



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

Unidade Auditada: Agência Nacional de Águas - ANA
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201505340
UCI Executora: SFC/GAB/GSNTI/Núcleo de Auditoria de Tecnologia da Informação

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Coordenador,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201505340, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra-referida, no período de 07/11/2013 a 30/09/2015.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Foi analisada a execução do Contrato nº 75/2013/ANA, celebrado entre a Agência Nacional de Águas – ANA – e a Central IT Tecnologia da Informação LTDA, após adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão nº 090/2013/INPE. O Objeto da contratação é a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação, conforme especificações e quantitativos estabelecidos no seu edital. Foi analisado o período da execução do contrato compreendido entre 07/11/2013 e 30/09/2015. Durante o período de análise, verificou-se que o Contrato nº 72/2013/ANA, cuja contratada foi a empresa C.P.M. BRAXIS, possui objeto similar às atividades executadas no Contrato nº 75/2013/ANA. Dessa forma, a fim de verificar a existência de sobreposição de objetos e de execução, analisou-se a execução também do Contrato nº 72/2013/ANA.

O presente trabalho objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

1. Os serviços foram quantificados e especificados com base em estudo prévio das necessidades do contratante?
2. A forma de remuneração dos serviços prestados é baseada em métrica objetiva, vinculada a entrega de produtos/resultados ou ao atendimento de níveis de serviço?
3. Os níveis mínimos de serviço definidos foram baseados nas necessidades de negócio do órgão/entidade?
4. Os serviços prestados respeitam os quantitativos e as especificações previstas na contratação?
5. Os serviços foram adequadamente atestados considerando as métricas e os níveis de serviço pré-estabelecidos?
6. Quais são as boas práticas identificadas na contratação dos serviços de sustentação operacional de TI?

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Execução de tarefas sem respaldo contratual de pelo menos 70% do valor pago, no total de aproximadamente R\$ 5.476.427,00.

Fato

O pregão eletrônico para registro de preços nº 090/2013 do Instituto de Pesquisas Espaciais – INPE, o qual teve adesão por participação da Agência Nacional de Águas – ANA, gerando o Contrato nº 75/2013/ANA, possui como objeto a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação, conforme especificações e quantitativos estabelecidos no seu edital.

A fim de esclarecer a adesão como partícipe à Ata de Registro de Preços gerenciada pelo INPE, em resposta à Solicitação de Auditoria – SA 201505340/01, o gestor do Contrato nº 75/2013/ANA informou que o ambiente tecnológico da ANA possui características equivalentes ao do órgão gerenciador.

O Termo de Referência (TR) do Pregão nº 090/2013 estabelece que os serviços, objeto da contratação, serão medidos em UMS – Unidade de Medida de Serviço. Ademais, segundo o Item 3 (três) do TR, as tarefas são classificadas em três tipos, a saber:

1. *Tarefas Rotineiras: tarefas de periodicidade previamente definida para execução;*
2. *Sistêmicas: tarefas de que não possuem periodicidade de execução estabelecida, com características de curta duração e que são remuneradas pelo número de execuções no período;*

3. *Projetizadas* – tarefas empreendidas, tempestivamente, para execução de serviço com resultado específico, executados de forma planejada, com início e término preestabelecido.

Além da classificação dos serviços em tarefas Rotineiras, Sistêmicas e Projetizadas, o TR elenca as tarefas de cada categoria que podem ser solicitadas com a respectiva descrição e o respectivo código. A lista de Tarefas Rotineiras apresenta onze tarefas, enumeradas de R-001 a R-011; a lista de Tarefas Sistêmicas apresenta 27 tarefas, enumeradas de S-001 a S-027; e, por sua vez, a lista de Tarefas Projetizadas apresenta dez tarefas, enumeradas de D-001 a D-010. Assim, existem 48 tarefas possíveis de serem demandadas, conforme segue abaixo:

Tabela – Tarefas Rotineiras

| TAREFA | TIPO | DESCRIÇÃO |
|--------|-----------|---|
| R-001 | Rotineira | Monitoração Remota de Ambiente de Infraestrutura em regime 24x07x365. |
| R-002 | Rotineira | Administração de Infraestrutura de Rede e Telefonia IP |
| R-003 | Rotineira | Atendimento aos chamados técnicos dos usuários de TI das unidades do Órgão CONTRATANTE em dias úteis das 08:00 as 18:00, de acordo com nível de atendimento contratado. |
| R-004 | Rotineira | Operação de central de suporte em dias úteis pelo período contínuo de 10 horas. |
| R-005 | Rotineira | Administração proativa do Sistema Nacional de Dados Ambientais - SINDA. |
| R-006 | Rotineira | Administração de Sistemas Corporativos e Operacionais |
| R-007 | Rotineira | Administração de Sistemas de Colaboração |
| R-008 | Rotineira | Disponibilidade dos Serviços de Infraestrutura para Aplicações WEB |
| R-009 | Rotineira | Disponibilidade e funcionamento das ferramentas de controle de segurança. |
| R-010 | Rotineira | Administração do ambiente virtualizado |
| R-011 | Rotineira | Disponibilidade e funcionamento dos bancos de dados corporativos |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I, Tabela 2.

Tabela – Tarefas Sistêmicas

| TAREFA | TIPO | DESCRIÇÃO |
|--------|------------|--|
| S-001 | Sistêmicas | Resolução dos chamados de suporte a usuários terceiro nível |
| S-002 | Sistêmicas | Instalação Física de Servidor Linux |
| S-003 | Sistêmicas | Instalação Virtual de Servidor Linux |
| S-004 | Sistêmicas | Confeccionar e instalar cabeamento de rede |
| S-005 | Sistêmicas | Configuração de equipamentos de rede |
| S-006 | Sistêmicas | Instalação de equipamentos e infraestrutura de rede |
| S-007 | Sistêmicas | Geração de Consultas, Inventários e de Relatórios Estatísticos |

| TAREFA | TIPO | DESCRIÇÃO |
|---------------|-------------|--|
| S-008 | Sistêmicas | Abertura e acompanhamento de chamados de empresas fornecedoras de serviços de telecomunicações (abertura e acompanhamento de chamados de manutenção de linhas de comunicação) |
| S-009 | Sistêmicas | Manutenção de grupos de usuários |
| S-010 | Sistêmicas | Remoção de switches de um rack |
| S-011 | Sistêmicas | Instalação Local de Agentes de Ferramentas Corporativa |
| S-012 | Sistêmicas | Instalação de Servidor Windows e Linux |
| S-013 | Sistêmicas | Criação de novo compartilhamento |
| S-014 | Sistêmicas | Criação e configuração de discos rígidos |
| S-015 | Sistêmicas | Expansão de área em disco |
| S-016 | Sistêmicas | Manutenção preventiva dos servidores |
| S-017 | Sistêmicas | Montagem e configuração de servidores |
| S-018 | Sistêmicas | Criação de escopos no DHCP e zonas no DNS |
| S-019 | Sistêmicas | Atualização de drivers |
| S-020 | Sistêmicas | Conexão de host a SAN |
| S-021 | Sistêmicas | Instalação de novos equipamentos ou remanejamentos dentro ou entre CPDs |
| S-022 | Sistêmicas | Desligamento e Reativação Total dos Equipamentos de um CPD |
| S-023 | Sistêmicas | Alteração ou Configuração de Parâmetros dos Serviços Corporativos |
| S-024 | Sistêmica | Suporte técnico ao ambiente computacional utilizado nas atividades de tratamento documental e processamento de imagens de processos ou documentos (ambiente com capacidade de processamento de 5.000.000 de páginas/ano) |
| S-025 | Sistêmica | Instalação de cabeamento de rede categoria 6 |
| S-026 | Sistêmica | Administração e Suporte de Videoconferência |
| S-027 | Sistêmica | Administração e Suporte de Webconferência |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I, Tabela 3.

Tabela – Tarefas Projetizadas

| TAREFA | TIPO | DESCRIÇÃO |
|---------------|--------------|---|
| D-001 | Projetizadas | Instalação ou atualização de softwares corporativos de baixa complexidade |
| D-002 | Projetizadas | Instalação ou atualização de softwares corporativos de média complexidade |

| | | |
|-------|--------------|---|
| D-003 | Projetizadas | Instalação ou atualização de softwares corporativos de alta complexidade |
| D-004 | Projetizadas | Remoção de softwares |
| D-005 | Projetizadas | Alteração de configuração de software de baixa complexidade |
| D-006 | Projetizadas | Alteração de configuração de software de média complexidade |
| D-007 | Projetizadas | Alteração de configuração de software de alta complexidade |
| D-008 | Projetizadas | Análise de Desempenho de Ambiente |
| D-009 | Projetizadas | Estudo de ambiente para proposta de implementação de mudança |
| D-010 | Projetizadas | Tarefa específica de implantação de processo a ser definida durante a execução. |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I, Tabela 4.

Além das listas de tarefas, existem também as atividades que compõem cada tarefa singularmente; e cada atividade possui uma complexidade. As possíveis complexidades são: Baixa, Intermediária, Mediana, Alta e Especialista. Considera-se, para efeito de equivalência, que uma UMS de menor complexidade equivale ao quantitativo de esforço de uma hora de trabalho em atividades de complexidade baixa.

A atividade, com sua respectiva complexidade, tem um custo total em UMS e o somatório dos custos totais das atividades de uma mesma tarefa compõem o custo total previsto desta.

Exposta a estrutura de tarefas passíveis de serem demandadas, quanto à possibilidade de inclusão de novas tarefas, o Parecer n.º 142/2013/CJU-SJC/CGU/AGU, no parágrafo 33, expõe o entendimento de que “*não existe amparo legal para a inclusão de tarefas não previstas originariamente no edital e nos seus anexos. A inclusão de ‘novas tarefas’ se configura como alteração do objeto da licitação, o que não pode ser admitido! (...) Dessa forma, não se pode admitir a criação de novas tarefas e a estipulação de novas quantidades de UMS depois de celebrado o contrato.*”

O dito Parecer segue afirmando que:

“*33.1 (...) a inalterabilidade do objeto licitado é também um direito dos licitantes, pois a criação de novas tarefas, no âmbito do contrato em vigor, lhes tolhe a possibilidade de participação em um novo certame.*

33.2 Portanto, a inclusão de novas tarefas, durante a vigência do contrato poderá deixar a Administração em situação vulnerável, vez que não existe respaldo legal que autorize tal procedimento.

33.3 Portanto, devem ser excluídas do item 7 as suas alíneas ‘f’ (e todas as suas alíneas ‘f.1’ a ‘f.8’), ‘g’ e ‘h’.”

Mediante o supracitado parecer, o entendimento explicitado concorre para a inviabilidade de inclusão de novas tarefas não previstas no edital e nos respectivos anexos. Assim, o TR, no item 7 (sete), alínea “f”, traz não a possibilidade de inclusão, mas a opção de se adaptar tarefas, conforme a seguir:

“f) A adaptação das tarefas poderá ocorrer sempre que o CONTRATANTE avaliar esta necessidade em face de alterações/evoluções tecnológicas de equipamentos e sistemas em uso, e deverá ser integrada às tabelas referenciadas no Anexo I, observando: (...)"

Apesar da possibilidade de adaptação, esta está condicionada à ocorrência de alterações e/ou evoluções tecnológicas de equipamentos e sistema em uso. Com isso, para cada adaptação realizada, espera-se uma motivação expressa por meio formal, observando as subalíneas “f.1” a “f.7”.

Conclui-se, até este ponto, que inexiste a possibilidade de inclusão de novas tarefas não previstas no edital e nos anexos, e a necessidade de adaptação, ação esta preconizada no TR, está vinculada à ocorrência de alterações e/ou evoluções tecnológicas.

O Contrato nº 75/2013/ANA, bem como seus dois termos aditivos, é resultado da adesão como partícipe à Ata de Registro de Preço relativa ao Edital do Pregão 090/2013/INPE. Com isso, a execução daquele é regido por este, bem como pelo respectivo TR. Ou seja, o objeto contratual deve ser executado conforme as especificações e quantitativos apresentados no referido edital e seu TR.

Em resposta à SA n.º 201505340/01, o gestor enviou um documento – “*Termo de Referência – ANA.doc*” – diferente do TR relativo ao Pregão 090/2013/INPE ao qual o Contrato nº 75/2013/ANA está vinculado –, que traz a descrição do objeto sendo a “*contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos especializados em Sustentação à Infraestrutura e Apoio à Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicações – TIC.*” (Grifo nosso)

A existência desse documento não implica necessariamente desvio de objeto em si, pois trata-se de um documento sem quaisquer formalizações, assinaturas ou trâmites. Contudo, é a execução das atividades contidas nesse documento que pode configurar o desvio de objeto, uma vez que aquelas são diferentes das apresentadas no TR do Pregão 090/2013/INPE.

