



Salvador, 14 de fevereiro de 2023

OFÍCIO N.º 34/2023

A sua Excelência o Senhor
Conselheiro Marcus Vinícius de Barros Presídio
DD. Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia

NESTA

Senhor Presidente,

Ao respeitosamente cumprimentá-lo, reporto-me ao Ofício n° 003438/2022 TCE/SEG/GECON, protocolado nesta SEFAZ, vinculado ao processo n° TCE/012094/2022, referente ao Relatório de Auditoria realizado de acordo com a Ordem de Serviço n.º 0064/2022, expedida pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo – Gerência 7B, objetivando avaliar a governança e a gestão dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito do Estado.

Destaque-se que, para fins de esclarecimentos dos aspectos apontados pela equipe auditorial, a Secretaria Executiva de PPP, nos termos da sua competência legal atribuída pela lei estadual n.º 9.240/2004, elaborou a Nota Técnica anexa (**doc. 01**), contemplando os itens do Relatório de Auditoria que possuem relação com a atuação desta SEFAZ, sobre a qual ratifico o entendimento em sua integralidade.

Aproveito o ensejo para reforçar os protestos de elevada estima e consideração e colocar-me à disposição de V.Exa. para prestar informações adicionais e esclarecimentos julgados necessários.


MANOEL VITÓRIO DA SILVA FILHO
Secretário da Fazenda

DOC. 01

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacao>, digitando o código de autenticação: EZMZQWZEE2

NOTA TÉCNICA

OBJETIVO:

A presente Nota Técnica tem como objetivo apresentar esclarecimentos para fins de subsidiar manifestação em face do Ofício nº 003438/2022 TCE/SEG/GECON, expedido pela Egrégia Corte de Contas, no processo nº TCE/01294/2022, referente à Relatório de Auditoria realizado de acordo com a Ordem de Serviço nº 0064/2022, expedida pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo, objetivando, avaliar a governança e a gestão dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito do Estado. Faremos referência a preliminares e, no mérito, aos “Achados” consignados no Relatório de Auditoria para fins de facilitar a compreensão nos termos a seguir.

Passamos às considerações.

1- MÉRITO - “DESCRIÇÃO DO ACHADO”: *“1. Ausência de documentos e informações nos sítios oficiais do Estado”.*

Inicialmente, cumpre destacar que, conforme “Matriz de Responsabilização” (Ref.2937644-1), foi atribuído como Responsável o Exmo. Secretário da Fazenda, Manoel Vitorio da Silva Filho, pela conduta de *“Não proporcionar um espaço virtual que efetive a transparência das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, bem como abster-se de promover uma regular alimentação dos endereços existentes, caracterizados tanto pela ausência de informações atualizadas quanto pelo baixo quantitativo de documentos anexados.”*

Destaque-se ainda que, não foi indicado valor passível de devolução na “Matriz de Responsabilização”.

Ocorre que, o Exmo. Secretário da Fazenda não praticou a conduta indicada, tendo agido dentro dos limites das suas atribuições legais e regimentais, ficando a cargo dos servidores por ele indicados a adoção das medidas cabíveis.

Na “Matriz de Achados” (Ref.2937605-20), constam as seguintes Recomendações e Determinações:

1. Recomendações:

1.1. “- Definir um sítio oficial específico para a divulgação dos projetos de parcerias público-privadas do Estado e, caso inclua em seu escopo as concessões comuns, promover a segregação das contratações por modalidade;”

O Relatório de Auditoria compara as informações divulgadas no (i) “site da SEFAZ, intitulado PPP – Parcerias Público-Privadas”¹, (ii) no denominado “Portal PPP Bahia”²,

¹ <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/>

² https://pppeconcessoes.ba.gov.br/portal_ppp

e (iii) no site da empresa sociedade de economia mista, BAHIAINVESTE³, e indica as divergências.

