada entre a contratada e a contratante, levando em consideração os prazos constantes na Proposta de Atendimento e a data da efetiva entrega da demanda em homologação, dentro do período de aferição.	Aplicável a todos os serviços deste Projeto Básico.
IRI	Indicador de Reincidência para Reparo de Incidentes	O indicador reflete o percentual de reincidência para cada incidente relatado para o sistema. Para fins de monitoramento, será considerado um IRI de no máximo 1 por incidente. Para seu cálculo, será considerado o incidente atendido dentro ou fora do prazo que tenha sido reaberto dentro do mesmo mês.	Aplicável a todos os serviços deste Projeto Básico.

IRE	Indicador de Reprocessamento de Elegibilidade	A contratada deve entregar os resultados com qualidade e nos tempos necessários definidos em cronograma previamente aprovado pela contratante.	Utilizado para os serviços de administração de benefícios e de geração de insumos para a folha
-----	---	--	--

Fonte: Termo de Referência (SEI 11624854) do Contrato nº 30/2021

A análise dos níveis mínimos de serviço definidos, fundamentados na própria descrição de cada indicador, aponta que os instrumentos de avaliação IDS, TMRI, IERP e IRI estão voltados para disponibilidade de sistemas ou suporte à manutenção de serviço de TI. Sendo que os serviços do Contrato nº 30/2021 estão relacionados, essencialmente, a entregas de arquivos, a entregas de bases de dados e a entregas de cruzamento de informações. Logo, esses indicadores não atendem a aferição da qualidade do serviço ou do mínimo do nível do serviço a ser entregue pela contratada.

Apenas o IRE, indicador de reprocessamento de elegibilidade, se vincula, em sua descrição, à qualidade e ao tempo necessário para a entrega. Porém, esse se aplica apenas aos itens 03 – administração de benefícios – e 04 – serviço de geração de insumos para folha de pagamentos do Auxílio Brasil-. E, embora a descrição aponte para avaliação de qualidade, a meta definida se restringe a *“garantir as entregas dos produtos e dos serviços constantes da Ordem de Serviço dentro do prazo previsto”*, ou seja, se vincula exclusivamente a entrega no prazo previsto sem aferir realmente a qualidade da entrega de serviços de TI.

Registra-se ainda que o IRE, indicador que poderia realmente agregar valor a uma avaliação da qualidade, não é detalhado ou justificado no Relatório de Gerenciamento de Níveis de Serviço entregue pela Dataprev após a execução do serviço, sendo apenas citado em tabelas de cálculo.

Ante a fragilidade dos níveis de serviço definidos, registra-se que os indicadores foram apresentados em proposta comercial da própria contratada e foram aceitos pela contratante, não tendo sido evidenciada a realização de avaliação crítica desses indicadores por parte do MC. Fato é que na execução contratual, o MC não realiza o monitoramento dos indicadores e confia na apuração realizada pela Dataprev. Certamente, esse procedimento de fiscalização automatizado é resultado da contratação de serviço de TI por remuneração no formato de preço fixo mensal, conforme evidenciado em achado específico deste Relatório.

De outro modo, pertinente destacar que nos Mapas de Gerenciamento de Riscos, os quais foram elaborados ao longo das fases da contratação, não foram considerados como riscos, tanto o evento dos indicadores adotados terem sido os propostos pela contratada, como a ocorrência de a apuração desses indicadores ser executada unilateralmente pela Dataprev, não havendo meios de o MC realizar verificações nos resultados apresentados pela contratada.

Por todo o exposto, conclui-se que os níveis mínimos de serviço estão vinculados a disponibilidade do serviço e tempo máximo de reparo de incidentes, ou seja, estão vinculados

ao modelo de contratação por pacote de serviço e não por entregas de serviço de TI, e que tal fato ocasiona o cálculo de indicadores que não aferem, de fato, a qualidade das entregas.

4. Monitoramento da execução contratual ocorre de forma pouco efetiva.

Neste ponto, avaliou-se se a prestação dos serviços e o fornecimento dos produtos estão sendo acompanhados pelo Ministério da Cidadania, bem como se as entregas ocorreram conforme disciplinado no Contrato nº 30/2021, à luz das leis e regulamentos aplicáveis e dos princípios de Administração Pública. Foram observadas falhas de monitoramento, fiscalização e gestão do contrato nº 30/2021 que corroboram para o entendimento de que o monitoramento da execução contratual ocorre de forma automática e pouco efetiva. A partir dos testes de auditoria realizados, na esfera do Contrato nº 30/2021, identificou-se:

4.1 Entrega prevista na Ordem de Serviço não especifica os produtos esperados para o período de execução.

A alínea b, inciso I, do artigo 17 da IN SGD/ME nº 01/2019 dispõe que a responsabilidade da contratante engloba, pelo menos, a obrigação de encaminhar formalmente a demanda por meio de Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens, de acordo com os critérios estabelecidos no Termo de Referência ou Projeto Básico. Ademais, consoante o artigo 32 da IN retrocitada, o encaminhamento formal de demandas, a cargo do Gestor do Contrato, deverá ocorrer por meio de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens ou conforme definido no Modelo de Execução do Contrato, e deverá conter, no mínimo: a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos; o volume estimado de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato; o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da solução.

Nas Ordens de Serviços emitidas no âmbito do Contrato nº 30/2021, no campo relativo às entregas, a descrição consignada é a discriminação do item de serviço contido no Projeto Básico, não assinalando quais os produtos a serem entregues, especificamente, em cada etapa de prestação dos serviços, de acordo com o respectivo período de execução.

Toma-se como exemplo, a Ordem de Serviço (OS) nº 05, de 15.12.2021, que trata do item 003 – Serviço de Administração de Benefícios, no valor de R\$ 864.005,02, para o período 15.12.2021 a 14.01.2022:

Quadro 04: Ordem de Serviço x Projeto Básico.

Ordem de Serviço nº 05	Projeto Básico
4. Entregas	4.1.10. Serviço de Administração de Benefícios

4.1. Apoiar o acompanhamento do Seguro Defeso; 4.2. Cruzamento mensal de dados das bases de dados dos beneficiários do Programa Auxílio Brasil e do Seguro Defeso (para o Pescador Artesanal); 4.3. Apoio a gestão de fiscalização e ressarcimento, em observância ao art. 27 da MP 1.061/2021 e regulamentos correlatos; 4.4. Apoio a regra de emancipação; 4.5. Cruzamento entre as bases do CadÚnico, Folha de pagamentos do Programa Auxílio Brasil, base de acompanhamento da regra de emancipação/CAIXA e da Folha de Pagamento de Benefícios do INSS (Mação), é fundamental para identificação e acompanhamento do público-alvo da regra de emancipação - 12 meses - no âmbito do Programa Auxílio Brasil.	4.1.10.1. Serviço para apoiar o acompanhamento do Seguro Defeso; 4.1.10.1.1. Cruzamento mensal de dados das bases de dados dos beneficiários do Programa Auxílio Brasil e do Seguro Defeso (para o Pescador Artesanal); 4.1.10.2. Serviço para gestão de fiscalização e ressarcimento: 4.1.10.2.1. É necessário o desenvolvimento de um serviço para apoiar a gestão de fiscalização e ressarcimento, em observância ao art. 27 da MP 1.061/2021 e regulamentos correlatos; 4.1.10.3. Serviço para apoiar a regra de emancipação; 4.1.10.3.2. O cruzamento entre as bases do CadÚnico, Folha de pagamentos do Programa Auxílio Brasil, base de acompanhamento da regra de emancipação/CAIXA e da Folha de Pagamento de Benefícios do INSS (Mação), é fundamental para identificação e acompanhamento do público-alvo da regra de emancipação - 12 meses - no âmbito do Programa Auxílio Brasil.
--	---

Fonte: SEI MC nº 11728893 e nº 11624854.

