MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/009415/2016**
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS:	JERUSA MARINS PAES COELHO EDELVINO DA SILVA GÓES FILHO
ORIGEM:	SUPERINTENDÊNCIA DE RECURSOS LOGÍSTICOS (SRL)
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO (SAEB)

PARECER N° 000383/2017

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Auditoria** realizada, no período de março a dezembro de 2016, pela Sexta Coordenadoria de Controle Externo (6ª CCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), na Superintendência de Recursos Logísticos (SRL), com o objetivo de avaliar os principais processos de Tecnologia da Informação (TI) que suportam o Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviço (SIMPAS), bem como "*sua eficiência em relação ao cumprimento da finalidade para qual foi desenvolvido, especificamente em relação ao gerenciamento dos processos de aquisição de materiais, bens patrimoniais e serviços pela Administração Pública Estadual, sobretudo no que diz respeito a aderência entre as informações nele registradas e o arcabouço normativo que disciplina sua operacionalização, utilização e aplicação, inclusive junto aos órgãos usuários do Estado*".

Durante a Auditoria, a Unidade Técnica avaliou o sistema SIMPAS; sua base de dados e documentação técnica; seu usuário final; a infraestrutura tecnológica disponibilizada para operação do SIMPAS, a cargo da PRODEB; além de processos relacionados à tecnologia e segurança da informação, utilizando-se de um ambiente tecnológico para realização de testes e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

análises do sistema (ambiente exclusivo com cópia de dados do Sistema SIMPAS, envolvendo compras publicadas a partir de julho/2014 a dezembro/2015, além de outras bases de dados utilizadas pelo SIMPAS), tendo oportunizado, ao longo dos trabalhos, esclarecimentos pelos gestores.

Às fls. 1706282-105/1706282-114, a 6ª CCE identificou diversas irregularidades no Sistema "*relacionadas ao apoio aos usuários, a estrutura da unidade gestora, a operacionalidade e gestão do módulo de cadastro de fornecedores, a segurança e à inconsistência das informações do sistema, a integração do SIMPAS com outros sistemas corporativos e a outras questões relevantes provenientes de problemas e sugestões apresentadas pelos usuários do SIMPAS".*

Os gestores responsáveis, Sra. Jerusa Marins Paes Coelho, Superintendente de Recursos Logísticos, e Sr. Edelvino da Silva Góes Filho, Secretário da Administração, foram devidamente notificados às fls. Ref. 1733617, 1733615, 1746718, 1750951 e 1759132, mas não apresentaram manifestação. Registre-se que, às fls. Ref. 1753774, o Sr. Edelvino da Silva Góes Filho requereu dilação de prazo, a qual foi concedida pelo Exmo. Relator.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas (MPC) para o devido pronunciamento.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Ao fim do exame auditorial, a Sexta Coordenadoria de Controle Externo enumerou as seguintes irregularidades/deficiências no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviço (SIMPAS):

> **I. Deficiências relacionadas ao apoio aos usuários do SIMPAS. (item II.1 do Relatório de Auditoria)**
>
> 1. Inconsistências nos cadastros de unidade organizacional e de usuários do SIMPAS (item 2.1.1);
> 2. Ações insuficientes para qualificar os usuários na operacionalização do SIMPAS (item 2.1.2);
> 3. Suporte técnico disponibilizado pela SAEB insuficiente para apoiar e orientar os usuários na operacionalização do SIMPAS (item 2.1.3);
> 4. Problemas levantados pelos usuários quanto da necessidade de atualização do SIMPAS (item 2.1.4); e

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

5. Outros problemas e sugestões apresentadas pelos usuários do SIMPAS. (item 2.1.5).

II. Deficiências relacionadas a gestão do módulo cadastro de fornecedores e a estrutura da unidade gestora do SIMPAS. (item II.2 do Relatório de Auditoria)

1. Contratação indevida pelo Estado de fornecedores que apresentam servidores públicos em seu quadro societário. (item 2.2.1);
2. Morosidade na conclusão dos processos administrativos instaurados contra empresas fornecedoras de bens e/ou serviços ao Estado que mantinham em seu quadro societário servidores públicos. (item 2.2.2); e
3. Precariedade do quadro de servidores da Diretoria de Suporte à Logística, composto, majoritariamente, por cargos comissionados e servidores contratados pelo REDA. (item 2.2.3).