Esclarece-se que o “site da SEFAZ, intitulado PPP – Parcerias Público-Privadas” contempla os contratos de Parceria Público-Privadas em execução, bem como os projetos submetidos ao acompanhamento e manifestação da Secretaria Executiva de PPP e, conseqüentemente, do Conselho Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia – CGP, de acordo com o Decreto nº 16.522 de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a estruturação de projetos no âmbito da administração pública, a manifestação do interesse da iniciativa privada e o procedimento de manifestação de interesse.

Por sua vez, o site da BAHIAINVESTE contempla informações de todos os projetos com acompanhamento dessa empresa, cuja atuação está delimitada na lei nº 13.467 de 23/12/2015, e nos Termos de Cooperação firmados entre a empresa e as secretarias estaduais interessadas, incluindo outros projetos que não se relacionam diretamente com PPP e Concessões (como a Securitização de Créditos Inadimplidos do Estado e o Fundo de Investimento Imobiliário do Estado da Bahia), haja vista que sua atuação é mais ampla. O referido site contempla dois contratos em execução de PPP (VLT do Subúrbio e Ponte Salvador-Itaparica), pois a BAHIAINVESTE participou da estruturação dos referidos projetos por meio de contratação de consultoria, através dos Termos de Cooperação com as respectivas Secretarias.

Portanto, cada site reflete objetivos distintos, tendo o site da BAHIAINVESTE um objetivo específico, vinculado à atuação da empresa, e está sob sua governança.

No que concerne ao “Portal PPP Bahia” (que substituiria o “site da SEFAZ, intitulado PPP – Parcerias Público-Privadas”⁴), este é associado ao sistema de gestão denominado “Plataforma PPP”, decorrente da contratação da empresa KPMG Consultoria Ltda.. Conforme foi esclarecido no Ofício n.º 04/2022-SEFAZ/PPP, em resposta à Solicitação n.º 02/2022 (SEI 013.7252.2022.0043781-14), bem como no Ofício n.º 05/2022- SEFAZ/PPP, em resposta à Solicitação n.º 04/2022 (SEI 013.7252.2022.0049052-54), as mudanças solicitadas pela equipe de auditoria não poderiam ser realizadas no momento por razões técnicas.

Desta forma, com ênfase em atender às recomendações em torno da transparência dos projetos e contratos de PPP do Estado, o “site da SEFAZ, intitulado PPP – Parcerias Público-Privadas”⁵ foi atualizado e o domínio <http://pppeconcessoes.ba.gov.br> do “Portal PPP Bahia” está sendo direcionado para o conteúdo do site <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm>. Por conseguinte, não subsiste a coexistência do “site da SEFAZ, intitulado PPP – Parcerias Público-Privadas”⁶ e do “Portal PPP Bahia”.

³ <http://www.bahiainveste.ba.gov.br/carteira-de-projetos>

⁴ <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm>

⁵ <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm>

⁶ <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm>

Ante o exposto, perdem o objeto os apontamentos da equipe de auditoria acerca do referido “Portal PPP Bahia”.

Cumprе frisar que, mesmo em relação ao período dos apontamentos, foi esclarecido que a exigência de *login* e senha para acesso aos documentos do campo “Legislação”, bem como às abas “Atas do Conselho Gestor”, “Garantias Públicas” e “Despesas”, não impediriam o acesso às informações pelo público em geral, haja vista que qualquer usuário poderia fazer o *login* de forma simples e fácil, acessando o campo “Fazer *login*” no canto direito superior da página inicial do portal, sem ser necessária qualquer aprovação subsequente.

Ademais, o “Portal PPP Bahia” sempre possuiu *informações*⁷ sobre os projetos de PPP, como de fato foi respondido por esta Secretaria Executiva, na resposta da SEFAZ à Solicitação nº 01/2022, extraída dos eventos 00053148311 e 00053038914 do processo SEI nº 013.9678.2022.0039195-18, não tendo esta Secretaria entendido que o questionamento se direcionava também para a presença de todos os documentos correlatos, como entendeu a equipe de auditoria.