Os subitens 4.1 e 4.2, em que pese constarem da OS, no Projeto Básico estavam previstos para terem início somente no mês de março, portanto, não era uma entrega para o período da referida Ordem de Serviço. Dessa forma, as entregas registradas nas OS não representam as entregas efetivamente realizadas para aquela etapa, naquele período da OS, apesar de o gestor ter informado que não havia demandas não entregues pela contratada ao longo da execução contratual.

4.2. Termos de Recebimento Provisório não especificam os serviços recebidos.

A alínea f, inciso II, do artigo 33 da IN SGD/ME nº 01/2019 dispõe que o monitoramento da execução, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, deverá observar o disposto no Modelo de Gestão do Contrato e consiste na confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório quando da entrega do objeto constante na Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens.

Destarte, de 35 processos de pagamentos examinados, 28 tiveram os seus Termos de Recebimento Provisório emitidos, sendo que destes, 23 termos atestam que os serviços e/ou bens integrantes da OS foram recebidos, sem detalhar quais foram esses serviços. Considerando que as respectivas OS, conforme exposto no subitem anterior, não definem quais são os serviços inerentes àquele período de execução, o processo de monitoramento da execução contratual restou prejudicado.

Ademais, a Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia (ME) apresenta um artefato para Termo de Recebimento Provisório, em que deve constar a descrição do serviço recebido, métrica e quantidade. Não obstante o modelo disponibilizado pela SGD não ser de

utilização obrigatória, a Secretaria recomenda o seu uso, uma vez que facilita a observância das disposições normativas que regem o processo de contratação de soluções de TIC.

4.3 Ausência de documentação comprobatória quanto à avaliação das conformidades e qualidade dos serviços prestados, por parte dos fiscais requisitantes.

O inciso III, do artigo 33 da IN SGD/ME nº 01/2019 aduz que o monitoramento da execução, a cargo do Fiscal Requisitante do Contrato, deverá observar o disposto no Modelo de Gestão do Contrato e consiste em: avaliar a qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, a partir da aplicação das listas de verificação e de acordo com os critérios de aceitação definidos em contrato, em conjunto com o Fiscal Técnico do Contrato; identificar não conformidades com os termos contratuais, em conjunto com o Fiscal Técnico do Contrato; confeccionar e assinar Termo de Recebimento Definitivo, com base nas informações produzidas no recebimento provisório, na avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e na conformidade e aderência aos termos contratuais, em conjunto com o Fiscal Técnico do Contrato.

Não obstante os Termos de Recebimento Definitivo informarem que os indicadores constantes do Projeto Básico para verificação do Acordo de Nível de Serviço (ANS) foram cumpridos, nos processos analisados não constam análises das conformidades e da qualidade dos serviços prestados, baseadas nos requisitos e nos critérios de aceitação definidos no Modelo de Gestão do Contrato, efetuadas pelas fiscais requisitantes.

A avaliação da qualidade e adequação da solução de TIC às especificações funcionais e tecnológicas é uma tarefa precípua para confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo, por conseguinte não pode ser pura formalidade, mas uma prática de gestão com procedimentos de teste e inspeção, preceituados no inciso II, do artigo 19, da IN SGD/ME nº 01/2019.

4.4 Conclusão sobre as falhas de fiscalização e gestão no Contrato nº 30/2021.

De todo o exposto, verificou-se que a gestão, o monitoramento e a fiscalização do Contrato nº 30/2021 ocorre de forma pouco efetiva, pois as ordens de serviço não especificam os serviços efetivamente esperados para o período de execução; os termos de recebimento provisório e definitivo, em geral, não trazem informações detalhadas sobre o que foi efetivamente entregue, nem a avaliação realizada de conformidade e qualidade das entregas.

O modelo de contratação celebrado, em que foi estabelecido o pagamento fixo mensal, por itens de serviço, independente da demanda realizada pelo MC, embora facilite a gestão e fiscalização contratual, por parte da equipe de fiscalização, inviabiliza o efetivo acompanhamento, assim como pode onerar o poder público ao realizar pagamentos integrais por entregas parciais ou cuja qualidade não foi efetivamente atestada.

RECOMENDAÇÕES

A partir das situações e riscos registrados no item II – Resultados dos Exames, são recomendadas as providências ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS):

1. Avaliar alteração do modelo contratual, que se baseie em resultados, discriminação de especificações dos serviços contratados, incluindo a individualização dos serviços por benefícios e incentivos dos Programas de Transferência de Renda do Governo Federal, e definição de indicadores que avaliem conformidade e qualidade das entregas, de modo a vincular os pagamentos às entregas efetivamente realizadas, com o intuito de minimizar despesas financeiras desnecessárias.
2. Definir modelo de relatórios de acompanhamento e fiscalização do contrato, contendo as análises realizadas sobre conformidade e qualidade das entregas que embasem os termos de recebimento do Contrato nº 30/2021 e em contratos similares. Inserir nas ordens de serviço as entregas efetivamente esperadas para o período de execução.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou avaliar o processo de planejamento e de execução do Contrato nº 30/2021, celebrado entre o então Ministério da Cidadania e a Dataprev, para prestação de serviços de tecnologia da informação, que consiste na utilização, disponibilização e operacionalização da plataforma tecnológica para apoiar o Programa Auxílio Brasil.

Dos resultados dos exames, verifica-se que as fragilidades identificadas se referem a falhas no planejamento, tendo ocorrido a contratação no contexto de contratação anterior à definição das regras de negócio do programa, fato que constitui causa dos demais achados de auditoria.

A falta de detalhamento dos itens de serviço e respectivos quantitativos e o modelo de contratação definido por preço global por item, com preço mensal fixo, independente da demanda, desvincula a remuneração dos resultados, o que torna a gestão e fiscalização do contrato meramente formais. Além disso o Ministério não atesta os resultados dos indicadores fornecidos pela Dataprev. Também foram identificadas fragilidades no gerenciamento de riscos da contratação, no tratamento do risco identificado referente a *“definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação”*.

Assim, as melhorias no Contrato nº 30/2021, ou em novos contratos relacionados, devem contemplar a alteração do modelo contratual baseada em resultados, incluindo a especificação dos serviços prestados, aprimoramento dos indicadores, o que permitiria efetiva avaliação da conformidade e da qualidade das entregas. Faz-se necessário definir modelo de relatórios de acompanhamento e fiscalização que contemplem as análises realizadas no recebimento dos serviços e inserir nas ordens de serviço as entregas efetivamente esperadas para o período a que se referem.

ANEXOS

I – Quadro-síntese do objeto da contratação

Quadro 06 – Objeto da contratação.

Id	Descrição do Bem ou serviço	Tipo	Métrica Faturamento	Valor Unitário R\$	Qt. Mês	Qt. Total	Valor Mensal R\$	Valor Total R\$
1	Serviço de concessão/eligibilidade	Disponibilidade mensal	Mensalidade	487.777,91	1	12	487.777,91	5.853.334,92
2	Serviço de suporte à gestão de benefícios	Disponibilidade mensal	Mensalidade	774.131,57	1	12	774.131,57	9.289.578,84
3	Serviço de administração de benefícios	Disponibilidade mensal	Mensalidade	864.005,02	1	12	864.005,02	10.368.060,24
4	Serviço de geração de insumos para a folha de pagamentos do Auxílio Brasil	Disponibilidade mensal	Mensalidade	864.005,02	1	12	864.005,02	9.911.916,00
5	Serviço de manutenção de instituições de ensino (creche) e famílias e gestão de vagas	Disponibilidade mensal	Mensalidade	336.130,84	1	12	336.130,84	4.033.570,08

Id	Descrição do Bem ou serviço	Tipo	Métrica Faturamento	Valor Unitário R\$	Qt. Mês	Qt. Total	Valor Mensal R\$	Valor Total R\$
6	Serviço de integração de benefícios	Disponibilidade mensal	Mensalidade	488.669,29	1	12	488.669,29	5.864.031,48
7	Serviço de elaboração de análises e relatórios personalizados sobre o Programa Auxílio Brasil	Disponibilidade mensal	Mensalidade	510.049,61	1	12	510.049,61	6.120.595,32
Valor estimado total							4.286.757,24	51.441.086,88

Fonte: Contrato Administrativo nº 30/2021 – SEI 11631363 – Processo nº 71000.063523/2021-48.