III. Deficiências relacionadas à segurança da informação do SIMPAS. (item II.3 do Relatório de Auditoria)

1. Ausência de integridade referencial entre as tabelas. (item 2.3.1);
2. Operações realizadas sem a identificação do usuário responsável. (item 2.3.2);
3. Operações realizadas por usuários sem permissão de acesso. (item 2.3.3);
4. Usuários ativos que não fazem parte do quadro de servidores do Estado. (item 2.3.4);
5. Usuários afastados, demitidos ou falecidos, porém ativos no Sistema SIMPAS. (item 2.3.5);
6. Estruturas sem utilidade na base de dados. (item 2.3.6);
7. Usuários com dados cadastrais inconsistentes. (item 2.3.7); e
8. Usuários realizando transações a partir de diversas estações de trabalho. (item 2.3.8).

IV. Deficiências relacionadas às inconsistências nas informações do sistema SIMPAS. (item II.4 do Relatório de Auditoria)

1. Ausência de Fundamentação Legal para processos de compra realizados por Dispensas. (item 2.4.1);
2. Ausência de valor de proposta ofertada pelo fornecedor vencedor em licitações homologadas. (item 2.4.2); e
3. Início de vigência de ata de registro de preços anteriores a data de homologação da licitação. (item 2.4.3).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

V. Deficiências relacionadas à integração do sistema SIMPAS com outros sistemas corporativos. (item II.5 do Relatório de Auditoria)

1. SRD no SIMPAS sem correspondência no FIPLAN. (item 2.5.1);
2. Composição incorreta do número da SRD. (item 2.5.2);
3. Fornecedor Contratado não vencedor da licitação. (item 2.5.3);
4. Valor do contrato maior que o da proposta do fornecedor vencedor. (item 2.5.4);
5. Operações realizadas por usuários do SIMPAS que são funcionários de empresas privadas. (item 2.5.5);
6. Operações realizadas por usuários do SIMPAS após a data de seu falecimento. (item 2.5.6); e
7. Usuários do SIMPAS cadastrados com divergência em relação ao cadastro na Secretaria da Receita Federal. (item 2.5.7).

Inicialmente, cumpre destacar que o Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS) tem como **finalidade precípua o gerenciamento dos processos de aquisição, catalogação, distribuição e controle** de **materiais**, **bens patrimoniais** e **serviços** da Administração Pública Estadual, nos termos do Art. 2º do Decreto n. 7.919/2001, sendo de utilização obrigatória para todos os Órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações.

A importância e o alcance do SIMPAS exigem a adequação e eficácia dos controles exercidos sobre o referido Sistema, de forma a garantir a integridade, a disponibilidade e a confiabilidade das informações e registros nele inseridos, os quais devem representar com exatidão a realidade. Os achados apresentados pela Auditoria, no entanto, demonstram uma série de irregularidades/deficiências do Sistema comprometedoras de sua eficácia e do seu controle, em prejuízo ao interesse público de zelar pela legalidade e segurança da informação no Estado da Bahia.

GRUPO I – DAS DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS AO APOIO AOS USUÁRIOS DO SIMPAS:

Quanto às deficiências relacionadas ao apoio aos usuários do SIMPAS (Item 2.1 do Relatório de Inspeção), a Unidade Técnica identificou fragilidades na gestão dos cadastros de unidade organizacional e de usuários do SIMPAS, como a ausência de identificação precisa dos usuários que realizam operações no Sistema; ausência de controles dos acessos de usuários ao Sistema e a falta de manutenção adequada dos cadastros, situações que comprometem a segurança da informação constante do Sistema e dificultam o exercício adequado do controle sobre os dados registrados pelos Órgãos/Unidades.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

