



PROCESSO Nº : 32.520-1/2018
ASSUNTO : LEVANTAMENTO
PRINCIPAL : SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO
INTERESSADAS : SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO
SECUNDÁRIAS : EMPRESA MATO-GROSSENSE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO LUIZ CARLOS PEREIRA

PARECER Nº 92/2019

LEVANTAMENTO. EXERCÍCIO DE 2018. DIAGNÓSTICO DO AMBIENTE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO ÂMBITO DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. PONTOS CRÍTICOS DETECTADOS. SUGESTÕES DE FISCALIZAÇÕES. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Levantamento** realizado com o fito de diagnosticar o ambiente de Tecnologia da Informação do Governo do Estado de Mato Grosso do ponto de vista organizacional, da legislação de regência e da gestão de TI.
2. A presente fiscalização procedeu ao **mapeamento dos principais processos** envolvidos no planejamento, na gestão e na aquisição **na área da Tecnologia da Informação** e ao **inventário dos sistemas de informações** em atividade no Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, identificando as entidades gestoras e usuárias, bem como as tecnologias utilizadas, **com o escopo de identificar os objetos e a viabilidade de fiscalizações futuras.**
3. Do levantamento realizado, conforme exposto no Relatório Técnico (Doc. Digital nº 255684/2017), **a equipe técnica constatou a existência de 06 (seis) pontos críticos** relacionados à gestão, legislação e sistemas da Tecnologia da Informação, a partir dos quais **sugeriu 03 (três) faixas de fiscalização**, quais sejam, processos de contratações na área de TI, Governança de TI e Sistemas de Informações. Ao final, a Secex sugeriu as seguintes propostas de encaminhamento:





- a) CONHECER este Relatório de Levantamento;
b) Após, consigna-se sugestão de encaminhamento dos autos à **Gerência de Protocolo** com objetivo de alterar a capa dos autos (ControlP) da seguinte forma:
Principal: alterar para “Secretaria de Estado de Planejamento”.
Interessado Secundário: Inserir a “Secretaria de Estado de Gestão” e a “Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação”.
c) Na sequência, encaminhar para o **arquivo geral**, considerando que o conhecimento produzido será utilizado como subsídio para as futuras fiscalizações desta Secretaria. (destaques no original)

4. Atendendo a solicitação da Secex quanto ao item “b”, o Conselheiro Relator determinou a alteração das informações dos autos, a fim de constar como unidade principal a Secretaria de Planejamento e como interessadas secundárias a Secretaria de Estado de Gestão e a Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação (Decisão nº 256899/2018).

5. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

7. Conforme o novo modelo de fiscalização, implementado pela Resolução Normativa nº 05/2016 e posteriormente alterado pelas Resoluções Normativas nº 15/2016 e nº 9/2017, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso tem como um dos **instrumentos de fiscalização o Levantamento**, previsto no art. 148, II do Regimento Interno deste Tribunal de Contas:

Art. 148. O Tribunal, no exercício de suas atribuições, poderá realizar fiscalizações nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, mediante os seguintes instrumentos:

I. Auditorias;

II. Levantamentos;

III. Inspeções;

IV. Acompanhamentos;

V. Monitoramentos.

(negritamos)

8. Como preceitua o § 2º do art. 148 do mesmo Regimento, o





levantamento pode ser utilizado como instrumento para várias finalidades, a saber:

§ 2º. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

- I. Conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes Estaduais e Municipais, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- II. Identificar objetos e instrumentos de fiscalização;
- III. Avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.
- IV. **Promover diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias na unidade gestora fiscalizada.** (negritamos)

9. Importa ressaltar que, em razão da sua natureza meramente instrumental, em regra, não há julgamento dos processos de levantamento produzidos pelo Tribunal, de modo que será utilizado para realização de diagnósticos com a finalidade de identificar fragilidades, determinar a adoção de medidas corretivas e/ou propor melhorias nas unidades gestoras fiscalizadas¹.

10. A exceção a essa regra está contida no art. 148, § 7º do Regimento Interno do TCE/MT, que prevê sobre a possibilidade de o relatório técnico de levantamento conter proposta de determinações ou recomendações, que serão submetidas à deliberação do Tribunal Pleno ou das Câmaras².

11. Em tal contexto, foi instaurado o presente processo de Levantamento, que visa **a)** mapear as legislações da área de TI e os processos envolvidos no planejamento, na gestão e na aquisição daquela área; **b)** inventariar os sistemas de informações em uso no Poder Executivo de Mato Grosso; **c)** identificar possíveis objetos e instrumentos de fiscalizações futuras na área de Tecnologia da Informação do Estado de Mato Grosso, bem como a viabilidade dessas últimas.