II – Escala de Classificação de Probabilidade e Impacto

Quadro 07 – Síntese dos riscos identificados e classificados

Id	Risco	Relacionado ao:	P	I	Nível de Risco (P x I)
R01	Instrução processual incompleta.	Planejamento da Contratação	5	10	50
R02	Alteração do escopo dos serviços a serem contratados durante a fase de planejamento.	Planejamento da Contratação	5	10	50
R03	Falta de clareza pelos requisitantes quanto às demandas a serem desenvolvidas.	Planejamento da Contratação	10	15	150
R04	Atraso nas fases da contratação.	Planejamento da Contratação	10	10	100
R05	Valores propostos superiores aos estimados para a contratação dos serviços.	Planejamento da Contratação	5	15	150
R06	Ausências e afastamentos de servidores envolvidos com a contratação.	Planejamento da Contratação	5	10	50
R07	Não aprovação do Projeto Básico.	Planejamento da Contratação	5	10	50

R08	Descrição da necessidade da contratação em termos de ti e não de negócio.	Planejamento da Contratação	5	15	75
R09	Definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação.	Planejamento da Contratação	10	15	150
R10	Atraso no encaminhamento da proposta de preços pela contratada ou encaminhamento em desacordo com o cronograma da contratação.	Planejamento da Contratação	10	15	150
R11	Atraso no início do contrato.	Gestão Contratual	5	15	75
R12	Descumprimento de cláusulas contratuais por parte da contratada.	Gestão Contratual	5	15	75
R13	Qualificação insuficiente dos fiscais do contrato.	Gestão Contratual	5	10	50
R14	Indisponibilidade de sistemas por erro no desenvolvimento ou falha na aplicação.	Gestão Contratual	10	15	150
R15	Vazamento de dados e informações pelos funcionários da contratada.	Gestão Contratual	10	15	150
R16	Alteração da natureza jurídica da empresa contratada.	Gestão Contratual	10	15	150

Fonte: SEI MC nº 11077326.

III – Análise quanto a situações de risco e impactos no Contrato nº 30/2021

Avaliação conjunta efetuada por o Subsecretário de Tecnologia da Informação; a Secretária Interina de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social; o Secretário Nacional de Renda de Cidadania; bem como o Secretário Nacional Substituto de Inclusão Social e Produtiva, na Nota Técnica Conjunta nº 05/2022 (SEI/MC 12249957), de 25.04.2022, abordou restrições e parâmetros da equipe de planejamento da contratação para o cumprimento do que determinava a MP 1.061/2021. As condições mencionadas na referida Nota Técnica elevaram os riscos da contratação e deram causa à contratação concomitante à definição das regras de negócio do Programa, que por sua vez, ensejou as demais constatações descritas neste relatório.

Dessa forma, considerou-se oportuna a análise da equipe de auditoria acerca dos riscos levantados pelo gestor, conforme abaixo descrito:

- Definição Legal de Agente Operador, nos termos do artigo 24 da Lei nº 14.284/2021.

O artigo 24 da MP nº 1061/2021 atribui às Instituições Financeiras Federais o papel de Agente Operador do PAB. Ressalte-se, contudo, que quando do planejamento da contratação,

materializado por meio dos documentos Estudo Técnico Preliminar – versão 1.5, bem como do Projeto Básico – versão 1.0, serviços objeto da contratação com a Dataprev, restaram definidos no Decreto regulamentar do retrocitado artigo, de nº 10.831/2021, como competência do Agente Operador, ou seja de Instituição Financeira Federal. Dessa forma, para que a Dataprev lograsse prestar os serviços, a referida previsão legal teve que ser alterada, o que ocorreu por meio do Decreto nº 10.852/2021, em que foi retirada essa exclusividade por parte do Agente Operador.

- Risco de alterações legislativas nos benefícios criados pela Medida Provisória, com impacto na definição dos serviços a serem contratados e nas condições de sua realização.

Destarte, vale lembrar que o PAB é um programa social que integra políticas públicas de assistência social, saúde, educação, emprego e renda. Inicialmente, a política pública normatizada por meio de Medida Provisória, passa a ser implementada a partir da publicação do referido normativo, contudo, pelo processo legislativo ainda terá que passar pela tomada de decisão dos parlamentares, portanto, sendo passível de alteração. Tal situação foi evidenciada por intermédio da conversão da MP nº 1.061/2021, na Lei nº 14.284/2021, uma vez que esta foi publicada com mudanças, especialmente quanto à regra de emancipação, ao Auxílio Criança Cidadã, ao Auxílio Inclusão Produtiva Rural e ao Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Ressalte-se que a MP já havia sido regulamentada. O novo regulamento, após a publicação da Lei, em 29.12.2021, somente, ocorreu em 29.03.2022, com o Decreto nº 11.013.

Nesse contexto, os serviços contratados com a Dataprev foram firmados com base nos componentes da cesta complementar do PAB, estabelecidos na MP nº 1061/2021. A regulamentação do PAB foi efetuada por meio do Decreto nº 10.852/2021, que por sua vez sofreu alteração com o Decreto nº 11.013/2022. Ademais, o Decreto nº 11.013/2022, revogou os artigos que tratavam tanto do componente Auxílio Criança Cidadã, como do componente Auxílio Inclusão Produtiva Urbana. Dessa forma, as alterações legislativas ocorridas impactaram nos serviços que foram contratados.

- Prazo de noventa dias para adequação da gestão definido na MP nº 1.061/21.

No prazo de 90 dias da publicação da MP nº 1.061/21, que ocorreu em 10.08.2021, foi previsto a revogação da Lei que criou o Programa Bolsa Família, bem como o início da produção de efeitos do PAB, quanto às suas diretrizes, benefícios financeiros e seus componentes. Dessa forma, o gestor, na maior brevidade, teve que adequar a gestão de um programa complexo, com diversos tipos de benefícios e de público elegível, o que resultou na definição de regras de negócio durante a execução do PAB e do contrato nº 30/2021.

- Limitações da Lei Eleitoral que proíbe a criação de novos benefícios no ano eleitoral (2022), desta forma exigindo que os pagamentos fossem iniciados ainda em 2021.

O § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504, de 30.09.1997, veda no ano em que se realizar eleição, a distribuição de benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Em suma, o citado dispositivo veda expressamente a implantação, em ano eleitoral, de novos programas sociais. Dessa forma, o prazo eleitoral fez com que o gestor precisasse lidar com adversidades técnicas e exiguidade de prazo a fim de

que o PAB fosse capaz de ser executado no ano seguinte, que seria ano eleitoral, com consequente materialização do risco na operacionalização do PAB.

Dessa forma, as situações identificadas pelo gestor constituíram riscos que se materializaram, comprovando que o tratamento dado não foi adequado. A materialização dos riscos impactou o planejamento e a operacionalização do Contrato nº 30/2021, em especial, contratação concomitante à definição das regras de negócio, gerando as impropriedades identificadas neste relatório.