Tais irregularidades/deficiências materializam violação a preceitos do Decreto Estadual n. 16.106/2015 e da Instrução da SAEB n. 020/2006 que atribuem à Superintendência de Recursos Logísticos (SRL) o dever de garantir a integridade e fidedignidade do cadastro de usuários dos sistemas corporativos de compras públicas, de administração de material permanente e de serviços administrativos em operação nos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Importante asseverar que **a responsabilidade dos Órgãos/Unidades pelo cadastramento de seus usuários e, por conseguinte, pelo lançamento de dados no Sistema, não exclui a responsabilidade da SAEB pelas informações inseridas no SIMPAS por tais entidades, haja vista seu dever legal de gerenciar o cadastro, competindo-lhe zelar pelo adequado e eficaz controle das informações constantes do Sistema, de forma a assegurar a observância dos princípios da legalidade e da segurança da informação.**

Assim, o escorreito cadastramento de usuários do SIMPAS deve ser fiscalizado pela SAEB que deve dispor de meios para obter informações fidedignas dos Órgãos/Unidades, devendo registrá-las no cadastro das unidades do Sistema, a fim de minimizar eventuais incongruências das informações.

Outro ponto abordado na Auditoria que compromete a utilidade/adequação do SIMPAS consiste no empreendimento insatisfatório pela SRL/SAEB de ações para capacitação dos usuários na operacionalização do Sistema, dificultando o seu desenvolvimento como banco de dados confiável e íntegro, por falta de orientação especializada para que se utilize amplamente as ferramentas disponíveis e respeite a um regramento uniforme, devidamente parametrizado. É imprescindível, portanto, que sejam devidamente capacitados os servidores que operacionalizam o SIMPAS, a fim de se maximizar a utilização dos recursos disponíveis pelo Sistema, otimizando os serviços e reduzindo a necessidade de apoio técnico da SAEB aos usuários.

O suporte técnico disponibilizado pela SAEB também foi considerado insuficiente para apoiar e orientar os usuários na operacionalização do SIMPAS. Dentre as causas da fragilidade deste suporte técnico foram mencionadas na Auditoria a inexistência de uma central de atendimento aos usuários adequadamente estruturada; a falta de divulgação dos canais de comunicação; e a escassez de pessoal destinado a dar suporte técnico aos usuários do Sistema. O que se observa, portanto, é a não utilização das tecnologias e ferramentas disponíveis e que podem proporcionar uma melhora no desempenho do Sistema e um melhor aproveitamento pelos usuários de seus sistemas corporativos.

As dificuldades relatadas pelos usuários do Sistema quanto à sua atualização também

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

geram a defasagem do Sistema que, para atender à sua finalidade, deve ser alimentado por pessoal capacitado, com suporte técnico adequado, de forma que as informações inseridas se atenham a parâmetros pré-fixados de forma a evitar discrepâncias decorrentes de falhas de comunicação ou de divergência na interpretação dos dados, interferindo diretamente no papel que o Sistema deve exercer no controle dos materiais, bens e serviços públicos estatais.

GRUPO II - DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS À GESTÃO DO MÓDULO CADASTRO DE FORNECEDORES E À ESTRUTURA DA UNIDADE GESTORA DO SIMPAS:

Foram enumeradas pela Unidade Técnica falhas relacionadas à gestão do Módulo Cadastro de Fornecedores e à estrutura da Unidade Gestora do SIMPAS (Item 2.2 do Relatório de Inspeção), relativas à sistemática de funcionamento do fluxo de processos para fornecimento do Certificado de Registro Cadastral (CRC) aos interessados, em que foi identificada **renovação cadastral de fornecedores que apresentam sócios que são servidores públicos**; aos procedimentos relacionados à conferência das certidões de regularidade com a Fazenda Federal, Seguridade Social, FGTS e as Fazendas Estadual e Municipais, ainda com pendências; ao tempo médio de conclusão do processo de cadastramento, cuja sazonalidade afeta o tempo de atendimento das demandas; e ao **efetivo de servidores responsáveis em executar as tarefas atribuídas à Coordenação de Gestão do Cadastro de Fornecedores (CGCF), composto majoritariamente por cargos temporários e com quantitativo incompatível com o volume da demanda**.