O Relatório de Auditoria reconhece ainda a atualização realizada, contudo, conforme demonstra o trecho abaixo, manteve alguns apontamentos acerca do site <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm>:

De fato, em consulta no dia 04/11/2022, observou-se que houve atualização da seção de projetos do PPP – Parcerias Público-Privadas, com indicação das parcerias em estudo, em licitação e em execução, que se mostraram condizentes com a data referida. Entretanto, ainda não se observa um padrão na divulgação de documentos, visto que projetos como o do Sistema Rodoviário BA 052 (Estrada do Feijão) estão acompanhados de vasta documentação referente ao certame, enquanto que outros, como o da Ponte Salvador-Itaparica, contêm apenas edital e contrato. Outrossim, foram identificados erros em downloads de atas do Conselho Gestor, referentes a 27/06/2022 e 21/09/2022, além de documentação desatualizada, pois a seção “Eventos e Apresentações” contempla arquivos até 2016, o que também se verificou para a seção de “Relatórios” do menu “Garantia Pública”. Finalmente, as “Despesas com PPP” alcançam no máximo o exercício de 2019.

Há de destacar, ainda, que o Portal PPP – Parcerias Público-Privadas passou a contar, após a atualização, com dados de projetos que não são PPP, como o Parque Zoológico Getúlio Vargas, o que revela a necessidade de delimitação de escopo dos portais de desestatizações na Bahia. Cabe registrar que, com a coexistência dos portais PPP Bahia e da BAHIAINVEST, eleva-se o risco de inconsistência entre as informações, especialmente pelo fato de que o endereço mais recente – PPP Bahia – permanece desatualizado. (pg. 12 do relatório de auditoria)

Contudo, verifica-se que tais apontamentos de desatualização nos menus “Garantia Pública”, aba de “Relatórios”, e “Despesas com PPP” já foram saneados desde novembro de 2022, conforme cronograma apresentado à equipe de auditoria por meio do Ofício

⁷ “b) O Portal contém informações relativas às etapas (planejamento, execução e monitoramento)?”
“d) O Portal contém informações referentes aos itens a seguir?”

n.º 05/2022, que previu a publicação da nova versão do site em ambiente de produção em 17/11/2022. Vejamos os *prints* das imagens do referido site:

Apresentações

Ano 2022		
Despesas com PPPs (Bimestre): Setembro e Outubro 2022	PDF	41 Kb
Despesas com PPPs (Bimestre): Julho e Agosto 2022	PDF	38 Kb
Despesas com PPPs (Bimestre): Maio e Junho 2022	PDF	39 Kb
Despesas com PPPs (Bimestre): Março e Abril 2022	PDF	38 Kb
Despesas com PPPs (Bimestre): Janeiro e Fevereiro 2022	PDF	39 Kb

Garantia Pública

Legislação Estadual		
Relatórios		
Relatório de Administração da FOSP Ano de 2021	PDF	14,7 Mb
Relatório de Administração da FOSP Ano de 2020	PDF	1,79 mb
Relatório de Administração da FOSP Ano de 2019	PDF	240 Kb
Relatório de Administração da FOSP Ano de 2018	PDF	1,02 Mb
Relatório de Administração da FOSP Ano de 2017	PDF	374 Kb
Relatório de Administração da FOSP Ano de 2016	PDF	377 Kb
Relatório de Administração da FOSP Ano de 2015	PDF	389 Kb
Relatório de Administração da FOSP Ano de 2014	PDF	1 Mb
Relatório de Administração da FOSP 2º Bimestre de 2013	PDF	429 Kb

Quanto à aba “Eventos e Apresentações”, cuja última atualização remonta 2016, será atualizada a partir de novos eventos e apresentações que ocorram no ano de 2023, pois não há registros de eventos anteriores.

Os demais apontamentos serão endereçados da seguinte forma:

- Quanto à presença dos projetos de Concessão Comum dos Parques estaduais em parceria com o BNDES, serão retirados do site;
- Os “erros em *downloads* de atas do Conselho Gestor, referentes a 27/06/2022 e 21/09/2022” serão corrigidos;
- O padrão na divulgação de documentos dos contratos em execução foi aprimorado, com a previsão de adição e organização de informações.