IV – Manifestação da Unidade Auditada e análise da Equipe de Auditoria

Por meio do Ofício nº 490/2023/MDS/SE/CGAA (SEI 13562132), de 06.02.2023, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ministério sucessor do Ministério da Cidadania em nova estrutura governamental a partir do ano de 2023, apresentou, transcrevendo resposta da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Contrato Administrativo nº 30/2021, a manifestação expressa nos trechos a seguir. Concomitante a cada trecho da manifestação, é apresentada a análise da equipe de auditoria.

Manifestação da Unidade Examinada:

Consideração quanto à INTRODUÇÃO

[TRECHO 1]

“...a assinatura do contrato e o início de sua execução ocorreram antes da definição das regras de negócio necessárias para a operacionalização do PAB, sendo esta uma das principais causas dos achados apontados nos itens deste Relatório...”

Consideração 1.1: Para contextualizar a afirmação feita pela equipe de auditoria, é necessário que se considere três momentos na gestão contratual: planejamento da contratação, pré-contratação e execução. Levando em conta o momento pré-contratação, que considera uma a duas semanas antes da assinatura do contrato, é possível afirmar que nem todos os requisitos legais/normativos para operacionalização PAB estavam definidos. Considerando a urgência e imprescindibilidade para início dos pagamentos, a Pasta tomou a decisão, em conjunto com a Contratada, de iniciar as medidas necessárias para os processamentos devidos e na sequência sendo celebrado o Contrato, ainda que, se precisasse aplicar esforços para dirimir a falta de parte do arcabouço normativo, uma vez que a própria MP estipulava 90 dias para se iniciar o pagamento dos benefícios.

Análise da equipe de auditoria:

A introdução deste Relatório, além de apresentar objeto e objetivo desta ação de controle, aponta o contexto em que se deu a contratação, de tal forma que a manifestação do gestor coincide com o que está expresso no texto. A fim de ampliar todas as informações que

abarcam a descrição deste contexto, inseriu-se o dado de que a medida provisória estipulou 90 dias para o pagamento dos benefícios.

Manifestação da Unidade Examinada:

Considerações quanto aos RESULTADOS DOS EXAMES

[TRECHO 2]

“Atuação incipiente em relação ao risco sobre “definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação (...) Assim, observou-se que a gestão de riscos se materializou de forma incipiente.”

Consideração 2.1: Na leitura da CFACD 30/2021, a afirmação de que a gestão de riscos se materializou de forma incipiente é demasiada rigorosa, pois ao considerar o ciclo da gestão de riscos, como na figura extraída de material do Curso de Implementação de Gestão de Riscos no Setor Público da Enap (<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4090/1/Modulo%203-Ciclo%20de%20Gerenciamento%20de%20Riscos.pdf>), podemos afirmar que ao menos três etapas do ciclo de vida da Gestão de Riscos foram executadas e ainda que com possibilidade de melhorias quanto à Informação, Comunicação e Monitoramento. Sabemos que, contudo, passado o contexto de emergencialidade é mister o necessário aprimoramento da capacidade de gestão de risco no âmbito do MDS, tanto em relação as competências como em relação a cultura organizacional.

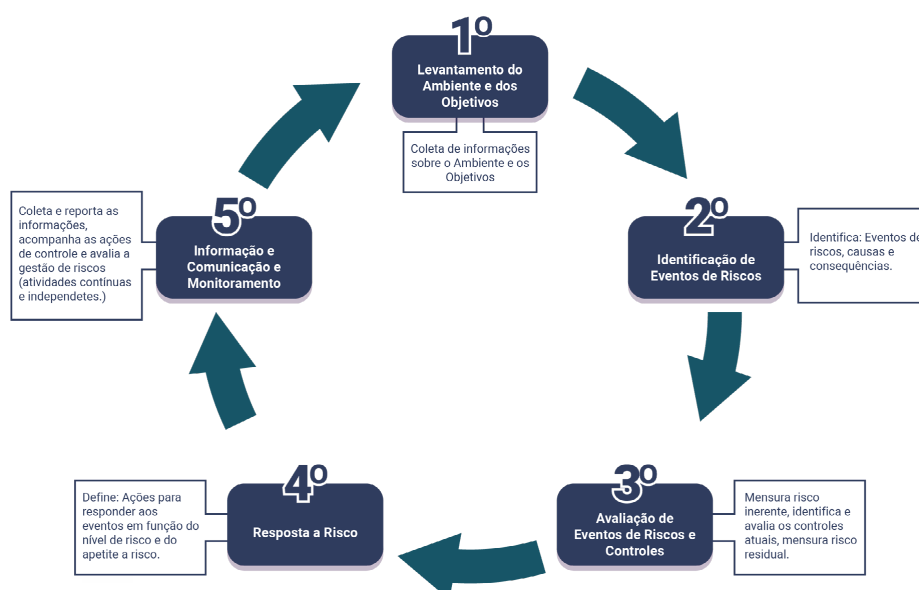


Figura 2: Etapas da Metodologia de Gerenciamento de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão.

Análise da equipe de auditoria:

Há diferentes escalas ou graus de qualificação para se definir a maturidade da gestão de riscos de um processo ou organização, não sendo objetivo deste trabalho o aprofundamento sobre o tema. O cumprimento de etapas da metodologia, se realizado de modo meramente formal, pode indicar uma gestão de riscos imatura. O termo “incipiente”, por si, pressupõe a existência de algum nível de gestão de risco. No caso em questão, as fragilidades na avaliação de impacto e probabilidade e a propositura de ações formais, permitiram à equipe de auditoria classificar a gestão em relação ao risco sobre *“definições genéricas dos requisitos da contratação por não haver normativos legais específicos publicados na data da contratação”* como “incipiente”, motivo pelo qual alterou-se o fato ressaltando que a análise se refere ao gerenciamento do citado risco.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 3]

“Destaque-se, que o tratamento registrado foi o de “evitar o risco”, sendo que essa resposta ocorre quando se decide não iniciar ou descontinuar a atividade que dá origem ao risco, o que deveria ensejar, em tese, como resposta ao risco, a não continuidade da contratação. Ou seja, o tratamento consignado não foi adequado para o risco identificado, o qual deveria prever ações de mitigação ao risco identificado, com a continuidade da contratação”.

Consideração 2.2: Quanto a averiguação apresentada, cabe salientar que a proposição não considera o que seria prescindindo caso o Ministério decidisse pelo tratamento proposto. Trata-se do pagamento de milhões de famílias em situação de vulnerabilidade social, ou seja, ao aceitar o risco, o Ministério agiu no interesse do cidadão, considerada a urgência já mencionada anteriormente.

Análise da equipe de auditoria:

Não se discute, no trecho em questão, a importância do programa para famílias mais vulneráveis e sim a correta aplicação dos conceitos de gestão de riscos. Não caberia outra proposição, pelo Ministério, de algo que não fosse “mitigar o risco”. A utilização de classificação e nomenclaturas inadequadas contribui para demonstrar a “incipiência” da maturidade do processo de gestão de riscos da unidade.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 4]

“Ainda assim, foram registradas no mapa de gerenciamento de riscos ações incipientes, ou seja, meramente formais, de prevenção e mitigação deste risco (definição das normas pela área

técnica demandante, elaboração dos atos normativos e legais e publicação dos atos no Diário Oficial da União) e de contingência (reuniões de equipe de planejamento).“

Consideração 2.3: Mais uma vez, passada a situação de emergência e o aprendizado obtido na gestão contratual, a CFACD 30/2021 buscará se esforçar, de acordo com a sua capacidade, para aprimorar o processo de identificação e avaliação de riscos no âmbito do Contrato 30/2021.