No que se refere à **renovação cadastral de fornecedores que apresentam servidores públicos em seu quadro societário**, constatou-se que "*o SIMPAS, atualmente, não está efetivando o cadastramento de novos fornecedores que tenham sócios que sejam servidores do Estado, com base no parecer PGE PA-NLC-PIV – 258/2014*"; que "*dos 36 fornecedores identificados na trilha "Licitante com sócio servidor público", 25 foram cadastrados **antes** da integração com o SIRH, que ocorreu em setembro de 2014*"; que "*seus cadastros estão sendo renovados em função da não emissão do Parecer Jurídico da PGE, que impede que sejam aplicadas as penalidades de suspensão ou cancelamento dos cadastros dos fornecedores que possuem sócios do Estado em seus quadros societários, de modo que seus cadastros permanecem ativos no CAF/SIMPAS até que seja imposta a penalidade devida*", tendo concluído a 6ª CCE que "*das 36 ocorrências detectadas pela trilha de auditoria, [...] apenas **9 permanecem irregulares**, pois os servidores, que integravam o quadro societário das empresas fornecedoras, foram demitidos/exonerados ou saíram do quadro societário da empresa, conforme verificou-se nos documentos apresentados*" (Quadro 02 do Relatório de Inspeção).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

É cediço que, nos termos da Lei Estadual n. 9.433/2005 e da Lei Federal n. 8.666/93, é expressamente vedada a participação de servidores públicos, direta ou indiretamente, em licitações e contratos firmados por órgãos ou entidades aos quais estejam vinculados. A proibição legal tem a finalidade de vedar a contratação de empresas que possuam como sócios servidores públicos, com o nítido escopo de proibir que estes exerçam influência no âmbito da Administração Pública em benefício das empresas que detêm participação societária, por meio de privilégios decorrentes da própria atuação como servidor nas contratações públicas, como informações sigilosas e antecipadas sobre questões de conhecimento exclusivo da Administração, o que coloca em risco a isonomia do certame e afronta os princípios da impessoalidade e da moralidade, salvaguardados pelo art. 37 da Constituição Federal e pelo art. 3° da Lei Baiana de Licitações.

Assim, caracterizada violação ao art. 18 da Lei Estadual n. 9.433/05, é imperativa a não inscrição/renovação cadastral no SIMPAS de fornecedores que apresentem servidores públicos em seu quadro societário, devendo ser disponibilizado, no Certificado de Registro Cadastral – CRC, a informação acerca da existência, ou não, de servidor público no quadro societário de empresas fornecedoras de bens e/ou serviços ao Estado. Impõe-se, ainda, a instauração de processos administrativos para apuração e regularização da situação relativa aos seguintes fornecedores: OMC Comércio de Produtos Médicos Hospitalares Ltda.; Base Medical Comércio de Produtos Hospitalares e Odontológicos Ltda.; Pacto Projetos e Obras Ltda.; UES Papelaria e Comercial Ltda.; e, Lobato e Bittencourt Ltda (Quadro 02 do Relatório de Inspeção), conforme recomendado expressamente pela Auditoria.

Importante salientar que a **morosidade na conclusão dos processos administrativos instaurados contra empresas fornecedoras de bens e/ou serviços ao Estado que mantinham em seu quadro societário servidores públicos** tem corroborado para a manutenção dessas contratações ilegais.

Observe-se que a imposição de penalidades (suspensão ou ao cancelamento do registro cadastral no Cadastro Unificado de Fornecedores – CAF do SIMPAS) ao fornecedor que apresente em seu quadro societário sócio servidor público está vinculada à emissão de Parecer Jurídico pela PGE, tendo a Auditoria consignado que "*a ausência de manifestação da PGE sobre consulta realizada pela DSL, por meio do processo 0200150211300, acerca da manutenção ou não desses fornecedores no CAF, tem impactado negativa e diretamente sobre uma das funcionalidades do Cadastro de Fornecedores do Sistema SIMPAS, que é impedir o cadastramento de fornecedores que se enquadram nessa situação, de modo a evitar que o Estado realize contratações com esses fornecedores*".