12. O presente levantamento não tem viés punitivo, mas visa obter uma visão geral da situação ambiente de Tecnologia da Informação do Governo do Estado de Mato Grosso do ponto de vista organizacional, da legislação de referência e da

1. Resolução Normativa nº 09/2017 -TP.

2. Art. 148. (...) **§7º.** Os relatórios técnicos de levantamento poderão conter proposta de determinações ou recomendações para implementação ou aprimoramento dos controles internos, das ações governamentais ou das práticas de gestão da organização fiscalizada, sendo submetidos, neste caso, à deliberação do Tribunal Pleno ou das Câmaras, nos termos deste Regimento.



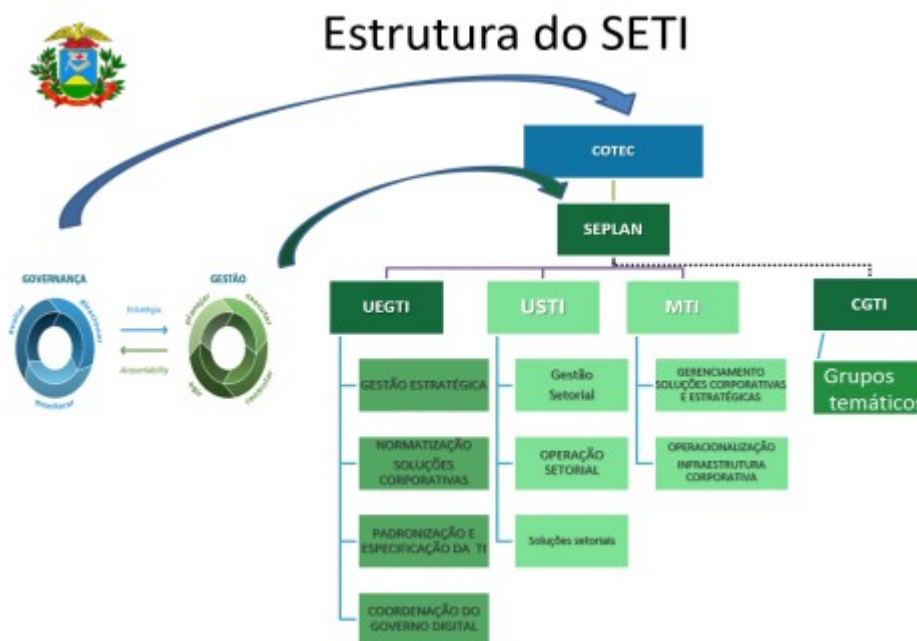


gestão de TI.

13. Justamente por não nutrir viés sancionatório, mas meramente informativo, desnecessária a notificação das unidades envolvidas para que apresentem manifestação.

2.1. Atividades desenvolvidas e dados levantados

14. Após efetivadas reuniões de ambientação, verificou-se que a legislação aplicada à área da TI consiste na Lei Complementar nº 574/2016, que instituiu a Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação - MTI (antiga CEPROMAT), bem com pelo Decreto Estadual nº 1.257/2017, que criou o Sistema Estadual de Tecnologia da Informação – SETI (antigo SEITI), que apresenta a seguinte estrutura:



Fonte: Material fornecido pela UEGTI/SEPLAN.

Imagem extraída do Relatório de Levantamento – Doc. Digital nº 255684/2018, fl. 9.

15. Já quanto ao processo de contratação, é aplicável, além da Lei Complementar nº 574/2016, o Decreto nº 840/2017, que regulamenta as modalidades licitatórias vigentes para as aquisições de bens, contratações de serviços, locações de bens móveis, imóveis e o Sistema de Registro de Preço no âmbito do Poder Executivo



Estadual.

16. Todavia, constatou-se que as referidas normas não são complementemente compatíveis, uma vez que a Lei Complementar nº 574/2016 atribui à SEGES o processo de aquisição na TI, enquanto que o Decreto nº 840/2017 retira da SEGES a concentração dos processos de aquisição, descentralizando essa competência para os Órgãos do governo do Estado.