Análise da equipe de auditoria:

O objetivo do achado de auditoria sobre gestão de riscos é justamente favorecer o aprimoramento do processo de identificação e avaliação de riscos de todos os contratos do Ministério. Mediante planejamento prévio, esta CGU tem a possibilidade de avaliar e auxiliar os gestores, a partir de ações acordadas, nos seus processos de aprimoramento de Gestão de Riscos e Controles Internos.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 5]

“Eventuais medidas de mitigação, em complementação às previstas pelo gestor, que poderiam contribuir para uma atuação mais efetiva:

1. Manutenção de rotina de interação/comunicação com o Centro de Governo e Congresso Nacional, a fim de monitorar/observar as propostas de alteração normativa realizadas, a fim de tempestivamente modificar os requisitos da contratação;
2. individualização dos serviços por benefícios e incentivos do PAB facilitando a alteração contratual advinda de alterações normativas que inviabilizam a execução de algum dos benefícios do PAB (como ocorreu com o Auxílio Criança Cidadã, o que dificultou a alteração contratual devido à dificuldade de cálculo do impacto financeiro no contrato);”

Consideração 2.4: Foram tomadas medidas pelo Ministério. Por exemplo, objetivando-se a implementação do AIPU ainda no decorrer do ano de 2022, buscou-se junto ao Congresso Nacional alteração da redação do art. 17 da Lei nº 14.284/2021, para se ter um redesenho do AIPU numa forma mais simples, viável de se implementar em menos tempo e, não menos importante, de menor custo de operacionalização. Nesse sentido, após tratativas do governo federal no Congresso Nacional, foram aprovadas as disposições do art. 8º e art. 9º, inciso IV, do PLV nº 18/2022, que resultou na Lei nº 14.431/2022 alterando-se a redação do art. 17 da Lei nº 14.284/2021.

Consideração 2.5: Quanto à individualização dos serviços por benefícios, essa ação já está sendo avaliada, entretanto, seria necessário alterar toda a lógica do modelo contratual vigente, consequentemente, isso ensejaria em uma nova contratação.

Análise da equipe de auditoria:

Neste trecho, o Relatório da CGU exemplifica medidas de mitigação que poderiam ser implementadas, considerando o contexto de 2021 e 2022. Cabe ao gestor, ante a nova realidade

do programa de transferência de renda e nova estrutura de governo definir, em um gerenciamento de riscos sistematizado, que ações devem ser realizadas para mitigar os riscos na execução do programa.

Ademais, diante das alterações realizadas no programa, caso haja necessidade de alterações contratuais, tem-se a oportunidade de modificar as regras da contratação, considerando, então, uma avaliação de riscos mais adequada para a situação.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 6]

“Contratação de serviço de TI por remuneração no formato de preço fixo mensal/preço global por item, sem a definição precisa dos itens e dos quantitativos que compõem o objeto.”

Consideração 2.6: Importante que se deixe claro que a opção pelo modelo de contratação para operacionalização do PAB partiu da necessidade de implementação rápida e das incertezas de um cenário complexo. O modelo adotado herda principalmente as características do modelo SAAS (Software as a Service), em português, Software como Serviço onde se buscou as seguintes vantagens:

- Segurança dos dados
- Escalabilidade, necessidade de customização durante a execução do contrato.
- Armazenamento de dados na DATAPREV
- Acesso a ferramentas de Análise de Dados
- Acessibilidade via browser e alta disponibilidade, sem necessidade de licenças e instalações.
- Custo efetivo sobre o serviço, sem pagamento antecipados para aquisição de hardware (incremento do datacenter) ou licenças de software.

O próprio ETP (SEI nº 11235646) já trazia explícito o direcionamento para o modelo SAAS, conforme é possível verificar no trecho abaixo:

“Operação da Plataforma Tecnológica em ambiente seguro de alto desempenho, em modelo de serviço (system as a service) contemplando todos os recursos necessários a disponibilidade da plataforma dos sistemas e aplicativos que operam sobre essa infraestrutura;”

Também é possível elencar os inviabilizadores para contratação em outras modalidades, como por exemplo:

- Falta de clareza dos requisitos para os processos de concessão dos diversos benefícios.
- Necessidade de implantação rápida.

- Falta de experiência das equipes de negócio para participar do processo de desenvolvimento de software.
- Falta de equipe técnica para acompanhar um processo de desenvolvimento de software na STI do Ministério.
- Transferência dos riscos de desenvolvimento para contratada.

O Ministério entende que o cenário atual está mais claro e que já é possível a mudança para um novo modelo. A STI junto às áreas demandantes já está trabalhando na transição. Nesse sentido, é que o contrato de operacionalização do Auxílio Emergencial para atendimento de ações judiciais (Contrato DATAPREV 44/2022) foi migrado de um modelo semelhante ao do PAB para uma representação mais aderente à serviços de TI, semelhantes aos executados em outras organizações públicas.

Análise da equipe de auditoria:

A manifestação da unidade auditada vai ao encontro da opinião expressa pela CGU neste Relatório. O modelo de gestão contratado, seja denominado por preço fixo mensal/preço global por item, seja denominado *software as a service*, deve evoluir para um modelo que avalie, precisamente, os resultados entregues pela contratada.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 7]

“Destaca-se, ainda, a necessidade de se definir, no âmbito interno do Ministério da Cidadania e já na fase de execução contratual, o conceito de plataforma tecnológica, a fim de favorecer a compreensão das entregas e avaliação dos níveis de serviço, conforme Nota Técnica Conjunta nº 05/2022”.

Consideração 2.7: A necessidade de se decidir o conceito de plataforma tecnologia surgiu para dar mais segurança ao fiscal no momento de atestar os indicadores IDS, TMRI e IRI. Pois se fez necessário delimitar as fronteiras do que é o Portal PAB e o que é Plataforma PAB, e eliminar interpretações dúbias. No entendimento correto, o Portal PAB é parte da Plataforma PAB, afastando a visão de que os indicadores mencionados deveriam ser aferidos apenas em uma parcela da Plataforma.

Análise da equipe de auditoria:

A apresentação dos motivos pelo gestor da real necessidade de se definir plataforma tecnológica, já em período de execução contratual, reforça que não havia uma definição precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto do Contrato nº 30/2021. Logo, resta claro que não se materializou como boa prática a contratação por preço global.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 8]

“...Tal fato se justifica tendo em vista, como exemplo, que o Auxílio Criança Cidadã, que não foi executado por questões de definição legal (projeto inicial do ACC não foi aprovado pelo Congresso nos moldes propostos inicialmente, inviabilizando sua execução), está sendo suprimido do contrato, no entanto apenas o item 05 - Serviço de manutenção de instituições de ensino (creche) e famílias e gestão de vagas está sendo rescindido, em que pese compartilhar com os outros benefícios os recursos dos itens: 1 – serviço de concessão/elegibilidade; 4 - Geração de Insumo para folha insumos para folha de pagamento do Auxílio; 6 - Serviço de integração de benefícios e 7 - Serviço de elaboração de análises e relatórios personalizados sobre o Programa Auxílio Brasil. Haveria necessidade de contabilizar a repercussão da supressão do Auxílio Criança Cidadã nos itens citados vez que os serviços não foram detalhados por benefícios e incentivos. Para outros incentivos haveria impossibilidade de aditivar ou suprimir o contrato, caso houvesse necessidade, visto que não foram discriminados em itens de serviço específicos.”