Esses últimos itens foram encaminhados à equipe de informática da SEFAZ responsável pela atualização do site, e devem ser concluídos até o final do mês de fevereiro de 2023. Após os novos ajustes, não haverá mais desatualizações das informações de projetos e contratos de PPPs do Estado da Bahia.

Portanto, resta atendida a recomendação, com a definição do site <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp> como “um sítio oficial específico para a divulgação dos projetos de parcerias público-privadas do Estado”, optando-se pela não inclusão no escopo das concessões comuns, exceto aquelas que estejam submetidas ao rito de estruturação de projetos previsto no Decreto nº 16.522 de 30 de dezembro.

1.2. “- Assegurar que o ingresso no sítio de PPPs se dê por meio de endereço inequívoco, especialmente quando fornecido link para acesso a partir de outro portal, abstendo-se de manter endereços distintos com informações divergentes;”

A presente recomendação já foi atendida, conforme esclarecido na explicação do item 1.1. acima, mediante a definição do site <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp> como endereço inequívoco, não havendo vinculação de acesso a outro link a partir de outro portal, bem como inexistindo informações divergentes.

1.3. “- Formalizar, por meio de manuais, guias, fluxos, instruções normativas ou afins, orientações quanto à atuação das unidades envolvidas nas contratações baseadas em parceria público-privada (PPP), em suas diversas etapas (planejamento, licitação, formalização contratual e monitoramento), a fim de que as referidas unidades definam responsáveis e disponibilizem informações tempestivas para o sítio oficial de PPPs da Bahia;”

A Secretaria Executiva está adotando as medidas cabíveis para o atendimento da referida recomendação.

1.4. “-Acrescentar filtros, para facilitar a busca dos usuários, nas seções que podem apresentar quantitativo expressivo de resultados, como no caso das despesas e eventos, cujo conteúdo se estende por diversos períodos.”

Esta recomendação foi baseada no portal web “Portal PPP Bahia”, vinculado à Plataforma de PPP. Porém, atualmente, foi definido que o site oficial dos projetos de PPP é o de endereço <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp>, vinculado ao site da SEFAZ, para o qual a recomendação perde o objeto, haja vista que já existe a possibilidade de filtro por ano dos resultados.

2. Determinações:

2.1. “-Mantenha as informações sobre projetos de parcerias planejadas e/ou contratadas pelo Estado constantemente atualizadas, em respeito ao art. 8º, § 3º, VI da Lei Federal nº 12.527/2011;”

A Secretaria Executiva de PPP se compromete a manter atualizado o site <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp>, juntamente com a atuação da equipe técnica dos setores de TI da SEFAZ.

2.2. “- Abstenha-se de criar bloqueio para o acesso a informações sobre as PPPs, como a necessidade de cadastro para visualização de documentos, em atenção ao caput do art. 8º da Lei Federal nº 12.527/2011, notadamente ao comando que dispõe sobre a promoção de informações “independentemente de requerimentos”.

Esta recomendação foi baseada no portal *web* “Portal PPP Bahia”, vinculado à Plataforma de PPP. Porém, atualmente, foi definido que o site oficial dos projetos de PPP é o endereço <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp>, vinculado ao site da SEFAZ, para o qual a recomendação perde o objeto, haja vista que inexistente solicitação de senha para acesso.

De todo modo, esclarece-se, conforme constou no Ofício n.º 04/2022-SEFAZ/PPP, em resposta à Solicitação n.º 02/2022 (SEI 013.7252.2022.0043781-14), que a solicitação de cadastro não impediria o acesso aos documentos, pois o cadastro pode ser feito por qualquer usuário, acessando o campo “Fazer login” no canto direito superior da página inicial do Portal.

2.3. “- Garanta, a partir da supervisão dos dados inseridos e em respeito ao art. 8º, § 1º, IV da Lei Federal nº 12.527/2011, que a documentação relativa ao ciclo de vida das PPPs esteja presente no sítio oficial, inclusive estudos preparatórios, editais, contratos, aditivos e informações sobre o desempenho dos projetos ou relatórios do verificador independente;”

O site oficial (<https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp>) já contém parte da documentação citada.