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

A Superintendência de Recursos Logísticos – SRL detém competência para acompanhar a instauração dos processos administrativos junto aos órgãos competentes e informá-los acerca da ocorrência dessas situações irregulares envolvendo seus servidores, para adoção das medidas cabíveis, como o cancelamento/suspensão do cadastro das empresas fornecedoras do Estado que detenham servidores públicos em seu quadro societário, em cumprimento à Instrução Normativa da SAEB n. 008 de 08/08/2005. Impõe-se, portanto, que sejam empreendidos os esforços necessários para a finalização destes processos, uma vez que a permanência de tal irregularidade tem impactado negativamente sobre uma das funcionalidades do SIMPAS, a de impedir o cadastramento de fornecedores que se enquadram nessa situação de ilegalidade, permitindo que o Estado continue contratando de forma irregular.

A Unidade Técnica constatou a **precariedade do quadro de servidores da Diretoria de Suporte à Logística – DSL, composto, majoritariamente, por cargos comissionados e servidores contratados pelo REDA**, o que fragiliza a sua capacidade de supervisionamento e controle das atividades de gestão do Cadastro Unificado de Fornecedores – CAF.

Conforme Tabela 01 do Relatório de Inspeção, dos 39 (trinta e nove) servidores da Unidade, apenas 03 (três) são servidores efetivos, sendo os 36 (trinta e seis) restantes servidores não efetivos (comissionados, REDA e estagiários).

Além do quadro reduzido de servidores efetivos, dos 03 únicos (três) servidores efetivos lotados na DSL, nenhum deles exerce função de direção ou coordenação, em prejuízo à continuidade da gestão, execução e controle da atividade exercida. Esta insuficiência de pessoal capacitado para o exercício das atribuições da DSL, aliada à alta rotatividade de servidores sem vínculo efetivo com o Estado, compromete as atividades de acompanhamento, fiscalização e controle dos processos de cadastramento, descadastramento ou suspensão de fornecedores no SIMPAS; dificulta a apuração de irregularidades praticadas por fornecedores candidatos ao cadastramento, licitante ou contratado; bem como constitui empecilho ao aprimoramento do Sistema, em razão da falta ou perda do investimento em capacitação.

Consigne-se que a contratação temporária não pode ser encarada como uma “válvula de escape” à exigência constitucional do concurso público, esculpida no art. 37, II, da Constituição Federal, estando o seu emprego condicionado ao rigoroso atendimento dos pressupostos constitucionais, dentre os quais se insere a singularidade do interesse público a ser atendido.

Com efeito, quando a atividade for contínua, permanente, possibilitando, em tese, a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

realização de concurso público, o exame da singularidade do interesse público deve ser mais rigoroso, de modo a tornar legítima a contratação temporária apenas em **situações extremamente excepcionais**, em que a **urgência** da situação concreta, aliada à **alta relevância do interesse público** a ser atendido, impuser a ampliação imediata e temporária do quadro de pessoal até que ser ultimado o concurso público, sob pena de grave prejuízo à coletividade. Tratando-se, ao revés, de **situação comum de carência de pessoal** para o desempenho de serviços permanentes e regulares, como é o caso dos autos, a Administração Pública não poderá se furtar à exigência do concurso público.

Em verdade, a contratação via REDA há muito tem se tornado frequente no Estado da Bahia, sendo constantemente utilizada em substituição aos servidores concursados. É nítida a omissão da Administração em adotar providências para a abertura de concurso público para diversos cargos. É uma situação em que a exceção se tornou regra. E, quanto maior o lapso temporal dentro do qual se renovam as contratações por REDA na unidade para as mesmas funções, menor o substrato para a sua manutenção, tendo em vista que o que perdura indefinidamente não pode ser considerado como excepcional ou temporário.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União posicionou-se pela necessidade de substituição gradativa do quadro de pessoal de Tecnologia da Informação - TI:

> 64. O preenchimento de vagas com profissionais requisitados e ocupantes de cargos de livre provimento vai de encontro às recomendações contidas nos itens 9.4.5 e 9.13 a 9.18 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário. Em outras palavras, mais de 6% dos cargos (3,6% de requisitados + 2,7% de livre provimento = 6,3%) que **deveriam ser ocupados por pessoal de quadro próprio, capaz de realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática**, continuam sendo ocupados por pessoas estranhas ao quadro permanente de pessoal das instituições da APF.
>
> […]
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
>
> […]
>
> 9.2. **determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU:
>
> 9.2.1. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público que orientem as instituições sob sua