Consideração 2.8: Considerando o tempo decorrido do processo de investigação do trabalho de auditoria da CGU, cabe atualizar a equipe de auditoria que o Ministério solicitou a contabilização dos impactos da supressão do ACC aos outros serviços mencionados, que resultou na celebração de termo aditivo ao Contrato, formalizando a redução de preços apresentada no quadro abaixo:

Serviço	Preço Atual (contrato nº 30/2021)	Preço Ajustado (pós supressão do ACC)	Redução (%)
Serviço de Concessão/Elegibilidade	R\$ 487.777,91	R\$ 456.546,43	6,40%
Serviço de Suporte à Gestão de Benefícios	R\$ 774.131,57	R\$ 774.131,57	0,00%
Serviço de Administração de Benefícios	R\$ 864.005,02	R\$ 807.022,21	6,60%
Serviço de Geração de Insumos para Folha	R\$ 825.993,00	R\$ 758.982,42	8,11%
Serviço de Manutenção de Instituições e Gestão de Vagas	R\$ 336.130,84	R\$ -	100,00%
Serviço de Integração de Benefícios	R\$ 488.669,29	R\$ 488.669,29	0,00%
Serviços de Relatórios	R\$ 510.049,61	R\$ 469.101,69	8,03%
TOTAL	R\$ 4.286.757,24	R\$ 3.754.453,61	12,42%

Figura 1: Extraído Ofício 891/2022 (SEI nº12932458)

Análise da equipe de auditoria:

O trecho do Relatório da CGU foi alterado para incluir a informação que o Ministério conseguiu, após negociação com a Dataprev, reduzir os valores dos itens 01, 03, 04 e 07, em repercussão à supressão do Auxílio Criança Cidadã.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 9]

“Assim considerado, o modelo de contratação por preço global por item, por mensalidade, não se coaduna a um objeto com definição imprecisa de itens e dos respectivos quantitativos, sendo este o caso do contrato em análise. Esse modelo repercute em uma fiscalização e avaliação de entregas automatizada e imprecisa, conforme detalhado em ponto específico deste Relatório”.

Consideração 2.9: Não obstante concorde com as dificuldades de se materializar uma aferição mais detalhadas sob os entregáveis da contratação, entende-se como principal finalidade da fiscalização garantir o recebimento do objeto na forma contratada, conforme Art.66 da Lei 8666/93. Desta forma, a consideração quanto à fiscalização poderia ser melhor qualificada, modificando o texto da consideração para: apesar de eficiente, faltou à fiscalização instrumentos contratuais para que tivesse maior efetividade.

Análise da equipe de auditoria:

Reforça-se, a partir das ponderações do gestor, que “a avaliação e fiscalização automatizada e imprecisa” decorre do modelo contratual, e não da capacidade ou da possibilidade dos membros da comissão de fiscalização. O resultado de todo o processo de avaliação é uma fiscalização sem efetividade.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 10]

“...Ainda que não seja possível quantificar o valor de possível prejuízo, justamente pelo modelo de contratação por preço fixo mensal, deve ser considerado que o MC esteja pagando valor integral do contrato, apesar de ainda haver um número reduzido de demandas, tendo em vista que as regras de negócio da política estão sendo definidas em concomitância à execução do contrato.

Assim, faz-se necessário que o contrato de serviços especializados de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) para utilização, disponibilização e operacionalização de plataforma tecnológica para apoiar a execução do PAB seja aprimorado, a partir de uma definição clara dos itens de serviços e segmentados por auxílios e benefícios, para um modelo de remuneração estritamente vinculado a resultados”.

Consideração 2.10: A CFACD 30/2021 está atenta à situação apresentada, inclusive há um processo com pedido de ressarcimento relacionados aos valores suprimidos do ACC anteriores ao 1º Termo Aditivo.

Análise da equipe de auditoria:

A manifestação do gestor reforça opinião expressa neste relatório de que o contrato poderia ser mais econômico se o modelo se aproximasse de uma definição mais precisa dos itens e quantitativos.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 11]

“Níveis mínimos de serviço não aferem a qualidade do serviço de TIC.”

“...deve fixar critérios de aceitação “abrangendo métricas, indicadores e níveis de serviços com os valores mínimos aceitáveis para os principais elementos que compõem a solução de tecnologia da informação”.

“A análise dos níveis mínimos de serviço definidos, fundamentados na própria descrição de cada indicador, aponta que os instrumentos de avaliação IDS, TMRI, IERP e IRI estão voltados para disponibilidade de sistemas ou suporte à manutenção de serviço de TI. Sendo que os serviços do Contrato nº 30/2021 estão relacionados, essencialmente, a entregas de arquivos, a entregas de bases de dados e a entregas de cruzamento de informações. Logo, esses indicadores não atendem a aferição da qualidade do serviço ou do mínimo do nível do serviço a ser entregue nesta contratação.”

Consideração 2.11: O conceito de qualidade está diretamente relacionado aos requisitos que clientes definem para prestação de um serviço. No caso do Contrato 30, a qualidade foi estabelecida principalmente sob a disponibilidade do arcabouço tecnológico que suporta a operacionalização do PAB (IDS, TMRI e IRI). Adicionalmente foram estabelecidos indicadores de atraso e reprocessamento (IERP e IRE). Observa-se então, corroborando com a leitura da auditoria, que os indicadores não se relacionam às entregas, o que não significa que as entregas são aceitas sem as verificações mínimas. Na prática, há processos de aceite para as entregas realizadas, entretanto, como os indicadores de qualidades previstos contratualmente não os mencionam, optou-se por não trazer os registros para os relatórios de aceitação.

Se a entrega for rejeitada pelo Ministério, a partir de regras aprovadas junto a contratada, conforme a necessidade de cada um dos benefícios, a DATAPREV corrige os erros e entrega novamente dentro do prazo pactuado. Caso o prazo não seja atendido, a empresa é glosada pelo Indicador de Entregas Realizadas Fora do Prazo Acordado (IERP). Cabe salientar que, há um processo formal de solicitação de demanda, no qual o Ministério encaminha um esboço da demanda, que é analisado pela DATAPREV, ao final da análise, é encaminhada uma Proposta de Atendimento (PA), uma vez aprovada pelo Ministério, inicia-se o prazo para atendimento.

Para os processamentos rotineiros, o pacto é registrado em um cronograma operacional e documentos de visão.

Em resumo, os indicadores se mostraram adequados, pois para que todo o fluxo de informação funcione e seja processado com qualidade e no tempo adequado, o aparato tecnológico (Plataforma de Operacionalização do PAB) necessita de alta disponibilidade.

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria da CGU se contrapõe à percepção de que os indicadores se mostram adequados. Corroborando com essa opinião, o gestor afirma que há processos de aceite para as entregas realizadas que não foram formalizados nos relatórios de aceitação, pois os indicadores de qualidade do contrato não os mencionam. Tal fato demonstra que os

indicadores previstos no contrato não são suficientes para aferirem a qualidade das entregas. Cumpre ressaltar, ainda, que a realização dessas verificações informais não foi evidenciada.

Assim, ainda que conceito de plataforma de operacionalização do PAB necessite de alta disponibilidade, a essência das entregas do contrato, entrega de arquivos, ensejariam níveis mínimos de serviço que aferissem a qualidades destes arquivos.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 12]

"Apenas o IRE, indicador de reprocessamento de elegibilidade, se vincula, em sua descrição, à qualidade e ao tempo necessário para a entrega. Porém, esse se aplica apenas aos itens 03 – administração de benefícios – e 04 – serviço de geração de insumos para folha de pagamentos do Auxílio Brasil-. E, embora a descrição aponte para avaliação de qualidade, a meta definida se restringe a “garantir as entregas dos produtos e dos serviços constantes da Ordem de Serviço dentro do prazo previsto”, ou seja, se vincula exclusivamente a entrega no prazo previsto sem aferir realmente a qualidade da entrega de serviços de TI.”