17. O Fluxograma dos processos de aquisição da TI atualmente detém a seguinte configuração:

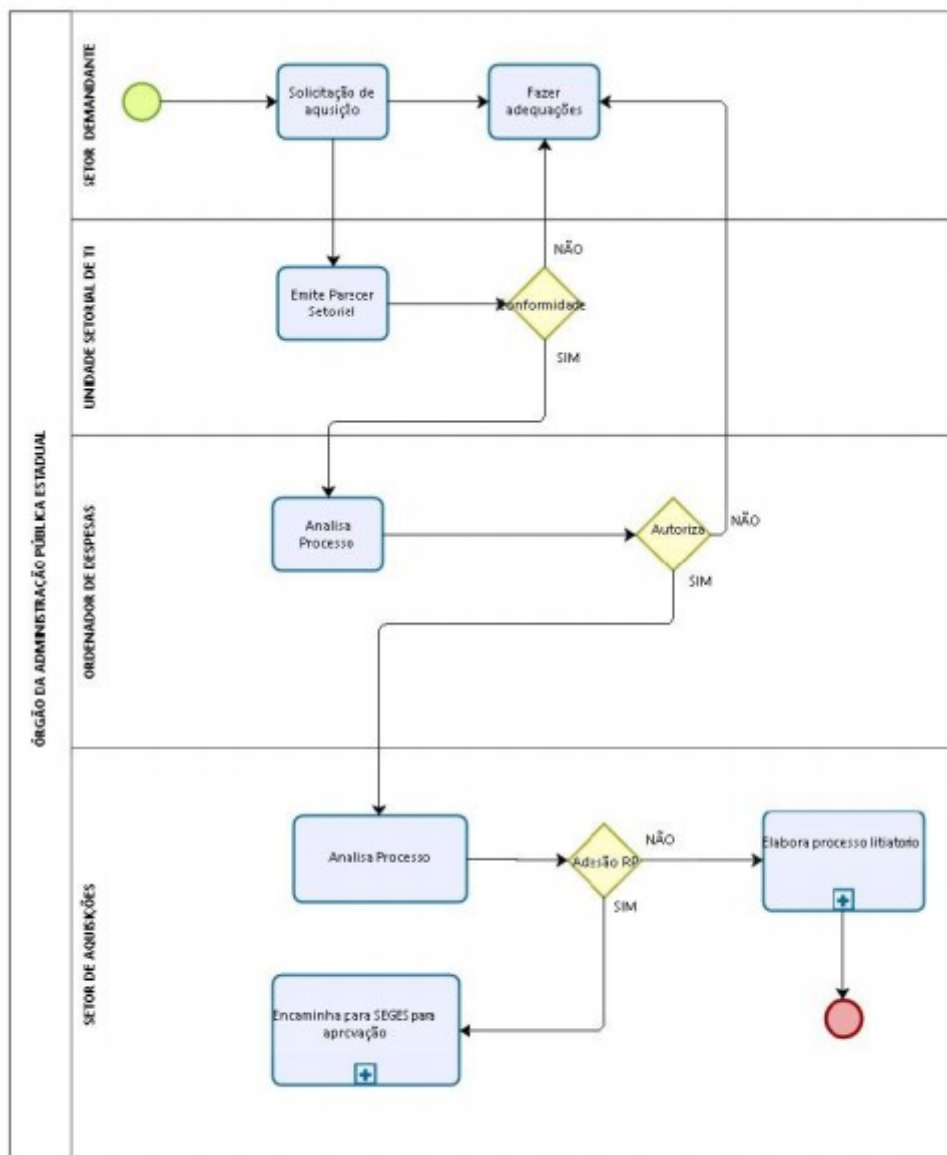
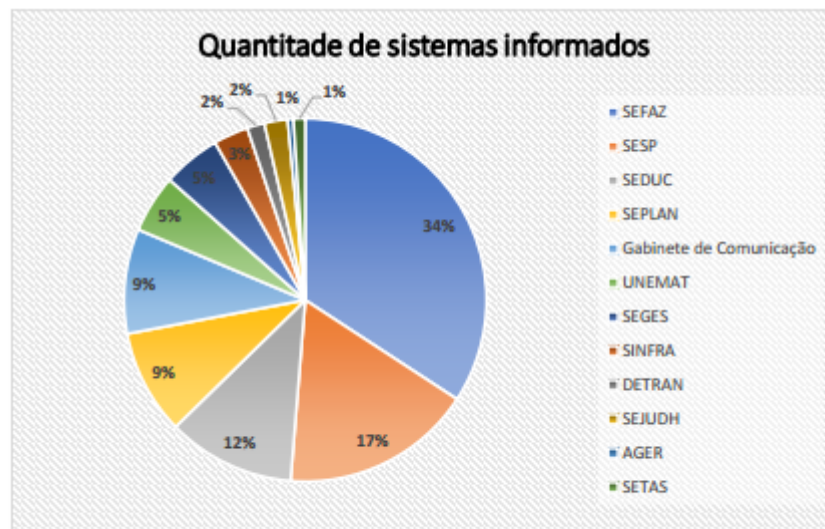


Imagem extraída do Relatório de Levantamento – Doc. Digital nº 255684/2018, fl. 11.