Frisa-se que esse documento ainda apresenta uma classificação de tarefas diferente do TR do Pregão 090/2013/INPE, elencando a seguinte estrutura:

Tabela – Classificação das Tarefas segundo o documento “Termo de Referencia – ANA.doc”

| |
|--|
| TAREFAS DE SUSTENTAÇÃO A INFRAESTRUTURA E APOIO À |
|--|

| GESTÃO DE TIC – ESTIMATIVA DE CONSUMO ANUAL | | |
|---|-----------|----------------|
| QUADRO RESUMO DE UNIDADES DAS TAREFAS | | |
| SUPERINTENDÊNCIA | TAREFAS | UNIDADES - UST |
| SAF - TAREFAS DO TIPO “A” | 40 | 157.533 |
| SGH - TAREFAS DO TIPO “B” | 6 | 42.100 |
| SGI - TAREFAS DO TIPO “C” | 6 | 22.430 |
| TOTAL | 52 | 222.063 |

Fonte: Documento “Termo de Referencia – ANA.doc, enviado em resposta à SA 201505340/01.

Isto é, são 52 tarefas distribuídas entre as tarefas do tipo “A”, “B” ou “C”, as quais também são detalhadas no documento em análise, com as respectivas atividades e complexidades. Em outro documento enviado em resposta à SA n.º 201505340/01 – “Catalogo de Servicos – Rev 03.xls” -, existem doze (12) tarefas do tipo “C”. Além das tarefas do tipo “A”, “B” e “C”, foram executadas tarefas do tipo “P”, que tratam de serviços acerca de digitalização de documentos do CEDOC, conforme se verifica nos relatórios anuais dos contratos, relativos aos exercícios 2013 e 2014, cujo texto do item três (3) traz o seguinte conteúdo:

“3 DA EXECUÇÃO

Além do escopo do objeto, a empresa também foi contratada para executar o projeto de digitalização dos documentos do CEDOC, cujo volume é de aproximadamente 5.000.000 de páginas e consta do Processo nº 02501.000446/2013-41.”(Grifo nosso)

Foi realizada uma consolidação das informações constantes nos relatórios de execução do Contrato, entre novembro/2013 e setembro/2015, e constatou-se que a execução do Contrato nº 75/2013/ANA vai ao encontro das descrições de tarefas contidas no documento “Termo de Referencia – ANA.doc”, e não daquelas registradas no TR ao qual de fato está vinculado, incorrendo em fuga ao objeto contratado. A consolidação pode ser vista nas três tabelas a seguir.

Tabela – Tarefas do Tipo “A” executadas

| Tarefa | Descrição | UMS Faturadas | Total Faturado |
|--------|---|---------------|------------------|
| A35 | Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC | 36.471,8 | R\$ 1.168.078,20 |
| A38 | Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC | 35.859,52 | R\$ 1.151.454,09 |
| A36 | Apoio Técnico em Governança de TI e SIC | 26.256,23 | R\$ 838.792,49 |
| A40 | Apoio Técnico no acompanhamento e desempenho dos serviços de Infraestrutura de TI | 14.975,38 | R\$ 478.931,36 |

| | | | | |
|--------------|--|-------------------|-------------------------|------------|
| A30 | Apoio em Gerenciamento de Incidentes | 5.932,69 | R\$ | 188.283,95 |
| A37 | Apoio Técnico nos Processos Tecnológicos | 5.112,94 | R\$ | 162.549,61 |
| A23 | Apoio técnico na Administração de Serviços WEB | 3.513,76 | R\$ | 113.976,55 |
| A25 | Apoio Técnico ao Gerenciamento Financeiro de TI | 3.107,43 | R\$ | 100.531,05 |
| A40P | Apoio Técnico no acompanhamento e desempenho dos serviços de Infraestrutura de TI | 1.936 | R\$ | 60.635,52 |
| A39P | Apoio Técnico em Modelagem de Processos de Negócio de TI | 1.800 | R\$ | 56.376,00 |
| A26 | Apoio Técnico ao Gerenciamento de Portfólio de Serviços | 871,72 | R\$ | 27.330,47 |
| A27 | Apoio em Gerenciamento de Níveis de Serviços Exigidos | 819,99 | R\$ | 26.134,59 |
| A39 | Apoio Técnico em Modelagem de Processos de Negócio de TI | 806,47 | R\$ | 25.258,64 |
| A28 | Apoio em Gerenciamento de Disponibilidade | 277,56 | R\$ | 8.693,18 |
| A32 | Planejamento e Suporte da Transição | 210,83 | R\$ | 6.603,20 |
| A29 | Apoio em Gerenciamento de Capacidade | 169,38 | R\$ | 5.304,98 |
| A33 | Apoio em Gerenciamento de Liberação e Implantação | 119,87 | R\$ | 3.754,33 |
| A31 | Gerenciamento de Configurações e Ativos do Serviço | 43,33 | R\$ | 1.357,10 |
| A34 | Apoio Técnico na Validação de Serviço, Testes e Avaliação | 35,49 | R\$ | 1.111,55 |
| TOTAL | | 138.320,39 | R\$ 4.425.156,83 | |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, utilizando-se dos relatórios gerenciais de descrição das atividades executadas entre os meses de novembro/2013 e setembro/2015. (Grifo nosso)

Tabela – Tarefas do Tipo “C” executadas

| Tarefa | Descrição | UMS Faturadas | Total Faturado |
|--------|--|---------------|----------------|
| C4 | Apoio técnico para estudo e análise na identificação de novos requisitos da arquitetura funcional | 7.791,18 | R\$ 257.587,39 |
| C10 | Apoio técnico para estudo e análise na identificação de novas competências e habilidades estratégicas de TI | 5.681,804 | R\$ 187.810,63 |
| C9 | Análise de desempenho do contrato | 4.514,81 | R\$ 149.235,94 |
| C11 | Apoio técnico nos projetos tecnológicos | 4.294,09 | R\$ 142.263,20 |
| C1 | Estudo e análise de ambiente para implantação de tecnologia | 2.274,46 | R\$ 74.521,58 |
| C5 | Estudo de ambiente para proposta de implementação de mudança em tecnologia | 2.193,28 | R\$ 71.133,72 |
| C2 | Estudo e análise de ambiente para implantação de solução de mercado | 2.028,83 | R\$ 66.927,76 |
| C3 | Análise de desempenho do ambiente de tecnologias específicas | 1.101,5 | R\$ 36.115,26 |
| C8 | Administração de sistemas finalísticos | 552,9 | R\$ 18.317,58 |
| C7 | Gestão de disponibilidade dos serviços de infraestrutura para appliance de banco de dados | 535,24 | R\$ 17.732,50 |

| | | | |
|--------------|--|------------------|-------------------------|
| C6 | Gestão de disponibilidade dos serviços de infraestrutura para servidores de aplicação Java | 535,24 | R\$ 17.359,22 |
| C12 | Apoio técnico nos projetos de contratação de serviços de TI | 51,8 | R\$ 1.622,38 |
| TOTAL | | 31555,134 | R\$ 1.040.627,16 |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, utilizando-se dos relatórios gerenciais de descrição das atividades executadas entre os meses de novembro/2013 e setembro/2015. (Grifo nosso)

Tabela – Tarefas do Tipo “P” executadas

| Tarefa | Descrição | UMS Faturadas | Total Faturado |
|--------------|---|----------------|-------------------------|
| P01 | Digitalização de Documentos (CEDOC) | 48.804,81 | R\$ 1.528.566,65 |
| P02 | Estudo de ambiente para processamento de OCR na base de arquivos digitais (CEDOC) | 10.049 | R\$ 314.734,68 |
| P03 | Plano de Continuidade de Negócios - PCN (SAF) | 9.168 | R\$ 287.141,76 |
| P04 | Digitalização do acervo documental da ANA - (GEGEP/SAF) | 6.012,69 | R\$ 188.317,45 |
| TOTAL | | 74034,5 | R\$ 2.318.760,54 |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, utilizando-se dos relatórios gerenciais de descrição das atividades executadas entre os meses de novembro/2013 e setembro/2015. (Grifo nosso)

Percebe-se que a execução contratual, desde o mês de novembro/2013 até setembro/2015, apresenta a realização de tarefas que não constam do TR. Na verdade, todas as demandas registradas em ordens de serviços apresentam Código, Descrição, Atividades e Estimativas diferentes daqueles presentes no TR.

Em resposta à SA n.º 201505340/002, por meio do Despacho n.º 1/2016/ASSESSORIA/SAF, Documento n.º 00000.000117/2016-69, o gestor justifica a inclusão dessas novas tarefas afirmando que:

*“(...) Tais serviços devem ser demandados com base em tabela de tarefas **conforme modelos apresentados**.*

Ainda no mesmo edital no item que apresenta o “Modelo de Prestação dos Serviços” encontra-se com clareza a possibilidade de se definir tarefas desde que em conjunto entre a contratada e contratante. Portanto, o Edital do INPE define, com a propriedade de um processo licitatório para registro de preço, que os serviços devam ser demandados conforme necessidades, processos, padrões e procedimentos do Contratante.

*Esta Agência, assevera que a ação de adequar as tarefas não contraria qualquer regra de contratação no âmbito da Administração Pública Federal pois não foge ao **objeto licitado**, cuja ANA é partícipe, que é ‘Serviços de Tecnologia da Informação e apoio Técnico de Atividades de Informática’. Ressalta-se, portanto que o objeto contratado não se limita à relação de tarefas do Edital pois as mesmas são mais afetas ao INPE.” (Grifo nosso)*

Relembra-se que o Contrato nº 75/2013/ANA, assim como o Pregão 090/2013/INPE, apresenta o seguinte objeto:

“O objeto do presente Contrato é a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação da CONTRATANTE, conforme especificações e quantitativos estabelecidos para a CONTRATANTE no Edital do Pregão nº 090/2013, do Instituto de Pesquisas Espaciais - INPE, e na proposta vencedora, os quais integram este Instrumento, independente de transcrição.”

Conforme o gestor informou, o objeto da licitação seria composto por “*Serviços de Tecnologia da Informação*” e “*Apoio Técnico de Atividades de Informática*”, ou seja, dois tipos de serviços. Contudo, como citado anteriormente, o objeto do Contrato nº 75/2013/ANA é composto por “*Serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação*”, não existindo previsão para serviços de “*apoio técnico*”.

Além disso, o objeto do referido contrato também preconiza que serão seguidas as especificações e quantitativos estabelecidos no Edital do Pregão nº 090/2013/INPE. Este, por sua vez, apresenta as especificações no Anexo I, Termo de Referência (TR), conforme citado no início desta constatação.

No Item 3 (três), o TR apresenta uma tabela que relaciona a estimativa de consumo de UMS para cada tipo de tarefa, conforme se verifica a seguir:

Tabela – Estimativa de consumo de Tarefas de Suporte Técnico

| Órgão | Estimativa Anual (Unidades de Medida de Serviço - UMS) | | | | | | | |
|----------------------|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| | INPE | GIA | AEB | FUB | MP | HUB | ANA | |
| Tipos de Tarefas | | | | | | | | Total |
| Tarefas Rotineiras | 169.668 | 45.640 | 9.134 | 169.668 | 362.544 | 41.400 | 129.507 | 927.561 |
| Tarefas Sistêmicas | 32.231 | 30.000 | 10.068 | 32.231 | 73.232 | 10.800 | 3.838 | 192.400 |
| Tarefas Projetizadas | 23.642 | 15.000 | 20.470 | 23.642 | 59.224 | 47.800 | 92.196 | 281.974 |
| TOTAL | 225.541 | 90.640 | 39.672 | 225.541 | 495.000 | 100.000 | 225.541 | 1.401.935 |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Item 3, Tabela 1.

Observa-se, dessa forma, que a ANA, como partícipe da Ata de Registro de Preço, apresentou a sua estimativa de consumo alocando 129.507 UMS para Tarefas Rotineiras, 3.838 UMS para Tarefas Sistêmicas e 92.196 UMS para Tarefas Projetizadas, totalizando 225.541 UMS. Todavia, as tarefas executadas pela ANA, tipo “A”, “B” e “C”, foram estimadas em um total de 222.063 UST. Ou seja, existe divergência tanto de unidade de

medida, com nomenclatura diversa ao de UMS, esta presente no TR do Pregão 090/2013/INPE, como de quantidade prevista dessa unidade.

O gestor também informa que no TR “*encontra-se com clareza a possibilidade de se definir tarefas desde que em conjunto entre a contratada e contratante*”. O item sete (7) do TR, denominado “Modelo de Prestação dos Serviços”, apresenta as alíneas seguintes:

“d) Os serviços a serem demandados deverão ser pré-definidos em tabelas de tarefas, conforme modelos apresentados no Anexo I – “Quadro Resumo da Tabela de Tarefas”, para composição do custo de cada produto.

e) As tarefas, após sua pré-definição entre o CONTRATANTE e a CONTRATADA, conforme disposto na alínea anterior, serão consideradas como aceitas pela CONTRATADA no ato da assinatura do Contrato.” (Grifo nosso)

A partir da análise da alínea d), acima citada, verifica-se que os serviços serão pré-definidos em tabelas de tarefas, conforme modelos apresentados no Anexo I. Ou seja, antes da assinatura do contrato, os serviços devem ser definidos, uma vez que as respectivas definições subsidiam, dentre outros fatores, a composição de custo. Esta, por sua vez, é prejudicada por causa da definição e inclusão de tarefas a posteriori.

Na alínea e), uma vez que haja uma lista pré-definida, ou seja, definida antes da celebração do contrato, ao se proceder a assinatura contratual, ambas as partes, contratada e contratante, aceitam a referida lista. Assim, não se verifica margem para inclusão de tarefas após a assinatura do contrato.