“Registra-se ainda que o IRE, indicador que poderia realmente agregar valor a uma avaliação da qualidade, não é detalhado ou justificado no Relatório de Gerenciamento de Níveis de Serviço entregue pela Dataprev após a execução do serviço, sendo apenas citado em tabelas de cálculo. “

Consideração 2.12: A tese de que o IRE se vincula exclusivamente a entrega de prazo deveria ser reconsiderada, de fato, o indicador é orientado pela qualidade da entrega que é verificada pelas áreas requisitantes. Não houve registro de desvios durante o período auditado, pois estes não foram constatados pela fiscalização.

Análise da equipe de auditoria:

Conforme apontado no texto do Relatório da CGU, a ideia que o IRE se vincula exclusivamente a entrega dentro do prazo se concretiza na definição da meta a ser definida para este indicador, conforme expresso na proposta comercial da Dataprev: *“A meta definida visa garantir as entregas dos produtos e dos serviços constantes da Ordem de Serviço dentro do prazo previsto”*.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 13]

“Ante a fragilidade dos níveis de serviço definidos, registra-se que os indicadores foram apresentados em proposta comercial da própria contratada e foram aceitos pela contratante, não tendo sido evidenciada a realização de avaliação crítica desses indicadores por parte do MC. Fato é que na execução contratual, o MC não realiza o monitoramento dos indicadores e confia na apuração realizada pela Dataprev. Certamente, esse procedimento de fiscalização automatizado é resultado da contratação de serviço de TI por remuneração no formato de preço fixo mensal, conforme evidenciado em achado específico deste Relatório.”

Consideração 2.13: A concepção de que o MC não realiza o monitoramento dos indicadores e confia na apuração realizada pela Dataprev deriva de avaliação de processos de faturamento que não refletem a integralidade do processo concreto de monitoramento realizado pelo CFACD 30/2021, pois este se restringe à objetividade de informações pertinentes para registro de conformidade à luz dos critérios de aceitação previstos contratualmente. Entretanto, a partir do posicionamento da equipe de auditoria, a CFACD 30/2021 já está implementando melhorias nos relatórios de recebimento para aumentar visibilidade do processo de monitoramento.

Análise da equipe de auditoria:

De fato, a análise da CGU deu-se a partir da avaliação documental de processos de conformidade e pagamento. Certamente, o acréscimo de informações do processo de recebimento favorecerá a evidenciação do monitoramento realizado pela Comissão de Fiscalização.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 14]

“De outro modo, pertinente destacar que nos Mapas de Gerenciamento de Riscos, os quais foram sendo elaborados ao longo das fases da contratação, não foram considerados como riscos, tanto o evento dos indicadores adotados terem sido os propostos pela contratada, como a ocorrência de a apuração desses indicadores ser executada unilateralmente pela Dataprev, não havendo meios de o MC realizar verificações nos resultados apresentados pela contratada.”

Consideração 2.14: Realmente não foi mapeado o risco de apuração de indicadores ser executada unilateralmente pela Dataprev, pois, apesar de não haver um processo automatizado de monitoramento dos indicadores de indisponibilidade, as indisponibilidades, uma vez percebidas pelos usuários, são registradas no sistema de suporte disponibilizado pela DATAPREV, o que gera um ticket a partir do registro, se inicia a contagem do prazo de indisponibilidade e da correção do incidente. Uma vez corrigido, os prazos são suspensos e o usuário recebe um feedback do atendimento. Até o momento, não houve registros de indisponibilidade, por isso, não houve repercussões por parte da Fiscalização nos relatórios de recebimento.

Análise da equipe de auditoria:

A manifestação reforça o fato de que a Unidade Auditada deve aprimorar os processos de gestão contratual e de gestão de riscos, avaliando sistematicamente os níveis mínimos de serviços adotados em seus contratos, sejam propostos pelas contratadas ou pelo Ministério.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 15]

“Monitoramento da execução contratual ocorre de forma automática e pouco efetiva.

“Entrega prevista na Ordem de Serviço não especifica os produtos esperados para o período de execução.”

Consideração 2.15: Conforme já relatado, dado que a natureza do Contrato não é orientada a entrega e sim a disponibilidade do serviço, diante da opção feita Ministério, uma vez a ordem de serviço aberta para o mês, os usuários têm a liberdade de solicitar a quantidade de demandas que julgarem necessárias, não havendo restrições de quantitativo. O pagamento será realizado integralmente independentemente do número de demandas. Em vista de tal especificidade, a CFACD entendeu que ao enumerar as demandas nas ordens de serviço, estaria restringindo as vantagens provenientes do modelo adotado e causando prejuízos à Administração. Não obstante, diante das recomendações da CGU, a CFACD está avaliando formas de harmonizar a necessidade de controle com as particularidades do Ajuste.

Análise da equipe de auditoria:

Em essência, a orientação à disponibilidade de serviço, a qual se configura o modelo contratual e repercute em ordem de serviço amplas e não específicas, gera contrato não econômico e com monitoramento automático e pouco efetivo.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 16]

“Termos de Recebimento Provisório não especificam os serviços recebidos.

A alínea f, inciso II, do artigo 33 da IN SGD/ME nº 01/2019 dispõe que o monitoramento da execução, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, deverá observar o disposto no Modelo de Gestão do Contrato e consiste na confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório quando da entrega do objeto constante na Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens.

Destarte, de 35 processos de pagamentos examinados, 28 tiveram os seus Termos de Recebimento Provisório emitidos, sendo que destes, 23 termos atestam que os serviços e/ou bens integrantes da OS foram recebidos, sem detalhar quais foram esses serviços.

Considerando que as respectivas OS, conforme exposto no subitem anterior, não definem quais são os serviços inerentes àquele período de execução, o processo de monitoramento da execução contratual restou prejudicado.”

Consideração 2.16: Os serviços previstos contratualmente são apenas 7:

1. Serviço de concessão/elegibilidade
2. Serviços para suporte à gestão de benefícios da folha de pagamento da-raiz
3. Serviço de Administração de Benefícios
4. Serviço de Operação de Insumos para Folha
5. Serviço de Manutenção de Instituição de Ensino e Famílias
6. Serviços de Relatórios

7. Serviços de Integração

No entendimento da CFACD, a emissão Termo de Recebimento Provisório (TRP) não constitui aceitação do serviço. Como a formalização de um ciclo de prestação de serviço é materializada através dos relatórios RAS e RGNS, a CFACD envia esforços nesta etapa do recebimento para verificação da integralidade, conformidade e consistência dos relatórios. As análises à luz dos critérios de aceitação são realizadas na etapa de emissão do Termo de Recebimento Definitivo (TRD).

Análise da equipe de auditoria:

A equipe da CGU compreende que a não especificação dos serviços recebidos nos Termos de Recebimento Provisório é consequência da ausência destas informações nas Ordens de Serviço. Um modelo com definição precisa dos itens e quantitativos ensinará naturalmente OS mais completas e fomentará mais precisão a todo processo de recebimento seja provisório seja definitivo.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 17]

“Ausência de documentação comprobatória quanto à avaliação das conformidades e qualidade dos serviços prestados, por parte dos fiscais requisitantes.

O inciso III, do artigo 33 da IN SGD/ME nº 01/2019 aduz que o monitoramento da execução, a cargo do Fiscal Requisitante do Contrato, deverá observar o disposto no Modelo de Gestão do Contrato e consiste em: avaliar a qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, a partir da aplicação das listas de verificação e de acordo com os critérios de aceitação definidos em contrato, em conjunto com o Fiscal Técnico do Contrato; identificar não conformidades com os termos contratuais, em conjunto com o Fiscal Técnico do Contrato; confeccionar e assinar Termo de Recebimento Definitivo, com base nas informações produzidas no recebimento provisório, na avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e na conformidade e aderência aos termos contratuais, em conjunto com o Fiscal Técnico do Contrato.