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

> jurisdição a:
>
> 9.2.1.1. identificar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, **situações em que atividades sensíveis e estratégicas inerentes à TI, como tarefas de planejamento, coordenação, supervisão, controle e governança, estejam sendo exercidas por agentes externos ao quadro permanente de pessoal da instituição, sugerindo a substituição desses por servidores ou empregados públicos efetivos**, e
>
> 9.2.1.2. a elaborar plano de ação, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, com vistas à gradativa substituição dos referidos agentes externos por servidores ou empregados públicos efetivos, em período previamente definido no referido plano, segundo estudos e planejamentos relativos à disponibilidade e/ou à contratação de pessoal efetivo para o exercício dessas atividades, caso não seja possível a substituição imediata dos agentes externos mencionados;
>
> (Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.200/2014. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 14/5/2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21/05/2015) (grifou-se)

Assim, o fato da DSL possuir mais colaboradores contratados por meio de REDA do que providos por meio do regular certame público, meio competente para selecionar pessoal qualificado destinado a desempenhar as suas atribuições finalísticas, impacta diretamente na efetividade, na continuidade e na qualidade do serviço prestado, razão pela qual se faz premente a necessidade de realizar concurso público para o provimento de seu quadro de pessoal efetivo.

Conclui-se, portanto, que o SIMPAS, que alimenta o Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado da Bahia (CAF), deve ser um sistema sólido, confiável e atualizado, e, para tanto, é imprescindível que haja observância das prescrições normativas, da adequada capacitação dos servidores e da prevalência de servidores efetivos que possam dar continuidade ao aprimoramento do Sistema, de forma a assegurar a segurança da informação e a sua utilidade para que seja resguardado o interesse público.

GRUPO III - DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS À SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO DO SIMPAS:

As falhas reunidas no Grupo III (Item 2.3 do Relatório de Inspeção), como a ausência de integridade referencial nos bancos de dados dos sistemas SIMPAS e COMPRASNET; operações realizadas sem a identificação do usuário responsável; operações realizadas por usuários sem permissão de acesso; usuários ativos que não fazem parte do quadro de servidores do Estado; usuários afastados, demitidos ou falecidos, porém ativos no Sistema SIMPAS; estruturas sem utilidade na base de dados; usuários com dados cadastrais inconsistentes; e usuários realizando transações a partir de diversas estações de trabalho, **são gravosas por comprometerem a**

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

confiabilidade, disponibilidade e integridade dos dados constantes do Sistema, bem como por propiciarem a ocorrência de fraudes.

A extrema fragilidade da segurança das informações constantes do SIMPAS põe em risco toda a atividade estatal que não dispõe de informações íntegras e confiáveis para a sua atuação e acentua a vulnerabilidade do controle, devendo ser avaliadas as irregularidades identificadas pela Auditoria a fim de que sejam empreendidos os esforços necessários para a regularização das discrepâncias das informações constantes do banco de dados do SIMPAS com a realidade que devem representar.

Tais irregularidades infringem, ainda, as orientações dispostas na NBR ISO/IEC 27002:2005 da ABNT que disciplinam boas práticas de segurança da informação e que deveriam ser observadas na gestão do SIMPAS.

GRUPO IV - DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS ÀS INCONSISTÊNCIAS NAS INFORMAÇÕES DO SISTEMA SIMPAS:

A Auditoria identificou, ainda, a existência de informações imprecisas ou incompletas no Sistema, consubstanciadas na ausência de fundamentação legal para processos de compra realizados por Dispensas; na ausência de valor de proposta ofertada pelo fornecedor vencedor em licitações homologadas; e no início de vigência de ata de registro de preços anterior a data de homologação da licitação.

Conforme explanado pela 6ª CCE, no Relatório de Inspeção, essas falhas ocorreram em função da permissão do Sistema em completar os registros sem a obrigatoriedade do preenchimento de todas as informações, contrariando o disposto na NBR ISO/IEC 27002:2005. Informou que, atualmente, é possível alimentar o Sistema realizando o cadastramento de processos de compra por Dispensas sem informar a respectiva fundamentação legal, da mesma forma em que se pode registrar a homologação de licitação sem validar se os preços propostos para seus itens foram lançados no sistema.