O gestor também relatou que:

“A obrigação de se realizar, pelos partícipes, as tarefas desenhadas pelo órgão gestor da ata de registro de preços para seu ambiente computacional e particularidades seria um contrassenso visto que cada instituição possui suas particularidades, seus ambientes de tecnologia da informação e maturidade de gestão e operação em níveis distintos. O catálogo da ANA, por exemplo, traz com maior riqueza de detalhes as atividades e tarefas a serem realizadas.

Em função de tal interpretação do Edital, a ANA adicionou as tarefas A01 a A41 e C01 a C12.” (Grifo nosso)

Essa afirmação não corrobora para a convergência de entendimento, uma vez que, em resposta à SA 201505340/01, item três (3), ao justificar a adesão por participação à Ata de Registro de Preços, o gestor afirma que:

“1. O ambiente tecnológico da Agência Nacional de Águas possui ambiente tecnológico com características equivalentes aos do órgão gerenciador da ARP.” (Grifo nosso)

Ou seja, o gestor utiliza duas justificativas conflitantes para apoiar a adesão por participação à Ata de Registro de Preços originada do Pregão 090/2013/INPE e para justificar a inclusão de tarefas. Na primeira, afirma que cada instituição possui particularidades, ambientes de tecnologia da informação e maturidade e operação em níveis distintos e que seria contrassenso realizar as mesmas tarefas desenhadas pelo órgão gerenciador, o que necessitaria de tarefas customizadas ao respectivo ambiente. Por outro lado, na segunda justificativa, afirma-se que o ambiente tecnológico da ANA possui equivalência aos do órgão gerenciador, o que leva a crer que as tarefas demandadas pelo Contrato nº 75/2013/ANA poderiam ser as mesmas do TR do Pregão 090/2013/INPE.

De acordo com o gestor, o catálogo de tarefas da ANA traz maior riqueza de detalhes em cada atividade. Diante disso, em relação à execução das novas tarefas, respondendo ao item dois (2) da SA 201505340/02, o gestor apresenta a correspondência entre as tarefas elencadas no Catálogo de Serviços da ANA com as tarefas elencadas no TR do INPE. De forma amostral, a tabela a seguir mostra a correlação de tarefas com maior quantidade de UMS demandadas ao longo do período de análise, quais sejam, as tarefas A35, A38 e A36, com as tarefas do TR do INPE:

Tabela – Correlação entre as tarefas do tipo “A” e as tarefas elencadas no TR do Pregão 090/2013/INPE

| TAREFAS “A” (ANA) | | Edital INPE |
|-------------------|---|--|
| TAREFA | DESCRIÇÃO | |
| A35 | Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC. | R-008; R-009; R-011; S-007; D-008; D-009; |
| A36 | Apoio Técnico em Governança de TI e SIC. | R-008; R-009; R-011; S-007; S-022; D-008; D-009; |
| A38 | Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC. | R-008; R-009; R-011; S-007; D-008; D-009; |

Fonte: Resposta à SA 201505340/02, item 2.

A correlação enviada pelo gestor foi feita apontando as tarefas constantes no Catálogo de Serviços criado pela ANA e as respectivas referências às atividades do TR do Pregão 090/2013/INPE, sem listar as atividades inerentes a cada tarefa, as quais encerram as operações propriamente realizadas na prática.

Diante da correlação apresentada, foi realizada análise amostral das atividades das tarefas A35, A36 e A38 em relação às respectivas atividades das tarefas do TR do Pregão 090/2013/INPE. Estas três tarefas, tomadas para amostra, representam aproximadamente 40,57% do total executado no período de análise, novembro/2013 a setembro/2015.

Tabela – Atividades, Complexidade e Tipo da Tarefa A35

| TAREFA Nº A35 – Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC. | | | | |
|---|--------------|---|-----------|-------|
| ITEM | COMPLEXIDADE | ATIVIDADE | TIPO | UST |
| 1 | M | Pesquisa de mercado para aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação. | Rotineira | 624 |
| 2 | A | Prognósticos a partir das pesquisas primárias e secundárias. | Rotineira | 156 |
| 3 | A | Apoio técnico na administração do uso dos recursos de tecnologia da informação. | Rotineira | 3.120 |
| 4 | A | Análises comparativas das empresas fornecedoras de bens e serviços nos diversos segmentos de mercado em TI e SIC. | Rotineira | 1.248 |
| 5 | A | Participação em reunião de trabalho com as UST para apoio à elaboração dos artefatos necessários aos processos de aquisição . | Demanda | 1.248 |
| 6 | A | Análise das situações e cenários provenientes das demandas de recursos de TI e SIC. | Demanda | 1.200 |
| 7 | M | Acompanhamento de aquisições de bens e serviços de TI e SIC. | Demanda | 9.600 |
| 8 | M | Acompanhamento e apoio técnico junto aos gestores da ANA na Homologação de recursos de TI e SIC. | Demanda | 240 |
| 9 | A | Apoio na elaboração de pareceres e notas técnicas. | Rotineira | 1.560 |
| 10 | M | Apoio na elaboração de ordem de serviço para demandas de TI e SIC. | Demanda | 48 |
| 11 | A | Análises técnicas e estudos de custos, orçamentos e níveis de serviços de TI e SIC. | Demanda | 1.248 |
| 12 | E | Análises técnicas e estudos de casos de implementações de TI e SIC. | Demanda | 192 |
| 13 | E | Análises técnicas e estudos sobre estruturação e precificação de serviços de TI e SIC. | Demanda | 2.496 |

Fonte: Resposta à SA 201505340/01, item 4. (Grifo nosso)

Nota-se que as naturezas das atividades da “Tarefa A35” englobam operações: de pesquisa de mercado para aquisição de bens de TI e prognósticos; análises comparativas das empresas fornecedoras de bens e serviços de TI; participações em reuniões; análises de situações e cenários; acompanhamento de aquisições de bens e serviços de TI; apoio na elaboração de documentos técnicos; apoio na elaboração de ordens de serviço; e, análises técnicas e estudos voltados para serviços de TI. Com tais naturezas, extrapola-se a execução do Contrato n.º 075/2013/ANA ao se permitir que haja participação da Contratada em atividades gerenciais, em processos de aquisição de outros bens e serviços, majorando o risco de ocorrência de conflitos de interesse.

Tabela – Atividades, Complexidade e Tipo da Tarefa A36

| |
|---|
| TAREFA Nº A36 – Apoio Técnico em Governança de TI e SIC |
|---|

| ITEM | COMP LEXID ADE | ATIVIDADE | TIPO | UST |
|------|----------------------|--|-----------|-------|
| 1 | M | Participação em reuniões de alinhamento de entendimentos e expectativas. | Demanda | 720 |
| 2 | A | Proposição de método para levantamento de informações , que inclui o planejamento de atividades a executar, com a elaboração de cronograma. | Demanda | 300 |
| 3 | A | Proposição da forma e conteúdo dos questionários de avaliação de maturidade . | Demanda | 300 |
| 4 | E | Apresentações sobre o modelo COBIT e o serviço de avaliação COBIT, com orientação predominantemente gerencial, para servidores da ANA e colaboradores externos. | Demanda | 300 |
| 5 | E | Participação em reuniões e outras atividades relativas à avaliação e diagnóstico de maturidade de TI e SIC . | Demanda | 800 |
| 6 | E | Proposição de requisitos para projetos da ANA. | Demanda | 1.200 |
| 7 | E | Apoio na elaboração de planos estratégicos/diretores de contingências. | Rotineira | 1.200 |
| 8 | E | Apoio técnico a Governança Corporativa e Governança de TI e em SIC . | Rotineira | 2.400 |
| 9 | E | Apoio técnico à implementação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI . | Rotineira | 300 |
| 10 | E | Apoio técnico na elaboração de relatório executivo para acompanhamento da execução do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI da ANA. | Rotineira | 200 |

Fonte: Resposta à SA 201505340/01, item 4. (Grifo nosso)

A Tarefa A36 possui atividades que possuem tarefas cujo escopo é a Governança de TI e SIC, como pode ser visualizado nas respectivas descrições, tais como: participação em reuniões de alinhamento de entendimentos e expectativas; proposição de questionários de avaliação de maturidade; apresentações sobre o modelo COBIT; atividades relativas à avaliação e diagnóstico de TI e SIC; proposição de requisitos para projetos da ANA; apoio na elaboração de planos estratégicos/diretores. Existem ainda, atividades que mencionam a própria governança e o PDTI, como os itens 8 a 10 da tabela acima.

Tabela – Atividades, Complexidade e Tipo da Tarefa A38

| TAREFA Nº A38 – Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC | | | | |
|--|----------------------|---|---------|-------|
| ITEM | COMP LEXID ADE | ATIVIDADE | TIPO | UST |
| 1 | A | Elaboração de minutas de relatórios gerenciais, pareceres, notas técnicas . | Demanda | 1.872 |
| 2 | M | Participação em reuniões . | Demanda | 1.248 |
| 3 | A | Análise técnica dos contratos de TI e SIC . | Demanda | 3.600 |
| 4 | A | Acompanhamento e apoio controle dos Contratos de TI e SIC . | Demanda | 864 |
| 5 | E | Acompanhamento da legislação e melhores práticas no gerenciamento de Contratos de TI e SIC . | Demanda | 416 |
| 6 | A | Auxílio na implantação de boas práticas sugeridas pela Agência Nacional de Águas ou por empresa por este designada, nos demais contratos de TIC . | Demanda | 416 |

Fonte: Resposta à SA 201505340/01, item 4. (Grifo nosso)

A Tarefa A38 abarca atividades relativas à análise, gerenciamento, controle, além da implantação de boas práticas, de contratos de TI e SIC. Ou seja, mediante tais atividades, a Contratada pode ter acesso a informações relativas a outros contratos de TI da ANA, contribuindo para a majoração do risco de ocorrência de conflitos de interesses.

A seguir, são expostas as atividades das tarefas R-008, R-009, R-011, S-007, S-022, D-008 e D-009, as quais foram apontadas pelo gestor como correlatas às A35, A36 e A38.

Tabela – Tarefas R-008, R-009 e R-011

| TAREFA R-008 Disponibilidade dos Serviços de Infra-Estrutura para Aplicações WEB | | | | TAREFA R-009 Disponibilidade e funcionamento das ferramentas de controle de segurança. | | | | TAREFA R-011 Disponibilidade e funcionamento dos bancos de dados corporativos | | | |
|---|----------------|---|-------------|---|----------------|--|-------------|--|----------------|---|-------------|
| ITEM | COMPL EXIDA DE | ATIVIDADE | CUSTO TOTAL | ITEM | COMPL EXIDA DE | ATIVIDADE | CUSTO TOTAL | ITEM | COMP LEXID ADE | ATIVIDADE | CUSTO TOTAL |
| 1 | M | Efetuar diariamente a consolidação de erros, alertas e desempenho dos servidores e ferramentas de comunicação WEB e outras utilizadas pela área responsável com o mesmo objetivo. | 84 | 1 | A | Efetuar diariamente a consolidação de erros, alertas e desempenho de funcionamento dos servidores e ferramentas de firewall, filtro de conteúdo, IPS e outras utilizadas pela área responsável com o mesmo objetivo. | 336 | 1 | A | Efetuar, a cada início de turno diário (manhã e tarde), em dias úteis, verificação e consolidação de erros, alertas e desempenho de funcionamento dos bancos de dados corporativos, utilizados pelo Contratante e das ferramentas de monitoração e controle utilizadas pela área responsável com o mesmo objetivo | 480 |
| 2 | A | Fazer, em dias úteis, a triagem dos erros e alertas, gerando relatório para aprovação da área demandante. | 336 | 2 | A | Fazer, em dias úteis, a triagem dos erros e alertas de funcionamento, gerando relatório para aprovação da área demandante. | 168 | 2 | A | Fazer, em dias úteis, a triagem dos erros e alertas de funcionamento, gerando relatório para aprovação da área demandante. | 320 |
| 3 | A | Analizar e buscar correções para as falhas, erros e alertas e apresentar à área responsável para aprovação/autorização de correções. | 336 | 3 | A | Analizar e buscar correções para as falhas, erros e alertas de funcionamento das ferramentas e apresentar à área responsável para aprovação/autorização de correções. | 168 | 3 | A | Analizar e buscar correções para as falhas, erros e alertas de funcionamento dos bancos de dados e demais ferramentas correlacionadas e apresentar à área responsável para aprovação/ autorização de correções. | 320 |
| 4 | M | Analizar a média de acesso ao site, buscando identificar alguma tentativa de ataque baseada em negação de serviço pelo aumento de demanda do site. | 84 | 4 | A | Aplicar as correções autorizadas pela área demandante conforme procedimento e agenda e reiniciar os serviços quando necessário. | 168 | 4 | A | Aplicar as correções autorizadas pela área demandante conforme procedimento e agenda e reiniciar os serviços quando necessário. | 160 |
| 5 | A | Aplicar as correções autorizadas pela área demandante conforme procedimento e agenda e reiniciar os serviços quando necessário. | 84 | 5 | A | Efetuar análise das tentativas de ataques externos e internos, gerando relatório de alerta para a área responsável. | 168 | 5 | A | Mensalmente, verificar junto aos fabricantes as atualizações disponíveis, avaliando sua perspectiva de aplicação e funcionalidade no parque instalado e emitir relatório com os pareceres técnicos quanto à sua aplicabilidade ou não. | 16 |
| 6 | B | Documentar a solução em formulário apropriado. | 21 | 6 | B | Documentar todos os procedimentos técnicos realizados e atualizar as documentações existentes. | 21 | 6 | B | Documentar a solução em formulário apropriado. | 20 |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.