18. Com relação aos sistemas de informação utilizados no Estado de Mato Grosso, a Secex elaborou um questionário de pesquisa, encaminhado a todos os gestores, e, a partir da resposta de 12 (doze) órgãos, identificou a existência de 193 sistemas diferentes, cujo maior percentual concentra-se na Sefaz (66 sistemas). Veja-se:



Fonte: Questionário aplicado por meio da plataforma online LimeSurvey.

Imagem extraída do Relatório de Levantamento – Doc. Digital nº 255684/2018, fl. 14.

19. Com relação às linguagens de programação (225 no total), a JAVA³ foi que apresentou número de respostas expressivamente superior (109) e, por tanto, deve ser considerada como ponto crítico nos sistemas informatizados dos órgãos estaduais, considerando o elevado grau de dependência dos sistemas em relação a essa linguagem.

20. De mesma sorte, a solução “Oracle Database” obteve o maior número de resposta (102 do total de 184), também devendo ser considerado como ponto crítico nos sistemas informatizados dos órgãos estaduais.

21. Verificou-se, ainda, uma atuação expressiva dos servidores estaduais no desenvolvimento dos sistemas informatizados, haja vista que 60% da totalidade de sistemas foi por eles desenvolvido.

3 “JAVA é uma linguagem de programação orientada a objetos amplamente utilizada no mercado atual, popularidade que se dá devido a algumas de suas características: segurança, portabilidade, alta performance, dinamismo e independente de plataforma” (Relatório de Levantamento nº 255684/2018, fl. 14).





22. Com relação à existência de algum tipo de documentação, levantou-se que, dos 193 sistemas informados, 150 (78%) possuem qualquer tipo de documento armazenado.

23. Dentre esses 150 sistemas, apenas 68, ou seja, 45,33%, declararam possuir manual de usuário, que é a principal documentação de uso que se deve ter em um sistema informatizado. Todavia, considerando o número total de sistemas (193), o percentual diminui para 35,23%, o que demonstra uma fragilidade dos sistemas informatizados estaduais nesse quesito.

24. Quanto à existência de mecanismo de registro (log), 37% dos sistemas informaram não possuir a ferramenta, isso representa um universo de 71 sistemas que não possuem mecanismos de registro de operações críticas, o que sinaliza uma fragilidade de segurança dos sistemas, uma vez que “o registro de operações é uma ferramenta crucial para identificar transações suspeitas e incoerentes, culminando no processo de auditoria dos sistemas” (Relatório de Levantamento nº 255684/2018, fl. 21).

25. A par do cenário geral da área de Tecnologia da Informação do Poder Executivo de Mato Grosso, a Secex concluiu que o modelo de gestão adotado é o mesmo da maioria dos Estados brasileiros, bem como que possui normas que possibilitam uma gestão eficaz dos recursos de TI.

2.2. Pontos críticos detectados e sugestões de fiscalização

26. Antes da Lei Complementar nº 574/2016, a CEPROMAT concentrava a gestão estratégica e de aquisições, além da execução da política de informática do executivo estadual, contudo, com a edição do referido diploma legal, a SEPLAN passou a cuidar da gestão estratégica da TI, a SEGES da gestão das aquisições e a MTI da execução da política.

27. Nada obstante, constatou-se que o novo modelo ainda não foi internalizado por todas as Unidades Setoriais de TI, que acabam demandando aquisições seguindo o modelo antigo, restando configurado o primeiro ponto crítico **“necessidade de a nova estrutura e rotinas que envolvem processos de TI serem**





adotadas por todos os Órgãos da Administração Estadual, caso contrário existe o risco de contratações não seguirem as normas e padrões estabelecidos pelo SETI” (Relatório de Levantamento nº 255684/2018, fl. 24 – negrito no original).