Serão adicionadas, como parte do mesmo conjunto de solicitações enviadas à equipe de informática responsável pela atualização do site da SEFAZ, mencionado no item 1.1, informações sobre desempenho dos contratos em execução, com a disponibilização de relatórios consolidados anuais, contendo os indicadores apurados pelos Verificadores Independentes ou Agências Reguladoras.

2- MÉRITO - “DESCRIÇÃO DO ACHADO”: “2. Fragilidade na gestão do contrato de desenvolvimento da plataforma de PPP”:

Inicialmente, cumpre destacar que, na “Matriz de Achados” (Ref.2937605-22), consta como **Determinação**:

Determinar à SEFAZ que **exija o cumprimento contratual por parte da empresa KPMG Consultoria Ltda.**, especialmente das Cláusulas 4.1 e 10.1 do ajuste SE/PS/DA/41/19, com a prestação do suporte técnico que permita a atualização do Portal PPP Bahia até o fim da vigência da contratação, e que a Secretaria realize a manutenção após tal período, ante o conhecimento obtido da Contratada. (grifos adotados)

Os fundamentos da equipe de auditoria residem, primeiramente, na cláusula 4.1 do Contrato, que prevê na “Descrição” dos Conjuntos denominados “Cessão de uso do sistema (ano 1)” e “Cessão de uso do sistema (ano 2)”

Cessão de uso do sistema, incluindo atualizações e melhorias, em nuvem.

Ademais, a auditoria considera também a previsão da cláusula 10.1 do Contrato, por entender que esta estabelece o dever de prestação de suporte técnico pela Contratada até o encerramento do Contrato (vigente por meio do termo aditivo até 13/02/2023):

10.1. A CONTRATADA prestará **suporte técnico** para as equipes do CONTRATANTE ou a quem ele indicar, **desde início do projeto até o encerramento do contrato**, de modo que, **ao final**, essas equipes estejam aptas a manter o sistema implantado, incluindo todos os aplicativos, banco de dados, servidores, softwares de apoio e tudo mais que a ele se relacionar, em pleno funcionamento com seus próprios recursos. [...]

10.2 Durante o período do Suporte Técnico, a CONTRATADA deverá estar disponível para prestar serviços de manutenção evolutiva na SOLUÇÃO, executando as alterações e ajustes que forem demandados pelo CONTRATANTE, em regime de banco de horas. (grifos da Auditoria)

A auditoria destaca ainda que o Contrato previu como última entrega da Contratada o “*Conjunto 8: Transferência de Conhecimento da Solução*”, com o objetivo de proporcionar à Contratante a autonomia para gerir a ferramenta adquirida, conforme Anexo II do Contrato:

Na execução deste conjunto, que deverá ocorrer nos dois meses finais do prazo de Suporte Técnico, a CONTRATADA deverá executar a **transferência das tecnologias, códigos fontes de customizações atualizados do sistema, componentes de software e quaisquer outros arquivos e/ou documentos necessários para a manutenção e expansão futura do sistema de forma autônoma** pela equipe técnica da SEFAZ-BA ou por quem ela indicar.

O conteúdo programático desta transferência deve conter, no mínimo:

- A apresentação do projeto;
- Implementação e manutenção da SOLUÇÃO;
- Os principais parâmetros armazenados e utilizados;
- Os componentes que são reutilizados ou reutilizáveis;
- A arquitetura interna do sistema;
- Soluções para a melhoria de performance. (grifos)

Passemos então aos comentários da Secretaria Executiva de PPP.