Tabela –S-007, S-022, D-008 e D-009

| TAREFA S-007 Geração de Consultas, Inventários e de Relatórios Estatísticos | | | | TAREFA D-008 Análise de Desempenho de Ambiente | | | | TAREFA D-009 Estudo de ambiente para proposta de implementação de mudança | | | | TAREFA S-022 Desligamento e Reativação Total dos Equipamentos de um CPD | | | |
|--|----------------|---|---------------|---|----------------|--|---------------|--|----------------|---|---------------|--|-----------------|--|---------------|
| ITE M | COMPL EXIDA DE | ATIVIDADE | CUST O TOT AL | ITE M | COMP LEXID ADE | ATIVIDADE | CUST O TOT AL | ITE M | COMPL EXIDA DE | ATIVIDADE | CUS TO TOT AL | ITE M | COM PLE XID ADE | ATIVIDADE | CUS TO TOT AL |
| 1 | M | Gerar consultas, inventários e relatórios estatísticos, conforme critérios definidos pela área solicitante. | 16 | 1 | A | Levantar dados históricos sobre o desempenho do ambiente especificado pelo demandante. | 128 | 1 | A | Identificação da necessidade do demandante. | 32 | 1 | M | Revisar a documentação de desligamento e religação e atualizar a relação dos mesmos, corrigindo, se necessário, os procedimentos nele especificados. | 4 |
| 2 | I | Documentar os resultados obtidos, formatar e encaminhar à área solicitante. | 8 | 2 | E | Efetuar análise e executar rotinas para diagnóstico. | 240 | 2 | A | Estudo do ambiente de software e hardware atual. | 64 | 2 | A | Executar as paradas dos bancos e softwares auxiliares definidos na documentação. | 8 |
| | | | | 3 | E | Elaborar parecer com propostas de alteração e/ou ajustes no ambiente. | 160 | 3 | A | Verificação de requisitos para a implementação da mudança. | 32 | 3 | B | Executar o desligamento dos equipamentos coordenadamente. | 1,5 |
| | | | | 4 | B | Documentar os resultados obtidos e encaminhar à área solicitante para análise e aprovação. | 34 | 4 | A | Elaboração de parecer com proposta de implementação de mudança. | 64 | 4 | B | Religar, após autorização da área demandante, a ligação física e coordenada dos equipamentos, respeitando os intervalos documentados. | 1,5 |
| | | | | | | | | 5 | B | Documentação dos resultados obtidos e encaminhamento à área solicitante para análise e aprovação. | 16 | 5 | A | Ativar os clusters e bancos de dados | 8 |
| | | | | | | | | | | | | 6 | A | Ativar/testar os serviços de comunicação | 8 |
| | | | | | | | | | | | | 7 | B | Executar o check-list manual e acionar os responsáveis por serviços não ativos até estabilização dos mesmos | 4 |
| | | | | | | | | | | | | 8 | B | Documentar alterações | 1,5 |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.

Mediante a análise das atividades das tarefas R-008, R-009, R-011, S-007, D-008 e D-009, as quais foram elencadas pelo gestor como correspondentes à Tarefa A35 e A38, não foram encontradas referências ou correlações às atividades cujo escopo resida nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC, que é o escopo da Tarefa A35, tampouco no apoio técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC, que é o escopo da Tarefa A38.

Da mesma forma, as atividades das tarefas R-008, R-009, R-011, S-007, S-022, D-008 e D-009 também não guardam relação com as atividades de apoio Técnico em governança de TI e SIC, as quais são o escopo da Tarefa A36.

As tarefas R-008, R-009 e R-011, ambas do tipo Rotineiras, possuem atividades voltadas à: realização de consolidações, triagem e análise de erros, alertas e desempenhos de servidores, ferramentas, bancos de dados; aplicação de correções; análises de ataques externos e internos; verificação de atualizações disponíveis juntos aos fabricantes e à documentação das soluções apresentadas.

Já a Tarefa S-007 possui as atividades de geração de consultas, inventários e relatórios estatísticos e a documentação dos resultados obtidos. A Tarefa S-022 possui atividades, tais como a de executar paradas dos bancos e softwares, de desligar e religar equipamentos, de ativar clusters e banco de dados. As tarefas D-008 e D-009 possuem tarefas como levantamento de dados históricos, execução de rotinas para diagnóstico e verificação de requisitos para a implementação de mudanças.

Assim, entende-se que as atividades das tarefas R-008, R-009, R-011, S-007, S-022, D-008 e D-009 possuem características operacionais. Por outro lado, as atividades das tarefas A35, A36 e A38 possuem natureza gerencial, podendo, inclusive, influenciar tomadas de decisão no âmbito de governança de TI, de processos de aquisição de bens e serviços e no gerenciamento dos contratos de TI e SIC.

Além das naturezas das atividades divergirem, existem também divergências nos resultados esperados e níveis de qualidade exigidos entre as Tarefas A35, A36 e A38 e as tarefas R-008, R-009, R-011, S-007, S-022, D-008 e D-009.

Tabela – Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos para as tarefas A35, A36 e A38

| RESULTADOS ESPERADOS E NÍVEIS DE QUALIDADE EXIGIDOS | LIMITES | GLOSA | LIMITE GLOSA |
|---|-------------------|---|--|
| 1. Executar as atividades em conformidade com as rotinas padronizadas por documentação, devidamente autorizadas pela área responsável. | 95% | 5% até o limite de 4 por rotina não documentada ou não aprovada | 15% se mais de 4 |
| 2. Entregar o produto dentro do prazo e horário definido na Ordem de Serviço/Requisição. | 4 horas de atraso | 2% até o limite de 10 horas | 15% para tempo superior a 10 hs |
| 3. Manter a documentação técnica e procedural sempre atualizada, contendo todas as rotinas e inovações aplicadas. | 90% | 2% por cada documento incompleto limitados a 10 | 15% se ultrapassar o limite |
| 4. Acionar o plano de comunicação, para relatar a falha ou inconsistência de funcionamento, e receber Solicitação de reinício de serviços imediatamente após a queda de desempenho ou do serviço. | 90% | 2% por cada falha no procedimento deste item limitado a 8 | 15% se ultrapassar o limite de 8 não conformidades |

Fonte: Relatórios gerenciais de descrição das atividades executadas



Por sua vez, as tarefas R-008, R-009, R-011, S-007, S-022, D-008 e D-009 apresentam os seguintes resultados esperados e níveis de qualidade exigidos, respectivamente.

Tabela – Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos para a tarefa R-008

| RESULTADOS ESPERADOS E NÍVEIS DE QUALIDADE EXIGIDOS | LIMITES | GLOSA | LIMITE GLOSA |
|--|------------------|---|---------------------------------|
| 1. Executar as atividades em conformidade com as rotinas padronizadas por documentação, devidamente autorizadas pela área responsável. | 100% | 5% até o limite de 4 por rotina não documentada ou não aprovada | 30% se mais de 4 |
| 2. Entregar o produto dentro do prazo e horário, se definido na Ordem de Serviço/Requisição. | 1 hora de atraso | 2% até o limite de 10 horas | 30% para tempo superior a 10 hs |
| 3. Manter a documentação técnica e procedural sempre atualizada, contendo todas as rotinas e inovações aplicadas. | 100% | 2% por cada documento incompleto limitados a 10 | 30% se ultrapassar o limite |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.

Tabela – Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos para a tarefa R-009

| RESULTADOS ESPERADOS E NÍVEIS DE QUALIDADE EXIGIDOS | LIMITES | GLOSA | LIMITE GLOSA |
|--|------------------|---|----------------------------------|
| 1. Disponibilizar relatório diário de monitoramento da segurança, em pasta devida. | 2 dias de atraso | 0,2% por dia até o limite de 10 dias | 8% para tempo superior a 10 dias |
| 2. Disponibilizar resumo mensal de monitoramento da segurança, em pasta devida. | 3 dias de atraso | 0,2% por dia até o limite de 10 dias | 8% para tempo superior a 10 dias |
| 3. Manter a documentação técnica e procedural atualizada. | 95% | 0,5% por cada documento incompleto limitados a 10 | 10% se ultrapassar o limite |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.

Tabela – Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos para a tarefa R-011

| RESULTADOS ESPERADOS E NÍVEIS DE QUALIDADE EXIGIDOS | LIMITES | GLOSA | LIMITE GLOSA |
|---|------------------|---|--|
| 1. Manutenção de disponibilidade das ferramentas e dos bancos de dados | 99,7% | 2% para cada décimo inferior ao limite até 98,7% | 30% se ultrapassar o limite |
| 2. Executar as atividades em conformidade com as rotinas padronizadas por documentação, devidamente autorizadas pela área responsável, no tocante ao desempenho de funcionamento. | 100% | 5% até o limite de 4 por rotina não documentada ou não aprovada | 30% se mais de 4 |
| 3. Entregar o produto no prazo e horário, se definido na Ordem de Serviço/Requisição | 1 hora de atraso | 2% até o limite de 10 horas | 30% para tempo superior a 10 hs |
| 4. Manter a documentação técnica e procedural sempre atualizada, contendo todas as rotinas e inovações aplicadas. | 100% | 2% por cada documento incompleto limitados a 10 | 30% se ultrapassar o limite |
| 5. Acionar o plano de comunicação, para relatar a falha ou inconsistência de funcionamento, e receber autorização de reinício de serviços imediatamente após a queda de desempenho ou do serviço. | 100% | 2% por cada falha no procedimento deste item limitado a 8 | 30% se ultrapassar o limite de 8 não conformidades |
| 6. Garantir a inviolabilidade das informações e de conteúdo das ferramentas, no caso de acesso, mesmo quando acompanhado pela equipe técnica demandante | 100% | 30% em caso de vazamento das informações | 30% em caso de vazamento das informações |



Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.

Tabela – Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos para a tarefa S-007

| RESULTADOS ESPERADOS E NÍVEIS DE QUALIDADE EXIGIDOS | LIMITES | GLOSA | LIMITE GLOSA |
|---|-----------------------------------|--------------------------|------------------------|
| 1. Executar o procedimento dentro do prazo previsto na solicitação | 2 horas da data inicio programada | 10% por hora excedente | 30% da demanda |
| 2. Entregar relatório conforme definição da área demandante inclusive quanto a layout | 100% | 5% por item não atendido | 30% se mais de 4 itens |
| 3. Informações e periodos deverão ser confiáveis e dentro da programação | 100% | 30% | 30% |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.

Tabela – Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos para a tarefa S-022

| RESULTADOS ESPERADOS E NÍVEIS DE QUALIDADE EXIGIDOS | LIMITES | GLOSA | LIMITE GLOSA |
|---|------------------|---|--------------------------|
| 1. Executar a demanda no prazo estipulado pela Ordem de Serviço | <= 1 hora | 2% por hora excedente até limite de 20 hs | 30% para acima do limite |
| 2. Executar o desligamento conforme seqüencial definido no procedimento | 100% | 10% por cada desligamento errado | 30% se mais de 2 falhas |
| 3. Executar a ligação dos equipamentos respeitando os tempos e intervalos definidos na documentação | 100% | 5% por cada caso falho | 30% se mais de 4 casos |
| 4. Disponibilizar todos os serviços e recursos em até 3 horas do inicio do processo de religação do parque | 1 hora de atraso | 10% para cada fração ou hora | 30% se mais de 2 horas |
| 5. Confirmar a execução do check-list manual em livro de ocorrências definindo as falhas detectadas e os procedimentos de correção adotados | 100% | 5% por cada falha não corrigida ou não descrita | 30% se mais de 4 falhas |
| 6. Executar o plano de comunicação tão logo os serviços estejam estabilizados | 100% | 10% | 10% |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.

Tabela – Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos para a tarefa D-008

| RESULTADOS ESPERADOS E NÍVEIS DE QUALIDADE EXIGIDOS | LIMITES | GLOSA | LIMITE GLOSA |
|---|----------------|---|--|
| 1. Relatório detalhado com: - as falhas observadas e as correções para sanar tais falhas; - avaliação do desempenho e sugestões para melhoria; - avaliação se as melhores práticas estão sendo adotadas. | 100% | 5% por cada falha encontrada no parecer | 30% se mais de 4 falhas |
| 2. Entregar o produto dentro do prazo e horário definido na Ordem de Serviço/Requisição | <= 1 hora | 10% até o limite de 2 dias corridos | 30% da Tarefa para tempo superior a 2 dias |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.



Tabela – Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos para a tarefa D-009

| RESULTADOS ESPERADOS E NÍVEIS DE QUALIDADE EXIGIDOS | LIMITES | GLOSA | LIMITE GLOSA |
|---|-----------|---|--|
| 1. Relatório com uma descrição da necessidade, quais possíveis soluções foram identificadas, os testes feitos e uma conclusão de qual solução é mais indicada para o ambiente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. | 100% | 5% por cada falha encontrada no parecer | 30% se mais de 4 falhas |
| 2. Entregar o produto dentro do prazo e horário definido na Ordem de Serviço/Requisição | <= 1 hora | 10% até o limite de 2 dias corridos | 30% da Tarefa para tempo superior a 2 dias |

Fonte: Termo de Referência do Edital do Pregão 090/2013/INPE, Anexo I.