A inserção da fundamentação legal nos processos de Dispensa é essencial para a análise da legalidade do ato, assim como é obrigatória a sua menção na publicação oficial, nos termos do § 2º do art. 131 da Lei Estadual n. 9.433/2005. O valor da proposta do fornecedor vencedor da licitação também deve constar do Sistema, em observância ao disposto no art. 57 da Lei Estadual n. 9.433/05, a fim de viabilizar-se o exercício do controle

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

Observe-se que o Sistema permite a entrada de dados que não apresentam valores lógicos em relação ao desenvolvimento processual, tendo sido apresentados pela Auditoria 11 (onze) casos em que a data de início de vigência da ata de registro de preço era anterior à data da homologação da licitação, o que contraria a ordem do certame.

As inconsistências nas informações do sistema SIMPAS (item 2.4 do Relatório de Inspeção), especialmente no que diz respeito às informações de processos de dispensa e de licitação, limitam a verificação da legalidade e regularidade dos procedimentos, circunstância que dificulta sobremaneira o controle interno e externo dos contratos firmados e que oferece obstáculo à apuração acerca do atendimento aos princípios da eficiência, impessoalidade e moralidade.

Dessarte, e tendo em vista que as falhas apontadas decorrem, em sua maioria, de lançamentos indevidos ou incompletos, é de suma importância a correção dessas permissões do Sistema, conforme Recomendações da Auditoria e diretrizes da NBR ISO/IEC 27002:2005, a fim de evitar o registro inadequado de informações no sistema SIMPAS, de forma a garantir o adequado exercício do controle.

GRUPO V - DEFICIÊNCIAS RELACIONADAS À INTEGRAÇÃO DO SISTEMA SIMPAS COM OUTROS SISTEMAS CORPORATIVOS:

Durante o exame, foi identificada uma série de deficiências relacionadas à integração do SIMPAS com outros sistemas corporativos, como o FIPLAN, com fragilidades que comprometem o controle do ciclo do processo licitatório, contratações e seus aditivos.

Destacam-se, por sua acentuada gravidade, as irregularidades pontuadas nos subitens 03 e 04 relacionadas, respectivamente, ao **registro de fornecedor contratado não vencedor da licitação** e de **valor do contrato maior que o da proposta do fornecedor vencedor**.

A contratação de fornecedor diverso do vencedor no certame consiste em irregularidade gravíssima, que contraria o art. 130 da Lei Estadual n. 9.433/05, que dispõe que "*a Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade*". De igual maneira, a contratação por valores superiores aos apresentados na proposta do fornecedor vencedor viola frontalmente os ditames da Lei de Licitações do Estado da Bahia (Tabelas 07, 08 e 09 do Relatório de Inspeção).

A Auditoria apontou, todavia, como causa para essas a inconsistências, a falta de uma

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

integração mais abrangente entre os sistemas SIMPAS e FIPLAN. Isso porque a integração existente **contempla apenas o estágio inicial da contratação, de modo que os ajustes ao longo do processo não são refletidos no FIPLAN**, como no caso de alteração na Autorização de Fornecimento de Materiais (AFM)/ Autorização de Prestação de Serviços (APS). A consulta exclusiva ao SIMPAS, portanto, não permite avaliar a regularidade da contratação, tendo em vista que o registro da etapa inicial não é devidamente atualizado com os ajustes que ocorrem durante o processo. De igual forma, **o extrato de informações do SIMPAS não permite averiguar a lisura do processo**, de modo que sua defasagem impõe dificuldades aos controles interno e externo.

As diferenças e divergências de informações relativas aos registros efetuados nos Sistemas Corporativos (Item 2.5 do Relatório de Inspeção) fragilizam a idoneidade dos extratos fornecidos pelo SIMPAS, configurando um obstáculo ao trabalho da Auditoria e do Tribunal de Contas. Essas dificuldades, inclusive, já foram apontadas pelo *Parquet* de Contas nos processos de prestação de contas consolidadas da Secretaria de Administração do Estado da Bahia (SAEB), referentes aos exercícios de 2011 e 2012 (TCE/000635/2012 e TCE/000987/2013), por obstar a aferição da regularidade das transações.