Não obstante os Termos de Recebimento Definitivo informarem que os indicadores constantes do Projeto Básico para verificação do Acordo de Nível de Serviço (ANS) foram cumpridos, nos processos analisados não constam análises das conformidades e da qualidade dos serviços prestados, baseadas nos requisitos e nos critérios de aceitação definidos no Modelo de Gestão do Contrato, efetuadas pelas fiscais requisitantes.”

No entendimento da CFACD, a emissão Termo de Recebimento Provisório (TRP) não constitui aceitação do serviço. Como a formalização de um ciclo de prestação de serviço é materializada através dos relatórios RAS e RGNS, a CFACD envia esforços nesta etapa do recebimento para verificação da integralidade, conformidade e consistência dos relatórios. As análises à luz dos critérios de aceitação são realizadas na etapa de emissão do Termo de Recebimento Definitivo (TRD).”

Consideração 2.17: Ao que se refere a aderência aos critérios de aceitação do Modelo de Gestão do Projeto Básico, conforme transcrição abaixo, são essencialmente baseadas nos indicadores de níveis de serviço.

“7.1. Critérios de Aceitação

7.1.1. A verificação da prestação do serviço deverá ser realizada com base em níveis de serviço definidos neste Projeto Básico. Níveis de Serviço são indicadores mensuráveis estabelecidos pelo CONTRATANTE capazes de aferir objetivamente os resultados pretendidos com a respectiva contratação”

Ou seja, a Fiscalização executou o recebimento de acordo com os critérios de aceitação, conforme estabelecido no modelo de gestão Contrato, registrando o cumprimento dos indicadores.

Não obstante, a partir das constatações feitas pela a auditoria, a CFACD 30/2021 está avaliando a melhor forma de aprimorar a transparência ao processo de medição e contribuir com processo de verificação/prestação de contas.

Análise da equipe de auditoria:

O relatório da CGU e a manifestação do gestor coincidem na apreciação de que o processo de medição pode ser aprimorado, inclusive inserindo mais robustez à documentação anexada ao processo de pagamento.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 18]

“Termo de Recebimento Definitivo assinado antes do Termo de Recebimento Provisório.

Identificou-se, porém, na OS nº 03 emitida para o Serviço de Geração de Insumos para Folha, que o Termo de Recebimento Provisório foi assinado em 29.04.2022, e o Termo de Recebimento Definitivo foi assinado na data de 28.04.2022, ou seja, o Termo de Recebimento Definitivo foi assinado antes do Termo de Recebimento Provisório, o que pode caracterizar pouca efetividade no acompanhamento da execução processual, sem atentar para as verificações necessárias”

Consideração 2.18: Por se tratar da primeira ordem de serviços e alguns fiscais estarem se adaptando ao processo e aos mecanismos de fiscalização, realmente, ocorreu essa falha. Mas entendemos que a falha é pontual e não caracteriza o acompanhamento processual como de pouca efetividade.

Análise da equipe de auditoria:

A equipe de auditoria da CGU concorda que se trata de falha pontual, sendo apenas citada neste relatório como mais um elemento demonstrativo de automatização da fiscalização.

Manifestação da Unidade Examinada:

Considerações quanto às RECOMENDAÇÕES

[TRECHO 19]

“1. Avaliar alteração do modelo contratual que se baseie em resultados, discriminação de especificações dos serviços contratados, incluindo a individualização dos serviços por benefícios e incentivos do PAB, e definição de indicadores que avaliem conformidade e qualidade das entregas, de modo a vincular os pagamentos às entregas efetivamente realizadas, com o intuito de minimizar despesas financeiras desnecessárias.”

Consideração 3.1: Como já foi dito neste expediente, a STI vem implementando mudanças nos contratos com a DATAPREV sob sua gestão. Um dos objetivos é reduzir o número de contratos, para isso é necessário identificar o modelo que servirá de invólucro para agrupar o conjunto de serviços prestados através de contratos variados com a empresa.

Com resultado dessa ação, recentemente, assinou-se o Contrato Administrativo nº 44/2021 (SEI nº 71000.055749/2022-56), cujo o objeto é execução de serviços técnicos especializados de tecnologia da informação e comunicações – TIC para atender as necessidades dos Auxílios Emergenciais (AE20, AER e AE21) englobando as decisões judiciais e as reversões administrativas, saindo do modelo de preço global, para o modelo sob demanda, com entregas melhor definidas, buscando maior aderência às recomendações da CGU.

Na gestão anterior, havia disposição para propagar a mudança aos demais contratos. Como o Ministério está num momento de acomodação da nova gestão, não é possível afirmar ainda se ações permanecerão priorizadas para o curto prazo.

Cabe ainda esclarecer que, através das lições aprendidas no planejamento da contratação do Contrato 44/2021, o novo modelo trouxe vantagens e desafios à Administração, entretanto, ainda não se tem estudos que concluam ou não sobre qual modelo é o mais vantajoso.

Análise da equipe de auditoria:

A CGU irá emitir e monitorar essa recomendação, com vistas a contribuir para que a gestão de contratos de TI, que suportam os programas de transferência de renda, sejam mais econômicos e eficientes.

Manifestação da Unidade Examinada:

[TRECHO 20]

“2. Definir modelo de relatórios de acompanhamento e fiscalização do contrato contendo as análises realizadas sobre conformidade e qualidade das entregas que embasem os termos de recebimento do Contrato nº 30/2021. Inserir nas ordens de serviço as entregas efetivamente esperadas para o período de execução.”

Consideração 3.2: Importa saber que a CFACD 30/2021 já está implementando melhorias que aprimorem a prestação de contas do Contrato, conforme as

orientações da CGU e respeitando as restrições impostas pelo modelo contratual, de forma a não o distorcer.

Análise da equipe de auditoria:

A CGU irá emitir e monitorar essa recomendação, atuando inclusive para que o aprendizado e aprimoramentos se disseminem em contratos semelhantes.

Manifestação da Unidade Examinada:

Consideração quanto às CONCLUSÕES

[TRECHO 21]

“Dos resultados dos exames, verifica-se que as fragilidades identificadas se referem a falhas no planejamento, tendo ocorrido a contratação no contexto de contratação anterior à definição das regras de negócio do programa, fato que constitui causa dos demais achados de auditoria.”

Consideração 4.1: Na leitura da CFACD 30/2021, se o termo “falhas no planejamento” fosse substituído por limitações imposta no planejamento, o texto estaria mais harmonizado com a realidade dos fatos.

Sem embargo às considerações pontuais feitas neste ofício, cabe ainda solicitar que seja examinada com atenção a adequação da fronteira estabelecida no texto para distinguir as limitações impostas ao modelo contratual adotado pelo Ministério de eventuais falhas acometidas de Comissão de Fiscalização. Ao ler o relatório, um leitor menos atento pode interpretar que houve omissão no monitoramento da execução contratual, se afastando muito do que de fato ocorreu. Pois, ao observar o histórico contratual, é facilmente notada a diligência da Comissão, sempre no sentido de se fazer cumprir as obrigações e colaborar com a fluidez dos serviços prestados”.

Análise da equipe de auditoria:

O presente Relatório contextualiza fatos que, possivelmente, são causas para as falhas no planejamento desta contratação, que estão relacionadas ao contexto em que ocorreu a contratação e ao modelo contratual adotado e não à omissão ou à capacidade técnica dos membros da comissão de fiscalização no cumprimento de suas obrigações. Quanto ao monitoramento, no achado 4, foram evidenciadas as circunstâncias que demonstram fragilidade no processo de monitoramento da execução contratual.