Os resultados esperados e níveis de qualidade exigidos, os limites, as glosas e os limites de glosa para as tarefas A35, A36 e A38 são idênticos e não guardam relação com aqueles definidos para as tarefas R-008, R-009, R-011, S-007, S-022, D-008 e D-009.

Dessa forma, diante da incompatibilidade das atividades, com consequente incompatibilidade das complexidades, e dos resultados esperados e níveis de qualidade exigidos entre as tarefas A35, A36 e A38 e as tarefas R-008, R-009, R-011, S-007, S-022, D-008 e D-009, resta evidenciado a inclusão, sem respaldo contratual, das atividades A35, A36 e A38, cuja representatividade na execução do Contrato n.º 075/2013/ANA alcança aproximadamente 40,57%.

Quanto às Tarefas do Tipo “P”

O Termo de Referência do Pregão 090/2013/INPE, enviado em resposta à SA 201505340/01, item 1, não está em sua versão final. Nele, a tarefa S-024 traz a seguinte descrição:

“S-024: Digitalização de documentos administrativos – Lote de 5.000,00 folhas frente e verso.”

Ainda, verifica-se nos relatórios anuais dos contratos, relativos aos exercícios 2013 e 2014, que o texto do item três (3) traz o seguinte conteúdo:

“3 DA EXECUÇÃO

Além do escopo do objeto, a empresa também foi contratada para executar o projeto de digitalização dos documentos do CEDOC, cujo volume é de aproximadamente 5.000.000 de páginas e consta do Processo n° 02501.000446/2013-41.”(Grifo nosso)

Contudo, o Termo de Referência integrante do Pregão 090/2013/INPE apresenta atividades cujo o escopo é o de suporte técnico e não o de digitalização de documentos, conforme se verifica na descrição para a Tarefa S-024:

“S-24: Suporte técnico ao ambiente computacional utilizado nas atividades de tratamento documental e processamento de imagens



de processos ou documentos (ambiente com capacidade de processamento de 5.000.000 de páginas/ano)"

Ou seja, não existe amparo contratual para a inclusão de tarefas de digitalização de documentos, relativas às tarefas do tipo “P”.

Ressalta-se que as tarefas do tipo “P” executadas, entre novembro/2013 e setembro/2015, representam aproximadamente 29,78% do total demandado e faturado. Apenas a Tarefa P01 - Digitalização de Documentos (CEDOC), isoladamente, representa 19,63% de toda a execução contratual. Ou seja, aproximadamente, um quinto da execução do Contrato n.º 075/2013/ANA foi realizada com serviços de digitalização de documentos, para o qual não foi encontrado respaldo no referido Contrato, tanto em seu objeto como em suas respectivas especificações.

Diante do exposto, constata-se:

- 1) A utilização de classificação diferente daquela apresentada no TR do Pregão 090/2013/INPE, substituindo os tipos “Rotineira, Sistêmica e Projetizada” por “Tarefas A, Tarefas B e Tarefas C”. Esta substituição contraria o disposto no item sete, alínea f.1 do TR, o qual preconiza que, ao se proceder adaptações, deve-se observar a “*Manutenção do Tipo e Numeração Sequencial da Tarefa (classificadas como Rotineiras, Sistêmicas ou Projetizadas)*”.
- 2) Inclusão de 52 e execução de 31 novas tarefas, contrariando o disposto no TR e no Parecer n.º 142/2013/CJU-SJC/CGU/AGU. Tais tarefas foram executadas sem respaldo contratual.
- 3) Execução de tarefas cuja natureza é a de “apoio técnico”, desviando-se do objeto do Contrato 075/2013, conforme se verifica nas tabelas que tratam da execução das tarefas do tipo “A” e “C”.
- 4) Inclusão e execução de tarefas do tipo “P”, além das 31 supracitadas, que tratam, dentre outros assuntos, de digitalização de documentos, desviando-se do objeto do Contrato 075/2013.
- 5) Incompatibilidade entre os totais estimados apresentados pela ANA, sendo no TR do Pregão 090/2013/INPE uma estimativa de 225.541 UMS e em suas próprias especificações, um total de 222.063 UST.

Verifica-se, portanto, que a execução do Contrato n.º 075/2013/ANA guarda maior vinculação ao disposto no documento “*Termo de Referência – ANA.doc*”, o qual foi produzido pela própria Agência e, por isso, tende a expressar com maior fidedignidade a necessidade e a adequação dos serviços à realidade vivida pela ANA. Contudo, a ANA aderiu à Ata de Registro de Preços do Pregão 090/2013/INPE, vinculando a execução contratual da Agência ao respectivo TR do Pregão.

Ressalta-se o descumprimento contratual diante da inclusão material de novas tarefas e a fuga ao objeto na execução contratual, uma vez que, pelo menos, aproximadamente 70,35% da execução foi realizada sem respaldo contratual. Esta percentagem inclui apenas as tarefas A35, A36, A38 e as tarefas do tipo “P”, as quais compuseram o escopo de análise detalhada e são atividades diversas àquelas previstas no TR do Pregão 090/2013/INPE.



Uma vez que um órgão participe possua particularidades distintas e não expressas nas especificações detalhadas pelo órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, a adesão como participante à esta se mostra inviável e possibilita a majoração do risco de prejuízo ao caráter competitivo do certame e de fuga ao objeto do procedimento licitatório.

Causa

O problema relatado decorre da decisão da Administração de efetuar contratação utilizando-se da adesão como participante à Ata de Registro de Preços do Pregão nº 090/2013/INPE, mesmo este tendo necessidades diversas àquelas da ANA. No entanto, a participação por si só não seria capaz de gerar toda a parcela de situações indesejáveis observadas, como a indevida inclusão de tarefas, sendo algumas extrínsecas ao objeto, durante a execução contratual. A inexistência da formalização dos procedimentos administrativos adotados, qual seja a alteração do catálogo de serviços, concorrem com a adesão como participante à referida ata para a consecução dos resultados indesejados evidenciados.

A adesão como participante à Ata de Registro de Preços do Pregão nº 090/2013/INPE deriva sobretudo de deficiência no planejamento da contratação, uma vez que este não foi capaz de diagnosticar a incompatibilidade das especificações do Edital do citado pregão em relação às respectivas necessidades da Agência, levando esta a utilizar um catálogo de serviços próprio, sem respaldo contratual, com tarefas que extrapolam o objeto do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505340/003, por meio do Despacho nº 261/2016/SAF – Documento nº 00000.008830/2016-51, a Unidade expôs as seguintes considerações:

O presente documento tem por objetivo atender à solicitação de auditoria em epígrafe bem como o apresentar as justificativas que ensejaram a adesão como participante da Ata de Registro de Preços, oriunda do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, bem como demonstrar as vantagens de tal procedimento para a Agência Nacional de Águas – ANA.

Registra-se, inicialmente que o Contrato celebrado entre a Agência Nacional de Águas –ANA, e a empresa – Central IT Tecnologia da Informação LTDA, em 29 de outubro de 2013, tem por objeto “a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação (...)\”, conforme Cláusula Primeira – Objeto.

A natureza do Contrato nº 075/ANA/2013 é a obrigação da empresa Contratada em exercer a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação a Contratante (ANA), por tempo determinado.



O contrato administrativo é um ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

No caso, a Agência Nacional de Águas –ANA participou dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE como partícipe, e assim se tornou integrante da Ata de Registro de Preços do mencionado Instituto, conforme Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 juntamente com outros órgãos da Administração Pública Federal.

Cabe registrar, que esta Agência manifestou interesse em participar do registro de preços indicado acima, tendo em vista a necessidade de contratação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação e a similaridade do ambiente tecnológico desta com as características equivalentes a do órgão gerenciador, qual seja o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE.

Ao manifestar o interesse em participar do registro de preços mencionado acima esta Agência encaminhou ao órgão gerenciador sua estimativa de consumo, local de entrega e termo de referência, nos temos da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 10.520/2002, e consoante ao contido no art. 6º do Decreto nº 7.892/2013.

Desta feita, foi originado o Contrato nº 075/ANA/2013 que regula a relação existente entre esta Agência e a empresa Contratada, e dispõe cláusulas com os direitos, obrigações e responsabilidade da Administração e do particular.

Nas tratativas que precederam a assinatura, a Agência Nacional de Águas apresentou seu parque tecnológico bem como as tarefas a serem realizadas respeitando assim o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013.

É importante destacar, que o mencionado Contrato em sua Cláusula Primeira – Objeto, dispõe acerca das especificações do objeto (...).

Nota-se, pela leitura do dispositivo acima, que o objeto do Contrato está vinculado ao Edital do Pregão Eletrônico identificado na Cláusula acima, qual seja o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE.

A mencionada Cláusula dispõe que o objeto contratado será executado de acordo com as especificações e quantitativos estabelecidos no Edital e na proposta vencedora, sendo tais documentos partes integrantes do Contrato.

No caso ora em análise o Anexo I - Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 do INPE tem por objetivo expresso “(...) a prestação de serviços de suporte ao ambiente computacional em 1º (Central de Serviços), 2º e 3º níveis, em



grau crescente de especialização, meios de comunicação, sistemas funcionais e processos de execução, que possua capacitação técnica necessária para atender a execução de tarefas demandadas, atendendo as especificações constantes deste Termo de Referência (...)".

Observa-se que esta Agência contratou os serviços descriminados acima, os quais são prestados pela empresa Contratada de acordo com as especificações e os quantitativos estabelecidos no mencionado Edital. Contudo, em resposta à SA nº 201505340/01 este gestor encaminhou o documento – “Termo de Referência –ANA.doc”, que verdadeiramente se trata de um Termo diferente do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013.

Cabe esclarecer que o “Termo de Referência – ANA.doc” é utilizado por esta Agência apenas para aplicar o catálogo de serviços (tarefas) próprio, sendo as regras de execução do objeto contratual e demais especificações norteadas pelo Termo de Referência (Anexo I) do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013.

O documento enviado, qual seja o “Termo de Referência – ANA.doc” possui a seguinte descrição acerca do objeto: “contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos especializados em Sustentação à Infraestrutura e Apoio à Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC”. A redação descrita no mencionado documento é diferente da redação do objeto do Contrato nº 75/ANA/2013, qual seja: “a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação”, apesar disso os objetos caracterizados nos documentos mencionados tratam da mesma prestação de serviços na área de Tecnologia da Informação.

Os objetos especificados acima são totalmente equivalentes e estão apenas escritos de forma distinta. A redação utilizada por esta Agência no “Termo de Referência –ANA.doc” é mais antiquada que a redação do Contrato nº 75/ANA/2013. Assim, o objeto caracterizado no “Termo de Referência –ANA.doc” não trata de dois tipos de serviço, já que o apoio técnico de atividades de informática está intimamente ligado ao suporte técnico previsto no objeto do Contrato nº 75/ANA/2013.

Assim, esta Agência informa que o objeto do Contrato nº 75/ANA/2013 é plenamente executado de acordo com as normativas do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013, sendo utilizadas apenas as tarefas descritas no “Termo de Referência – ANA.doc”, evento este que é autorizado pelo mencionado Edital, como será demonstrado a seguir.

O Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 em seu Item 3 apresenta a estimativa de esforço em UMS –Unidade de Medida de Serviço, para cada ano de execução



contratual, para atendimento ao INPE e a cada um dos órgãos partícipes, dentre eles esta Agência. (...)

O Edital prevê a possibilidade de alteração dos quantitativos previstos na Tabela acima durante a execução da prestação dos serviços em função das mudanças de estratégias, priorização de tarefas e exclusão de demandas, desde que não superem a estimativa total contratada, o que somente poderá ocorrer mediante Termo Aditivo e dentro dos percentuais legais.

Desta feita, o volume de tarefas inserido para atendimento ao INPE e a cada um dos órgãos partícipes, dentre eles esta Agência, poderá ser alterado desde que mantido o volume total de unidades contratado. A mencionada previsão do Edital não configura modificação do objeto contratado, já que o quantitativo final de Unidade de Medida de Serviço –UMS não é alterado e sim redirecionado dentro das tarefas para composição do objeto.

O modelo de prestação de serviços objeto do Contrato nº 075/ANA/2013 e do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 é do tipo linha de produção, previsto em tarefa correspondente na tabela de tarefas, solicitado pelo demandante em Ordens de Serviços detalhadas minuciosamente as atividades e executadas pela empresa Contratada, seguindo os processos, padrões e procedimentos descritos na Base de Conhecimento do Contratante, no caso esta Agência.

No Item 7, letra “d” e “e” o Termo de Referência Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 prevê que os serviços a serem demandados deverão ser pré-definidos em tabela de tarefas entre o Contratante e a Contratada, conforme modelos apresentados no Anexo I –Quadro de Resumo da Tabela de Tarefas. (...)