A ausência de integração entre o SIMPAS e outros sistemas, a exemplo do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos (SIRH), responsável pelo controle de pessoal dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual, e do Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (SISOBI), ocasiona, ainda, outras irregularidades no acesso, destacadas nos subitens 05 e 06 do mesmo Grupo de irregularidades.

Afirma a Unidade Técnica que, como consequência dessa falta de integração, operações importantes no SIMPAS ficam vulneráveis a manipulações por pessoas indevidas, como **usuários que são funcionários de empresas privadas**, acarretando sérios riscos ao erário, em razão da absoluta falta de controle dos acessos.

O TCU, no supracitado Acórdão n. 1.200/2014, abordou a questão da segurança da informação manipulada por pessoal estranho ao quadro permanente do órgão:

> […]
> 92.1. **os cargos sensíveis ainda são, em 14% das posições, ocupados por agentes estranhos aos quadros permanentes das instituições, o que pode provocar problemas consideráveis em termos de segurança de informações, continuidade dos negócios suportados pela TI e ausência de imparcialidade na relação com fornecedores de soluções de TI ou prestadores de serviços**;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

> [...]
> (Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.200/2014. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 14/5/2014. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21/05/2015)
> (grifou-se)

A Auditoria noticiou, ainda, que foram registradas operações realizadas por usuários após a data de seu falecimento, como já comentado no item 2.3.5, situação que pode ser evitada pela adoção das diretrizes da NBR ISO/IEC 27002:2005, em sua seção "Segurança em Recursos Humanos", quanto pela integração com o sistema SISOBI, por meio do cancelamento ou congelamento automático da matrícula de usuários falecidos.

Como se pode ver, as deficiências apresentadas pela Auditoria no Relatório de Ref. 1706282 demonstram natureza sistêmica, que afetam a confiabilidade do sistema, acarretando falhas nas contratações e obstaculizando o exercício do controle externo, além de revelarem a fragilidade do controle interno das Unidades Gestoras.

Com efeito, medidas eficazes de gestão de Tecnologia da Informação devem ser implementadas a fim de garantir o controle e gerenciamento dos processos de aquisição, catalogação, distribuição e controle de materiais, bens patrimoniais e serviços da Administração Pública Estadual. Isto porque o controle é aspecto fundamental da atividade administrativa de toda e qualquer organização, pública ou particular, ao lado do planejamento, da organização e da direção, o que decorre do princípio jurídico-constitucional da eficiência ou da boa administração, positivado no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Por fim, registre-se que muitas das irregularidades/deficiências enumeradas na presente Inspeção estão relacionadas à não utilização de boas práticas sugeridas por padrões (referências) como COBIT, ITIL, Normas ISO, o que, embora não implique diretamente em violação legal, caracteriza afronta a princípios da Administração, razão pela qual devem ser expedidas Recomendações por este Tribunal, nos termos das elaboradas pela 6ª CCE às fls. 105/114 do Relatório de Inspeção, e posteriormente aferidas, no âmbito da prestação de contas da SAEB, as medidas empreendidas para a regularização das irregularidades identificadas.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela juntada da presente Auditoria ao processo de prestação de contas da Secretaria da Administração (SAEB), referente ao exercício de 2016,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

pugnando para que o TCE continue a fiscalizar e acompanhar a segurança, o funcionamento, a disponibilidade e adequação da Tecnologia de Informação no Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (SIMPAS).

Sugere, ainda, a expedição de **recomendações** aos atuais gestores da Superintendência de Recursos Logísticos (SRL) e da Secretaria da Administração (SAEB), no sentido de que sejam adotadas as medidas administrativas sugeridas no Relatório de Inspeção e as diretrizes da NBR ISO/IEC 27002:2005, a fim de garantir a segurança da informação e o adequado exercício do controle externo.

É o parecer.

Salvador, 06 de junho de 2017.

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW

Quadro de Assinaturas
Este documento foi assinado eletronicamente por: Erika de Oliveira Almeida Procuradora do Ministério Público - Assinado em 06/06/2017

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: G4MZC3NDAW