Inicialmente, ressalte-se que, conforme exposto no item 1, em caráter *preliminar*, nesta Nota Técnica, a necessidade de delimitar o período de responsabilidade atribuído aos Fiscais do contrato, em contraponto àquele indicado na Matriz de Responsabilização do “Achado 2” (Ref.2937644-1). Deve-se considerar que o encargo de fiscal foi atribuído aos servidores mencionados em 04/10/2022, momento a partir do qual foram tomadas as providências para disponibilizar informações corretas, de modo a efetivar a transparência das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia, com a atualização do site gerido pela equipe de TI da SEFAZ, bem como foi estabelecido o diálogo com a KPMG, por meio de trocas de e-mails e diversas reuniões, comunicando as dificuldades técnicas encontradas para a atualização do portal *web* vinculado ao respectivo contrato.

Nesse ponto, importa salientar que algumas atualizações necessárias ao portal *web* puderam ser feitas de imediato, pois dependiam apenas da inserção de informações, seja por parte da Secretaria Executiva de PPP, seja por parte das Secretarias gestoras. Nessas situações,

não era necessário qualquer tipo de suporte especializado, tampouco qualquer envolvimento da KPMG. Por outro lado, algumas atualizações dependiam de ajustes técnicos, tais como modificações de fluxos de trabalho ou novas parametrizações, decorrentes de situações que não foram identificadas à época da validação do produto. Esses foram os casos que motivaram o pedido de ajuda à equipe da KPMG e aos quais faremos referência no restante desta Nota Técnica.

Após a recepção do Relatório de Auditoria, como primeira providência adotada com relação à **Determinação** ora referenciada, esta Secretaria Executiva de PPP notificou formalmente a KPMG, para que fossem prestados os devidos esclarecimentos quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais apontadas.

Em resposta, a empresa enfatizou que o objeto contratual foi dividido em **duas fases**, quais sejam:

- 1) Construção e entrega da plataforma, a qual engloba a operação assistida e a transferência de conhecimento;
- 2) Disponibilização da cessão de uso da plataforma.

Ainda segundo a KPMG, o ponto central que deve ser esclarecido para convergir o entendimento quanto ao cumprimento contratual é a abrangência do termo “suporte técnico”, distinta em cada uma das fases.

Na fase 1, notadamente durante a operação assistida, o “suporte técnico” contemplava alterações de fluxos, de parametrizações e outras customizações. Assim, apenas durante essa fase, a contratada teria a obrigação de atender ao tipo de solicitação encaminhada por esta Secretaria Executiva, no contexto da atualização do portal *web* tratado na auditoria. Ou seja, as medidas necessárias para sanear as dificuldades técnicas encontradas enquadram-se como atualizações e/ou melhorias, que fazem parte do escopo da fase 1.

Após a conclusão da fase 1, foi iniciada a fase 2, na qual o “suporte técnico” limita-se àquele necessário para a disponibilização da plataforma no ar, a denominada “manutenção corretiva”. Portanto, como as referidas solicitações de ajustes foram feitas apenas no decorrer da fase 2, a contratada não possuía lastro contratual para executá-las.

A resposta da contratada destaca ainda que pediu esclarecimentos à SEFAZ, durante o período licitatório, quanto à delimitação de escopo do “suporte técnico” nas diferentes fases do contrato. Por sua relevância, segue a transcrição desse trecho da resposta:

Sobre este tema é imperioso mencionar que foi feita uma pergunta na fase de pedidos de esclarecimentos da licitação e que a SEFAZ-BA respondeu confirmando o entendimento de que na segunda fase do contrato o Suporte Técnico que a Contratada deveria prestar seria corretivo, veja:

5. Da manutenção evolutiva



Considerando que o disposto no Conjunto 7 do subitem 4.6 do Anexo II, do Edital, a contratada deverá “estar disponível para prestar serviços de manutenção corretiva na solução, executando as alterações e ajustes que forem demandados pela SEFAZ-BA, durante todo o período do suporte técnico; estão fora de escopo quaisquer manutenções evolutivas neste conjunto de entrega”;

Considerando, contudo, que o item 5 do Anexo II, do Edital prevê que “durante o período do Suporte Técnico, a CONTRATADA deverá estar disponível para prestar serviços de manutenção evolutiva na SOLUÇÃO, executando as alterações e ajustes que forem demandados pela SEFAZ-BA, em regime de banco de horas”;

Questiona-se:

5.1. É correto o entendimento de que o escopo dos trabalhos não contempla a necessidade de realização de manutenção evolutiva dos serviços pela contratada, nos termos do subitem 4.6 do Anexo II, do Edital, sendo que compete à contratada somente a prestação de serviços de manutenção corretiva?