Assim, esta Agência ao interpretar o Edital entendeu que os mencionados pontos autorizam a confecção de catálogo de serviços(tarefas) próprio de acordo com os modelos apresentados no Anexo I.I, desde que as demandas (tarefas) sejam pré-definidas entre o Contratante e a Contratada, para que sejam consideradas como aceitas pela empresa Contratada no ato da assinatura do Contrato.

O Anexo I.I do Edital indica o modelo, ou seja, um exemplo ou amostra do quadro de resumo de tarefas que deverá ser elaborado pelos órgãos partícipes do Sistema de Registro de Preços, já que nas tabelas são indicadas que as tarefas dizem respeito ao INPE. (...)

Cabe esclarecer, que esta Agência antes da assinatura do Contrato nº 75/ANA/2013 apresentou a empresa Contratada as tarefas definidas em seu catálogo de serviços próprio, as quais estão de acordo com a classificação das “tarefas de suporte técnico” e dentro dos níveis de complexidade definidas no Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013.



O Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 classifica as “tarefas de suporte técnico” em rotineiras, sistêmicas e projetizadas, bem como define cinco níveis de complexidade para tais atividades, quais sejam: baixa, intermediária, mediana, alta e especialista. (...)

Destaco que a classificação das tarefas e o quadro de complexidades especificado no TR do Edital é idêntico ao desta Agência.

Registra-se, ainda, que o Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 em seu Item 7, letras “s” e “u” dispõe acerca da execução de Ordens de Serviço de novas implantações e da possibilidade de acordo entre a Contratante e a Contratada para adequação dos serviços ou da qualidade de prestação dos mesmos, por meio de procedimentos que deverão ser documentados e assinados entre as partes, permitindo assim novo direcionamento de atividades. (...)

Face ao exposto, esta Agência entende que no caso do objeto da contratação em tela é possível a existência de catálogo de serviços próprio, pois, apesar da equivalência informada na resposta à SA 201505340/01, há sim particularidades e especificidades que devem ser atendidas.

É entendimento que o Anexo I.I do Edital, é indicado como modelo para execução das tarefas pelo órgão gerenciador e partícipe do Sistema de Registro de Preços.

Desta feita, o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 define, com a propriedade de um processo licitatório para registro de preços, que os serviços devem ser demandados conforme a necessidade, processos e padrões e procedimentos do Contratante.

A confecção de catálogo de serviços (tarefas) próprias, com a adequação das tarefas indicadas como modelo no Anexo I.I do Edital não contraria qualquer regra de contratação no âmbito da Administração Pública Federal, já que não extrapola ou altera o objeto licitado, qual seja a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação da Contratante.

Ao criar o catálogo de serviços (tarefa) próprio esta Agência utilizou as normativas previstas no Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 – INPE, sendo seguidas as especificações, bem como os quantitativos previstos. O catálogo de serviços (tarefas) desta Agência está de acordo com a classificação das “tarefas de suporte técnico”, os níveis de complexidade definidos e o Acordo de Níveis de Serviços previstos no mencionado Edital. Observase, que o Acordo de Nível de Serviços fora apenas adequado as entregas de cada tarefa, tendo devido as suas características singulares.

Um exemplo da adequação das tarefas indicadas como modelo no Anexo I.I do Edital do Pregão Eletrônico nº 90/2013 é o ajuste



da redação da seguinte tarefa: “S-24: Suporte técnico ao ambiente computacional utilizado nas atividades de tratamento documental e processamento de imagens de processos ou documentos (ambiente com capacidade de processamento de 5.000.000 de páginas/ano)”, aos termos utilizados para a mencionada prestação de serviços dentro desta Agência, qual seja: “S-024: Digitalização de documentos administrativos –Lote de 5.000,00 folhas frente e verso”.

As tarefas descritas no parágrafo anterior possuem a mesma função, tendo sido apenas escritas de forma diversa, a digitalização de imagens e o processamento de imagens de processos ou documentos possui a mesma finalidade na área de Tecnologia da Informação.

Ressalta-se, portanto, que o objeto contratado não se limita a relação de tarefas indicadas no Anexo I.I do Edital, já que estas estão mais afetas ao órgão gerenciador da SRP, ou seja, o INPE.

Este fora o motivo pelo qual a ANA seguiu o entendimento de que a inserção ou retirada de demandas em função de mudanças de estratégias não causa fuga do objeto contratado, já que o Termo de Referência do Edital do INPE nº 90/2013 em seus Itens 3 e 7 prevê a mencionada possibilidade, sendo o catálogo de serviços um coadjuvante para a prestação do objeto licitado é caracterizado pelo suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação.

Os mencionados ajustes são necessários para que a contratação atenda à necessidade do negócio, em função do impacto esperado nos trabalhos da empresa Contratada durante a execução do objeto referente ao suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação. Ou seja, é necessária a confecção de catálogo de serviços (tarefas) próprio para viabilizar a utilização da solução contratada de acordo com os temos e serviços existentes na Contratante, no caso esta Agência.

Assim, a utilização de catálogo de serviços (tarefas) próprio levou em consideração as condições previstas no Edital e no instrumento contratual que fora firmado.

Interpretação análoga a desta Agência Nacional de Águas teve o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, órgão que ocupa posicionamento estratégico e cumpre, entre outros papéis, o de normatizador do Governo Federal quando o tema é Tecnologia da Informação, também é partícipe do processo de contratação regido pelo Edital do INPE nº090/2013. Similarmente à ANA o MP cumpriu todas os ditames do Edital, não extrapolou nem alterou o objeto contratado e também utiliza relação própria de tarefas, conforme anexo que segue encaminhado.

Adicionalmente, segue encaminhado para comprovação, o termo de referência da Agência Espacial Brasileira – AEB, também partícipe do processo de contratação regido pelo Edital do INPE



nº090/2013 que utiliza a contratação para sua própria relação de tarefas.

Há informações que outros órgãos federais fizeram opção de aderir à Ata de Registro de Preços em voga e também executam seus contratos com alterações nos catálogos de tarefas como é o caso do Ministério da Integração Nacional – MI.

Face ao exposto, é importante registrar que o Edital constitui Lei entre as partes (Administração/Licitantes) e é instrumento de validade dos atos praticados no curso da licitação e do instrumento contratual, conforme os preceitos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993. (...)

O princípio do instrumento convocatório está consagrado pelo art. 41, caput, da Lei 8.666/93, que dispõe: (...)

*É pacífica na doutrina e na jurisprudência a lição que o edital faz lei entre as partes. A mestre Maria Sylvia Zanello Di Pietro nos ensina sobre o tema (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanello. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 357): (...)*

É o que também preceitua a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ, verbis: (...)

Por todos esses elementos, vê-se que esta Agência em nenhum momento extrapolou ou fugiu do objeto contratado por meio do Contrato nº 075/ANA/2013, sendo este executado por meio de catálogo de serviços (tarefas) próprio de acordo com as especificações e quantitativos estabelecidos no Termo de Referência do Edital do PE nº 90/2013 –INPE, o que demonstra a similaridade do ambiente tecnológico desta Agência com as características equivalentes a do órgão gerenciador, qual seja o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais –INPE, que nos levou a ser partícipe no mencionado registro de preços e trabalhar com presteza e desempenho, buscando maximizar os resultados e minimizar as falhas durante o processo.

Análise do Controle Interno

Em resposta à SA 201505340/003, o gestor informa que tanto o objeto apresentado pelo documento “Termo de Referência – ANA.doc” como aquele objeto elencado no Contrato nº 75/ANA/2013 são totalmente equivalentes e estão apenas escritos de forma distinta. Abaixo, seguem as duas descrições dos respectivos objetos:

- 1) **“Termo de Referência – ANA.doc”:** “contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos especializados em Sustentação à Infraestrutura e Apoio à Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicações – TIC.”
- 2) **Contrato nº 075/ANA/2013:** “a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação.”(Grifo nosso)



Não se verifica total equivalência, uma vez que a descrição do “Termo de Referência – ANA.doc” apresenta dois pontos distintos, quais sejam os (1) serviços técnicos especializados em Sustentação à Infraestrutura e (2) Apoio à Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicações – TIC.

Por sua vez, o objeto do Contrato nº 75/ANA/2013 apresenta apenas um ponto, qual seja o de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação.

Nota-se na primeira descrição a presença de serviços cuja natureza é a de apoio à gestão de tecnologia e comunicações, a qual não está presente na segunda descrição nem nas tarefas Rotineiras, Sistêmicas e Projetizadas.

Em que pese a segunda descrição trazer o termo suporte, este não engloba as mesmas atividades de Apoio à Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicações executadas pela ANA, já que as tarefas Rotineiras, Sistêmicas e Projetizadas não possuem a natureza de apoio à gestão, mas suporte na execução das atividades operacionais.

Assim, resta entendido que as duas descrições tratam de objetos não totalmente equivalentes e, por isso, não há a possibilidade de simples substituição das tarefas do Edital do Pregão nº 090/2013/INPE por aquelas elencadas no documento “Termo de Referência – ANA.doc”.

O gestor informa que a ANA ao interpretar o Edital entendeu que as alíneas “d” e “e” do item sete (7) do TR – Modelo de Prestação dos Serviços – autorizam a confecção de catálogo de serviços (tarefas) próprio de acordo com os modelos apresentados no Anexo I.I, desde que as demandas (tarefas) sejam pré-definidas entre o Contratante e a Contratada, para que sejam consideradas como aceitas pela empresa Contratada no ato da assinatura do Contrato.

Contudo, esta definição deve ocorrer antes da celebração do contrato e constar no Termo de Referência, pois fará parte da composição do custo da execução das tarefas. A definição realizada posteriormente prejudica tal composição. Ademais, neste Contrato nº 075/2013/ANA em tela houve a inclusão de novas tarefas posterior à celebração contratual, ação esta que não tem respaldo contratual.

Enfatiza-se que o Contrato nº 075/2013/ANA preconiza que o objeto deverá ser executado conforme especificações e quantitativos estabelecidos no Edital do Pregão nº 090/2013/INPE. Dessa forma, em que pese haver possibilidade de adequação quantitativa, as especificações, o rol de tarefas, a nomenclatura, os níveis de serviço esperados devem ser seguidos conforme descrito no referido TR do Edital.

Outra afirmação trazida pelo gestor destaca que a classificação das tarefas e o quadro de complexidades especificados no TR do Edital nº 090/2013/INPE são idênticos àqueles utilizados pela ANA.

Contudo, as tarefas executadas desde novembro de 2013 até setembro de 2015, período analisado nesta auditoria, não estão elencadas nas especificações do TR e, além disso,



possuem níveis de qualidade esperados diferentes daqueles do TR. Portanto, não foram verificadas identificações formais nem materiais.

O gestor registra que:

*“o Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 90/2013 em seu Item 7, letras “s” e “u” dispõe acerca da execução de **Ordens de Serviço de novas implantações** e da possibilidade de acordo entre a Contratante e a Contratada para adequação dos serviços ou da qualidade de prestação dos mesmos, por meio de **procedimentos que deverão ser documentados e assinados entre as partes**, permitindo assim novo direcionamento de atividades.” (Grifo nosso)*

A alínea “s” do Item sete (7) do TR do Edital do Pregão nº 090/2013/INPE trata de ordens de serviços de novas implantações em que for necessária a readequação dos recursos técnicos da Contratada. Ou seja, neste caso é a Contratada que necessita de readequação e não a ANA.

Quanto à alínea “u”, para a adequação dos serviços e da qualidade de prestação dos mesmos, deverão ser acordados entre a Contratante e a Contratada procedimentos a serem documentados e assinados. A alínea “v”, por sua vez, estabelece que tais procedimentos serão definidos em um documento chamado APO – Acordo de Procedimentos Operacionais, e que deverá receber numeração sequencial para que possa ser referenciada nas Ordens de Serviços. Diante disso, não foram encontrados tais procedimentos, nem o documento APO e tampouco a respectiva referência nas Ordens de Serviço.

O gestor afirma que:

*“A confecção de catálogo de serviços (tarefas) próprias, com a **adequação das tarefas** indicadas como modelo no Anexo II do Edital não contraria qualquer regra de contratação no âmbito da Administração Pública Federal, já que **não extrapola ou altera o objeto licitado**, qual seja a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação da Contratante.” (Grifo nosso)*

Ressalta-se que no caso em tela houve inclusão de tarefas e não apenas a adequação destas, uma vez que existem novas nomenclaturas, novos níveis de qualidade esperados e novas descrições de atividades. Ademais, a inclusão de tarefas como A35, A36 e A38 extrapolam o objeto licitado, uma vez que as respectivas naturezas residem no apoio à gestão, às contratações de TI, aos procedimentos de controle e à governança de TI, as quais não estão presentes no objeto do Contrato nº 075/2013/ANA, tampouco nas tarefas elencadas no TR do Edital nº 090/2013/INPE.

Quanto ao catálogo próprio da ANA, o gestor manifestou o seguinte:

“O catálogo de serviços (tarefas) desta Agência está de acordo com a classificação das ‘tarefas de suporte técnico’, os níveis de complexidade definidos e o Acordo de Níveis de Serviços previstos no mencionado Edital. Observa-se, que o



“Acordo de Nível de Serviços fora apenas adequado as entregas de cada tarefa, tendo devido as suas características singulares.” (Grifo nosso)

Diferente do informado, a classificação adotada pela ANA contraria o Item sete (7), alínea “f.1”, o qual preconiza que, em casos de adaptação, deverá haver manutenção do Tipo e Numeração Sequencial da Tarefa (classificadas como Rotineiras, Sistêmicas ou Projetizadas). Dessa forma, ainda que houvesse apenas a adaptação das tarefas, a classificação das tarefas em “Tipo A”, “Tipo B”, “Tipo C” e “Tipo P” não possui respaldo contratual.