28. O Decreto nº 840/2017 estabeleceu que cabe à SEGES a especificação de bens e serviços de utilização anualmente recorrente e comum a todo Poder Executivo, por outro lado, o Decreto nº 1.257/2017 e a Lei Complementar nº 574/2016 definiram que a gestão estratégica de TI, que engloba a elaboração e padronização das especificações técnicas, competem à SEPLAN. Tal antinomia configura o segundo ponto crítico:

precisa ser equacionada a questão, tanto do ponto de vista de ser definido as rotinas internas na Secretaria de Gestão para que a mesma **exerça o papel de gerir as aquisições corporativas** de tecnologia da informação no âmbito do Poder Executivo Estadual, quanto de delimitar essas ações no sentido de que as especificações e análise técnicas nas aquisições de produtos e serviços sejam de fato atribuições centralizadas na SEPLAN. (Relatório de Levantamento nº 255684/2018, fls. 24/25 – negrito no original)

29. Outro ponto crítico refere-se à estrutura da Unidade Estratégica de Gestão de TI da SEPLAN, que conta com reduzido número de servidores, o que dificulta a efetividade do setor.

30. Para além disso, existem ainda sistemas redundantes, uma vez que possuem as mesmas funcionalidades, que poderiam ser padronizados, porém adotam base de dados duplicadas, que utilizam as mesmas informações, mas as extraem de bancos de dados diversos, comprometendo a integridade da informação e gerando gastos desnecessários.

31. Há ainda a questão de que 22% dos sistemas informados pelos órgãos estaduais não possuem nenhum tipo de documentação, assim, a toda mudança de pessoal os novos integrantes devem ser capacitados para a utilização dos sistemas, fato esse que poderia ser evitado com a simples edição de um manual do usuário, o que torna a medida altamente necessária.

32. Ademais, a ausência de documentação “é um fator crítico tendo em vista que muitos desses documentos são necessários para que os sistemas possam





passar por processos de manutenção” (Relatório de Levantamento nº 255684/2018, fl. 26).

33. Outro ponto crítico é a ausência de mecanismo de registro (log) em 37% dos sistemas, essa ferramenta é fundamental para a segurança das informações e para a identificação de transações suspeitas e incoerentes, permitindo o processo de auditoria dos sistemas.

34. Diante desse cenário, a Secex de Contratações Públicas sugere as seguintes fiscalizações:

5.2.1 Fiscalização nos processos de contratações na área de TI

90. Analisar a conformidade das contratações da Administração Estadual com o objetivo de identificar se as mesmas estão em conformidade com a Lei de Licitações, bem como com as diretrizes estabelecidas pelas Normas deliberadas pelo Conselho Superior do Sistema Estadual de Tecnologia da Informação (Cotec).

5.2.2 Fiscalização em Governança de TI

91. Realizar auditoria de Governança de TI em pelo menos um Órgão da Administração Pública Estadual com vista a identificar se a mesma é feita em conformidade com as normas ISO/IEC 38500, com foco nos princípios da responsabilidade, estratégia, desempenho, conformidade e comportamento humano.

5.2.3 Fiscalização na área de Sistemas de Informações

92. Fiscalizar, com base em amostra selecionada, Sistemas de Informações da organização pública estadual com o objetivo de verificar as técnicas utilizadas para assegurar a integridade e a segurança dos dados, bem como o cumprimento das regras do negócio ao qual está vinculado. (Relatório de Levantamento nº 255684/2018, fl. 27 – negrito no original)

35. Na sua conclusão, a Secex sugeriu as seguintes propostas de encaminhamento:

a) CONHECER este Relatório de Levantamento;

b) Após, consigna-se sugestão de encaminhamento dos autos à **Gerência de Protocolo** com objetivo de alterar a capa dos autos (ControlP) da seguinte forma:

Principal: alterar para “Secretaria de Estado de Planejamento”.

Interessado Secundário: Inserir a “Secretaria de Estado de Gestão” e a “Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação”.

c) Na sequência, encaminhar para o **arquivo geral**, considerando que o conhecimento produzido será utilizado como subsídio para as futuras fiscalizações desta Secretaria. (destaques no original)





36. Denota-se que o presente levantamento cumpriu com o seu escopo, consistente no mapeamento dos principais processos envolvidos no planejamento, na gestão e na aquisição na área da Tecnologia da Informação e ao inventário dos sistemas de informações do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, bem como identificou os objetos e propôs futuras fiscalizações.

37. Pelo exposto, o Ministério Público de Contas, coadunando com a Secex, manifesta-se pelo conhecimento do presente levantamento e pelo seu arquivamento, uma vez que atingiu sua finalidade.

3. CONCLUSÃO

38. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** do presente levantamento de diagnóstico.

b) pelo **arquivamento do feito**, ante o atingimento da sua finalidade precípua.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 25 de janeiro de 2019.

(assinatura digital⁴)
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

4 - Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