Entendemos que as regras do edital são claras nesse sentido.

Para melhor compreensão do racional posto e esclarecimento de outras nuances da Determinação atribuída à SEFAZ, entendemos necessário reiterar alguns conceitos relacionados à **cessão de uso do sistema**.

Nesse sentido, cumpre reforçar que a solução contratada para a Plataforma de PPP foi uma **licença de uso (assinatura) de software**, precedida da etapa de “instalação e customização do sistema”, também conhecida no mercado como “*Software as a Service (SaaS)*” ou “*software como um serviço*”, conforme explicado em manifestação anterior desta Secretaria Executiva, a qual transcrevemos abaixo:

A solução foi desenvolvida utilizando a ferramenta “ServiceNow” como *backend* do sistema. Trata-se de um SaaS (*Software as a Service*), e, após a etapa de parametrização e implantação, é necessário pagar periodicamente um valor para que o serviço seja disponibilizado (análogo a uma assinatura) e eventual outro custo atrelado a modificações do sistema. Durante o período de vigência da licença, não foi contratado serviço de suporte para mudanças da parametrização do sistema, melhorias e/ou correções.

Nesse caso, após a entrega do produto (fase 1), o acesso ao sistema é realizado por tempo determinado (fase 2), sendo necessário garantir renovação após o término do contrato, sob pena de paralização do acesso. Sendo assim, não é possível que *após o período do contrato*, considerados inclusive os seus termos aditivos de prorrogação, a Secretaria continue utilizando o sistema, tampouco nele realize, através de seus servidores, manutenções ou quaisquer outras intervenções, como indica, em seu trecho final, a Determinação 2.4 do relatório de auditoria, já que o próprio sistema não estaria mais disponível.

Outrossim, as “atualizações e melhorias, em nuvem” a que a “Descrição” do Conjunto “Cessão de uso do sistema” na cláusula 4.1 se refere são aquelas disponibilizadas pela Servicenow em seu *software* e na infraestrutura sobre a qual o projeto foi desenvolvido, e não ao conteúdo do produto em si

Vale destacar ainda que a prorrogação do contrato, consignada no Termo Aditivo nº 1, alcançou apenas a fase 2, a qual, por sua vez, resume-se à disponibilização do sistema, bem como ao suporte técnico relacionado ao seu funcionamento e manutenção corretiva.

Diante do exposto, poder-se-ia, por fim, suscitar como alternativa para executar os ajustes necessários à atualização do portal *web* a sua consecução pelos próprios servidores estaduais. No entanto, a equipe atual não estava apta a fazê-lo devido a diversos fatores, dentre eles: i) o treinamento dado à época pode não ter contemplado em detalhes, de maneira aprofundada, os conhecimentos para implementar as melhorias identificadas; ii) é razoável esperar que uma capacitação dada há três anos não tenha sido exaustiva, capaz de prever situações específicas, que viriam a ser identificadas posteriormente, em decorrência da utilização prática da ferramenta; iii) poder-se-ia esperar que a equipe interna tivesse a *expertise* necessária para resolver todo e qualquer problema identificado, se o treinamento dado tivesse como objetivo formar especialistas em ServiceNow, o que, além de requerer certificações específicas disponibilizadas no mercado, não foi o propósito do treinamento, vez que este apenas objetivou tornar a equipe apta à utilização e à manutenção do sistema; e iv) além disso, quatro dos seis técnicos de tecnologia da informação que foram treinados não se encontram mais na SEFAZ.

Pode-se extrair dessa experiência a lição de que, durante a fase de cessão de uso do sistema, é fundamental prever a contratação de um suporte técnico especializado, apto a intervir prontamente nas situações em que os conhecimentos apreendidos pela equipe interna não sejam suficientes. Essa estratégia inclusive é usual no contexto de desenvolvimento de sistemas.