Sabe-se que os níveis de serviços estabelecidos para cada tarefa são insumo na precificação dos serviços. Uma vez que tarefas executadas entre novembro de 2013 e setembro de 2015 são diferentes daquelas elencadas no TR do Edital do Pregão nº 090/2013/INPE e que os níveis de serviço, consequentemente, também são diferentes, a precificação da UMS adotada neste Contrato resta prejudicada, pois aquela obtida na licitação levou em consideração os serviços e níveis de serviço elencados nas respectivas especificações.

Quanto à adaptação de tarefas, o gestor apresenta um exemplo utilizado na ANA:

*“Um exemplo da adequação das tarefas indicadas como modelo no Anexo I.I do Edital do Pregão Eletrônico nº 90/2013 é o ajuste da redação da seguinte tarefa: ‘S-24: **Suporte técnico ao ambiente computacional** utilizado nas atividades de tratamento documental e processamento de imagens de processos ou documentos (**ambiente com capacidade de processamento de 5.000.000 de páginas/ano**)’, aos termos utilizados para a mencionada prestação de serviços dentro desta Agência, qual seja: ‘S-024: **Digitalização de documentos administrativos –Lote de 5.000,00 folhas frente e verso**’.*

As tarefas descritas no parágrafo anterior possuem a mesma função, tendo sido apenas escritas de forma diversa, a digitalização de imagens e o processamento de imagens de processos ou documentos possui a mesma finalidade na área de Tecnologia da Informação.” (Grifo nosso)

O exemplo apresentado pelo gestor não prospera quanto à finalidade de demonstrar que possuem a mesma função. Na primeira descrição da tarefa S-024, o serviço esperado é o suporte técnico ao ambiente computacional, que é utilizado para tratamento documental e processamento de imagens de processos ou documentos. Este ambiente tem capacidade de processamento de 5.000.000 de páginas/ano. Ou seja, não se trata de digitalização de documentos administrativos, como é o caso da segunda descrição, mas de suporte técnico a um ambiente utilizado nas atividades de tratamento documental. A descrição entre parênteses ressalta tal natureza quando cita o quantitativo suportado pelo ambiente a fim de dimensioná-lo; além disso, não cita lotes de folhas.

Ainda, caso as duas descrições possuíssem a mesma função, então não haveria necessidade de alteração da descrição. Na execução contratual, a ANA tampouco adotou



a tarefa S-024 para a digitalização de documentos, criando uma quarta classificação, qual seja “Tipo P”.

O gestor ressalta que o objeto contratado não se limita à relação de tarefas indicadas no Anexo II do Edital, já que estas estão mais afetas ao órgão gerenciador da SRP, ou seja, o INPE. Ora, espera-se, de fato, que as tarefas elencadas pelo órgão gerenciador traduzam a sua necessidade. Por outro lado, não se espera que os partícipes adiram à Ata de Registro de Preço que não traduza as suas realidades, necessitando incluir novas tarefas e extrapolar o objeto contratado.

O gestor informa que o catálogo de serviços é “um coadjuvante para a prestação do objeto licitado”. Em uma contratação realizada pela Administração Pública Federal, fica o órgão vinculado à execução conforme os ditames do Edital, conforme Lei 8.666/93, art. 41. O artigo 40 da mesma Lei afirma que as especificações e as normas de execução constituem anexos do edital. Além disso, é com base também no rol de serviços que estes serão precificados. Ainda que tomado como “coadjuvante” pela Unidade, o catálogo de serviços é fator sem o qual não haveria de se firmar previamente o escopo e as reais necessidades atendidas pelo Contrato.

A Unidade auditada afirma que:

“(...) é necessária a confecção de catálogo de serviços (tarefas) próprio para viabilizar a utilização da solução contratada de acordo com os termos e serviços existentes na Contratante, no caso esta Agência.” (Grifo nosso)

Diante desta afirmação, resta justificada a necessidade de uma licitação própria, segundo às necessidades da ANA, uma vez que as especificações contidas no Edital do Pregão nº 090/2013/INPE não traduzem a realidade da Agência e a esta não são adequadas.

Em seguida, a Unidade expressa que “a utilização de catálogo de serviços (tarefas) próprio levou em consideração as condições previstas no Edital e no instrumento contratual que fora firmado.” Entretanto, nesta afirmação existe uma argumentação conflitante, pois ao se utilizar de um catálogo de serviços próprio, a Agência não considerou condições previstas no Edital, quais sejam a classificação das tarefas, o rol de tarefas e os níveis de qualidade esperados, alterando o aspecto qualitativo do objeto, ausentes fatores supervenientes, tendo em vista que o catálogo de serviços utilizado é precedente à esta celebração contratual, e extrapolando seu escopo quando executa atividades de apoio à gestão.

Por fim, não foram verificados procedimentos administrativos nos quais pudesse ser registradas as motivações das alterações/inclusões aqui relatadas, os quais deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes. Além disso, resta caracterizada que os fatos geradores das alterações não possuem natureza superveniente, em relação ao momento da licitação. Portanto, uma vez que o catálogo de serviços executado pela ANA fora concebido antes do processo licitatório, aquele deveria constar das especificações do Edital do Pregão 090/2013/INPE, respaldando, dessa forma, a execução contratual registrada entre novembro de 2013 e setembro de 2015.



Recomendações:

Recomendação 1: Demandar à contratada, a partir da data presente, somente as tarefas contidas no Termo de Referência do Edital do Pregão nº 090/2013/INPE, com eventuais adaptações devidamente formalizadas e respeitando as especificações e diretrizes deste mesmo termo de referência.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Utilização de modelo de gestão contratual incompatível com o termo de referência e que compromete a efetivação de pagamentos com base nos resultados, no âmbito do contrato nº 75/2013 firmado entre a Agência Nacional de Águas e a empresa CENTRAL IT (CNPJ nº 07.171.299/0001-96).

Fato

Trata-se de análise acerca dos controles e procedimentos internos de fiscalização e gestão do contrato nº 75/2013 firmado com a empresa CENTRAL IT (CNPJ nº 07.171.299/0001-96), cujo objeto é a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação da Agência Nacional de Águas (ANA), iniciado em 7/11/2013, oriundo de participação na Ata de Registro de Preço do Pregão eletrônico nº 90/INPE/2013, conduzido pelo INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

Com o objetivo de obter uma melhor compreensão sobre a execução do contrato nº 75/2013, foi realizada inspeção às instalações da ANA e obtidas outras informações a partir de entrevistas com os gestores do órgão e com o preposto do contrato (Ex.: relação de terceirizados lotados na ANA). Na ocasião, também foram visitados o *Data Center* do órgão e o local onde ficavam situados os terceirizados da CENTRAL IT.

O contrato nº 75/ANA/2013 firmado com a CENTRAL IT conta com apenas seis profissionais, sendo que cinco deles encontram-se lotados em uma sala no Bloco B da ANA e apenas um dos profissionais encontra-se fisicamente nas instalações da Coordenação de Informática (COINF) da Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas (SAF), que se situa em outro bloco. Na sala do Bloco B, os profissionais dividem espaço com o servidor substituto responsável por autorizar e aprovar as ordens de serviço relacionadas às tarefas do tipo “C”, cujo requisitante é a Superintendência de Tecnologia da Informação (STI). O preposto do contrato não faz expediente no órgão.

O superintendente titular da SAF também é o gestor do contrato nº 75/ANA/2013, que não possui fiscais (técnico e requisitante) designados formalmente. Em entrevista com este gestor, o mesmo alega que a falta de pessoal dificulta a identificação de servidores vinculados à ANA que possam atuar como fiscais. Gestores entrevistados na STI, área responsável pela gestão e governança de TI do órgão contratante, também confirmaram que, historicamente, a ANA sofre de escassez de recursos humanos.

O fluxo de autorização e aprovação das ordens de serviço ocorre da seguinte forma: as ordens de serviço são previamente autorizadas pelo Gestor do contrato, que encaminha estes documentos ao preposto, sendo que as estimativas de serviço a ser prestado dentro de cada mês são calculadas a partir do volume anual de serviço estimado constante do



Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 35/ANA/2013 (Anexo III) dividido por 12 meses. Em conversa com este preposto, foi confirmado que o relacionamento com o órgão contratante se dá por intermédio apenas do gestor formalmente designado, inexistindo fiscais, comissão específica ou equipe de servidores para apoiar o processo de fiscalização do contrato nº 75/2013.

Ainda com relação ao processo de autorização, não há, dentro ou fora do processo de pagamento do contrato (Processo nº 02501.002796/2013-42), documento contendo um levantamento prévio dos produtos a serem entregues pela equipe da CENTRAL IT, dentro de cada mês de execução contratual. No que concerne à aprovação dos serviços, verificou-se que também não há um registro nas ordens de serviço (manual ou por sistema) ou no processo de pagamento analisado das evidências destas ordens de serviço, sequer há uma listagem dos produtos entregues ao final de cada mês de execução contratual.

De acordo os gestores SAF, STI e com o preposto do contrato, os documentos probatórios da realização das tarefas/atividades insertas em cada ordem de serviço encontram-se em repositórios, pastas de rede ou em processos específicos relacionados a cada tema. Para ilustrar, utilizou-se como exemplo a atividade 10 (“Apoio na elaboração de pareceres e notas técnicas”), que integra o rol de atividades da tarefa A35 (“Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC”); os pareceres e notas técnicas produzidas a partir desta atividade encontram-se dentro dos processos que autuam os documentos relativos a cada assunto tratado.

Em conversa com o preposto e com o principal responsável técnico da CENTRAL IT lotado na ANA, verificou-se que não é feito o controle e acompanhamento formal (e devidamente documentado) dos produtos elaborados pelos profissionais terceirizados, principalmente, no que tange às tarefas e atividades de apoio à gestão de TIC de natureza rotineira. Nas conversas, houve relatos de tentativas de avanços nesta questão que se mostraram infrutíferos em virtude não só da dificuldade em se identificar evidências para todos os tipos de atividades e produtos gerados pela equipe contratada (conforme catálogo de serviços), mas também de deficiências, por exemplo, nos sistemas de registro e protocolo do órgão contratante, que prejudicam a rastreabilidade destes documentos depois de numerados.

Também não são aplicados indicadores de níveis mínimos de serviço para aferir a qualidade dos serviços de apoio técnico prestados pelos profissionais contratados. De acordo com a equipe entrevistada, também existem dificuldades relacionadas com a ausência de um sistema informatizado que permita a aferição de indicadores específicos para cada atividade realizada pela equipe contratada. A equipe da CGU entende que, apesar da heterogeneidade das atividades apoio, existe sim possibilidade da criação de indicadores de níveis de serviço de tempo e de qualidade adaptados a partir da natureza e do tipo de produto gerado por cada atividade do catálogo.

Nas ordens de serviço do contrato nº 75/ANA/2013 (Processo de pagamento nº 02501.002796/2013-42), não há o registro das quantidades de produtos entregues ou do quantitativo de execuções de cada uma das atividades que foram realizadas em cada ordem de serviço. Em virtude de limitações do *layout* destas ordens de serviço, que também prejudica a transparência e a evidenciação da execução dos serviços, não foi possível reproduzir a memória de cálculo básica (quantidade da atividade x custo unitário da atividade) para obtenção do total de cada ordem de serviço, pois não há o registro desta quantidade.



Em conversa com a equipe da CENTRAL IT, percebeu-se que também não há clareza quanto ao custo unitário, em UMS, de cada tarefa/atividade listada nas ordens de serviço que constam do processo de pagamento. Uma vez que não há uma tabela de custos prévia, na prática, conforme explicações do responsável técnico da empresa contratada, este custo unitário pode ser obtido dividindo-se por 12 o volume anual estimado em UMS para cada atividade, conforme o Anexo III do Termo de Referência do Pregão eletrônico nº 35/ANA/2013. Tal sistemática, além de não estar em observância com as regras aplicadas ao catálogo de serviço do Pregão eletrônico nº 35/ANA/2013 e sequer com o termo de referência no Pregão eletrônico nº 90/INPE/2013 (Ata de registro de preço), também não guarda coerência com as necessidades da Administração, pois parte-se da premissa que o Gestor estimou a entrega de um produto, por mês, para cada atividade (Ex.: elaboração de um parecer técnico por mês, totalizando doze pareceres no ano).

Traçando um paralelo com a sistemática aplicada à CENTRAL IT, verificou-se que o cálculo realizado no contrato nº 72/2013 firmado com a C.P.M. BRAXIS se mostra bastante razoável e objetivo: em cada ordem de serviço constante do Processo de pagamento nº 02501.000540/2014-81, sendo uma OS para cada tarefa, dentro do mês, há o registro da quantidade executada de cada atividade. O custo unitário da atividade irá depender de sua complexidade, que também se encontra registrada na ordem de serviço, respeitando a seguinte lógica: Especializada – 12 UST; Alta – 8 UST; Média – 6 UST; Intermediária – 3 UST; Baixa – 1 UST. Além de coerente e transparente, a sistemática utilizada no contrato nº 72/2013, ao contrário do contrato nº 75/2013, está em conformidade com as regras dispostas no Termo de Referência do Pregão eletrônico nº 35/ANA/2013.