Como medida de contenção, a KPMG, por meio de sua equipe de especialistas em ServiceNow, comprometeu-se em fornecer uma reciclagem para a equipe técnica atual da SEFAZ, com foco específico nos problemas identificados, de modo que a própria equipe interna possa realizar os ajustes necessários, ampliando assim seu conhecimento e competência quanto à ferramenta.

Por fim, esta Secretaria manifesta sua visão sobre o “valor passível de devolução” apontado.

O Relatório de Auditoria indicou, na Matriz de Responsabilização, como “Valor Passível de Devolução” o montante de R\$ 545.999,64 (quinhentos e quarenta e cinco mil, novecentos e noventa e nove reais e sessenta e quatro centavos), “*correspondente à anuidade da cessão de uso iniciada em 14/02/2021, somada ao aditivo contratual TA-01/22*” (fev/2022 a fev/2023).

Ocorre que entendemos que tal recomendação merece ser reavaliada à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Isto porque, a equipe de auditoria indica a devolução do valor da **integralidade** de 2 (dois) anos de Cessão de Uso. Contudo, durante tal período, o portal *web* e o sistema da Plataforma PPP permaneceram disponíveis e acessíveis por meio da Cessão de Uso. A solicitação de mudanças e melhorias, como aquelas indicadas pela equipe de auditoria, não representam a indisponibilidade do sistema, o que justificaria a devolução do valor.

Conforme explicado anteriormente, a *cessão de uso* de um SaaS engloba a mera disponibilização do sistema aos usuários, já que, nesse modelo, o *software* só pode ser utilizado mediante o pagamento da contraprestação. Como todo acesso e armazenamento do serviço ocorre de forma remota, sem necessidade de instalação ou mesmo *download* no dispositivo do usuário, o pagamento pela cessão de uso justifica-se, dentre outros aspectos, pela manutenção da infraestrutura de nuvem, que inclui todas os serviços correlatos, tais como balanceamento de carga, replicação de dados, automação e testes regulares para garantir alta disponibilidade, segurança dos dados e ciclos de *backup*, que ficam sob a responsabilidade do provedor do serviço.

Assim, mesmo que tivesse ocorrido alguma falha de passagem de conhecimento da Contratada, não seria devida a devolução do valor da integralidade da anuidade da Cessão de Uso, pois o sistema foi efetivamente disponibilizado sem interrupções, para a utilização pelos seus usuários, o que caracteriza o cumprimento do contrato.

Ademais, em que pese a desatualização de algumas informações no portal *web*, conforme apontado pelo TCE, havia também informações corretas e atualizadas.

Por fim, cumpre esclarecer o entendimento dos presentes notificados no sentido de que, eventual imputação de devolução de valores – o que não se acredita - seria aplicável tão somente à empresa KPMG Consultoria Ltda., haja vista que os servidores indicados na matriz de responsabilização não receberam qualquer montante que pudesse ser passível de devolução, além de não terem praticado qualquer ato que lhe imputasse tal obrigação.

3- CONCLUSÃO

A Secretaria Executiva de PPP permanece imbuída do compromisso do cumprimento integral da legislação aplicável, dentro da sua competência legal e regimental, tendo sido evidenciado no presente processo que sua atuação sempre esteve em consonância com a legislação aplicável, não tendo sido praticado pelos subscritores qualquer ato que tenha lesado o erário ou as normas vigentes que enseje responsabilização.

Estas são nossas considerações técnicas, colocando-nos à disposição para demais esclarecimentos eventualmente necessários.

Cordialmente,

Salvador/BA, 14 de fevereiro de 2023



Adriano Tadeu Oliveira Guedes Chagas
Secretário Executivo de PPP em Exercício
Secretaria da Fazenda

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Lucia Marina Borges Gomes
Gerência de Protocolo - Assinado em 14/02/2023



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: EZMZQWNZE2