Ainda com relação ao processo de aprovação mensal dos serviços prestados, conforme comentado anteriormente, não há uma comissão ou equipe própria para fiscalizar a execução do contrato nº 75/2013, de maneira que há indícios de que o órgão contratante não realiza uma conferência da quantidade de serviço prestado e dos custos totais, em UMS, que estão sendo cobrados em cada ordem de serviço. Desta forma, mesmo que as ordens de serviços fossem transparentes quanto à quantidade executada e o custo unitário de cada atividade, tal conferência restaria prejudicada pela falta de servidores da ANA para cumprir com esta incumbência.

Em suma, os achados obtidos a partir da análise documental e dos procedimentos realizados em campo permitiram identificar as seguintes impropriedades:

- a) Falta de controle e acompanhamento dos produtos entregues (evidências das OS) e de suas quantidades (que não são registradas nas OS). As evidências e outros documentos probatórios da execução das atividades (Ex.: pareceres, notas técnicas, análises, minutas de termo de referência, ofícios, etc.) constam de seus processos específicos, o que dificulta a sua rastreabilidade. Não há um sistema informatizado para facilitar esta rastreabilidade.
- b) Insuficiência de dados nas ordens de serviços, no que tange à quantidade executada de cada atividade e seu custo unitário em UMS, o que dificulta a conferência do total de cada ordem de serviço.
- c) Falta de transparência quanto ao custo unitário das tarefas/atividades do catálogo de serviço, em virtude da insuficiência de dados nas ordens de serviços e da falta de uma tabela de preços/custos, em UMS, atualizada para cada tarefa/atividade.



- d) Falta de critérios de aceitação de produtos (Ex.: listas de verificação) devidamente formalizados, de maneira que não há como realizar uma conferência, a posteriori, da qualidade dos produtos entregues. Entretanto, o preposto da CENTRAL IT garantiu que a qualidade dos produtos é verificada de maneira informal.
- e) Falta de indicadores de níveis de serviço devidamente formalizados para os serviços de apoio a gestão de TIC, muito embora o preposto da CENTRAL IT tenha garantido que a qualidade dos produtos é verificada de maneira informal.
- f) Falta de fiscais do contrato (requisitante, técnico e administrativo), ou seja, servidores vinculados à ANA que devem, não só conferir os cálculos apresentados pela empresa, mas também acompanhar a prestação do serviço, registrando suas ocorrências e corrigindo os rumos da execução dos serviços. Nesta questão, há indícios de que a conferência das ordens de serviço, para fins de pagamento, não é realizada diretamente pela ANA, mas sim pelos terceirizados prestadores de serviço.
- g) Na sala do Bloco B, os profissionais dividem espaço com o servidor substituto responsável por autorizar e aprovar as ordens de serviço relacionadas às tarefas do tipo “C”, cujo requisitante é a STI. O preposto do contrato não faz expediente no órgão. Os profissionais terceirizados não utilizam crachás que permitam sua imediata identificação ao circular nas dependências do órgão.

Apesar de o pagamento basear-se em unidade de serviço prestado (em UMS) e por resultados, não há como estabelecer um nexo causal entre o pagamento e os produtos entregues, que aliado à percepção sobre a forma como o órgão contratante se relaciona com os profissionais da empresa contratada (CENTRAL IT), remete à ideia de que o modelo de gestão do contrato nº 75/ANA/2013 funciona como se o contrato fosse executado nos termos de uma cessão de mão-de-obra, que é vedado pela IN MPOG/SLTI nº 04/2010 e alterações posteriores.

Também há um comprometimento no alcance dos benefícios advindos do pagamento por resultado, preconizado na IN MPOG/SLTI nº 04/2010 e Nota Técnica SEFTI/TCU nº 06/2010, decorrente das fragilidades verificadas na aferição dos resultados do contrato nº 75/2013, pois não há clareza quanto à contabilização e identificação dos produtos e na medição da qualidade dos serviços prestados, esta última feita de maneira informal.

Enfim, as fragilidades identificadas nos controles e procedimentos de gestão e fiscalização do contrato nº 75/2013, especialmente no que se refere à dificuldade na rastreabilidade dos produtos entregues, permitem que quaisquer quantidades e valores sejam inseridos nas ordens de serviço, ao final de cada mês de faturamento, sem que algum tipo de controle de simples conferência possa ser executado pelo órgão contratante, visto que não há uma equipe de servidores designado para esta tarefa.

Esta possibilidade amplia o risco da ocorrência de situações ilegais, tais como pagamento por serviços não prestados ou em duplicidade, pagamentos indevidos por preço não previsto em contrato ou até mesmo pagamento por serviços que se encontram fora do escopo do contrato. Pode-se mencionar ainda o risco de descumprimento da Lei nº 4.320/64, uma vez que há indícios de que a liquidação das despesas ocorre sem a conferência dos comprovantes de prestação de serviço por parte do órgão contratante (§ 2º, inc. III, do Art. 63).

Quando estas impropriedades são vislumbradas em conjunto, além dos riscos mencionados, percebe-se que também há um comprometimento das funções e atributos



que caracterizam um contrato de prestação de serviços medido por resultado, conforme preconiza a IN MPOG/SLTI nº 04/2010.

Causa

Não foi possível identificar os motivos que levaram à Alta Administração da ANA não ter percebido os riscos envolvidos em não designar servidores de seu quadro para assumir, com a devida segregação de função, os papéis de fiscal técnico, administrativo e requisitante, considerando que os serviços objeto do contrato 75/2013 envolvem uma significativa soma de recursos financeiros e objetivavam garantir a continuidade dos serviços prestados pela ANA, mais precisamente pela Superintendência de Gestão Hídrica – SGH, cujos serviços tem como requisitos a natureza contínua e a alta disponibilidade em virtude de sua extrema importância para a sociedade no que se refere ao monitoramento de enchentes e outras calamidades, conforme aduz a Nota Técnica nº 123/2013/DINFO/SAF, de 08 de outubro de 2013 (fl. 2, do Processo nº 02501.002062/2013-63). Com base nestes argumentos, pode-se afirmar que houve falhas na *avaliação de riscos associados ao processo de aquisição de bens e serviços*, cuja responsabilidade é da Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas - SAF. Vale lembrar que a Portaria nº 129, de 14/05/2014, designou o Superintendente SAF como gestor do contrato 75/2013, sendo ele o único integrante da equipe de fiscalização (Observação: não houve designação de gestor substituto). Por conseguinte, a ausência de fiscais formalmente designados para acompanhar e fiscalizar os serviços executados no âmbito do contrato 75/2013 pode ter contribuído com a não detecção, por parte da Administração, de algumas das fragilidades e vulnerabilidades afetas aos controles, artefatos e procedimentos de gestão contratual.

O “Manual de Licitações e Gestão de Contratos Administrativos” (Título 11, Gestão do Contrato, item 2, incisos II e III, pág. 66), que padroniza as rotinas envolvidas na execução dos procedimentos essenciais para a realização de licitações e contratos administrativos no âmbito da ANA, dispõe que a responsabilidade por designar o gestor ou a comissão responsável por acompanhar a execução contratual é do Superintendente da SAF.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201505340/005, de 28/04/2016, a Unidade encaminhou o Ofício nº 13/2016/AUD-ANA, de 13 de maio de 2016, anexando o Documento nº 00000.027565/2016-18, mesma data, contendo esclarecimentos, justificativas e providências para cada um dos itens:

Resposta ao item “a”:

“As atividades de apoio a Gestão e Governança de TI, são atividades executadas no ambiente de TI como um todo e não exclusiva de uma única Contratada. Desta forma os documentos gerados por essas atividades versam sobre vários assuntos e vários contratos todos relacionados a TI.



Somente foram anexados aos processos nº 02501.002062-2013 e 02501.002796-2013, os documentos gerados pela Contratada, e também os documentos cujo assunto se referiam a mesma contratada.

Os documentos cujas tratativas pertenciam aos outros contratos, processos ou assuntos, foram anexados aos respectivos processos de forma a não poluir o processo da Contratada.

O sistema utilizado pela Agência Nacional de Águas, o Próton, gera o número da minuta, quando o documento é aprovado e recebe a sua versão final, o mesmo segue para ser protocolado no Sistema Próton, onde recebe outro número. Contudo é possível a rastreabilidade de entregáveis e ordens de serviços, conforme quadro a seguir que apresenta relação de produtos que foram recebidos pela ANA dentro do período citado pela equipe de Auditoria que compreende julho a setembro do ano de 2015.

Os documentos abaixo listados resultam de tarefas realizadas por meio do contrato 075/ANA/2013 até a fase de minuta dos mesmos. A exceção quanto da referência sobre minutas localiza-se na tarefa de publicação no IIS, onde é possível ter o produto publicado e disponível: (...) A fim de aprimorar o acompanhamento dos produtos entregues nas ordens de serviço, será criada planilha a ser anexada a mesma contendo informações que permitam dar maior rastreabilidade e transparência ao processo.”.

Ainda em resposta ao item “a”, a Unidade encaminhou um quadro contendo a relação de documentos resultantes das tarefas realizadas nos meses de julho, agosto e setembro de 2015, contendo o número do processo, tipo de documento, número do documento, data de elaboração das minutas, descrição do documento, e a ordem de serviço, a tarefa e a atividade considerada.

Resposta ao item “b”:

“Com o objetivo de aprimorar as informações contidas nas ordens de serviço e dar maior transparência ao processo, serão realizadas alterações no formato das ordens de serviço.

Essas alterações contemplam a inclusão da memória de cálculo, a quantidade de vezes que a atividade foi executada e também o seu custo unitário.

Serão realizadas também alterações no catálogo de serviços de forma a mesma conter o valor unitário de cada atividade, memória de cálculo, além da estimativa de consumo anual das atividades.”.

Resposta ao item “c”:

“Conforme último parágrafo reproduzido abaixo. “Serão realizadas também alterações no catálogo de serviços de forma a mesma conter o valor unitário de cada atividade, memória de cálculo, além da estimativa de consumo anual das atividades.”.

Resposta ao item “d”:

“Todo documento produzido é submetido à apreciação de um servidor que faz a apreciação do mesmo e eventualmente sugere alterações. Posteriormente o documento é



enviado para o colaborador autorizado a protocolar o documento no Sistema Próton, quando recebe um número definitivo.”.

Resposta ao item “e”:

“Os indicadores de níveis de serviço variam de acordo com a demanda solicitada, sendo que cada demanda tem o seu prazo de entrega muitas vezes variando de horas até alguns dias. Está sendo elaborada planilha que irá conter as informações referentes a cada uma das demandas.”.

Resposta ao item “f”:

“Historicamente a Agência Nacional de Águas possui carência de servidores que possam atuar como fiscais do contrato devido à falta de pessoal.

Podemos citar algumas das iniciativas que ainda não trouxeram o resultado esperado.

- *Solicitação ao Ministério do Planejamento, autorização para a realização de concurso público para o ingresso de novos servidores.*
- *Solicitação ao Ministério do Planejamento quanto a cessão de Analistas de Tecnologia da Informação – ATI.”.*

Resposta ao item “g”:

“A Agência Nacional de Águas tem uma carência de espaços para a alocação de seus servidores e colaboradores da contratada, o que acaba dificultando a cessão de espaços exclusivos.

Em algumas situações, a alocação em espaços próximos permite maior agilidade e produtividade do trabalho a ser executado.

Não está previsto em contrato que o preposto deve fazer expediente na Instituição onde os serviços estão sendo prestados. Quanto à identificação dos profissionais, será solicitado à Contratada a orientação quanto ao procedimento.”.

Análise do Controle Interno

Com relação aos itens “a”, “b”, “c”, considera-se que as medidas a serem tomadas pela Unidade são apropriadas e suficientes, pois a elaboração e posterior inserção nos autos de listagem contendo a relação dos produtos entregues no âmbito de cada ordem de serviço permitirá o rastreamento dos documentos probatórios e outras evidências da execução dos serviços, conferindo também uma maior transparência e segurança ao processo de pagamento. E mais, as adaptações e melhorias no modelo de ordem de serviço e no catálogo de serviços, propostas pela Unidade, permitirão evidenciar no detalhe os cálculos que foram utilizados na obtenção do total de cada ordem de serviço, possibilitando o estabelecimento de conexão entre os serviços prestados e os pagamentos realizados, afastando dúvidas que possam ser lançadas sobre a fidedignidade e confiabilidade dos pagamentos. Contudo, o gestor deve observar que o TR relativo ao Pregão 090/2013/INPE, ao qual está vinculado o Contrato 75/2013, permite apenas a adaptação das atividades mediante situações especificadas nele elencadas.



Ainda a respeito do item “a”, apesar do esforço da Unidade em levantar os documentos produzidos no âmbito do contrato nº 75/2013 nos meses de julho, agosto e setembro de 2015 e em que pese a proposta estruturante de anexar uma relação dos documentos produzidos em cada ordem de serviço doravante expedida, para contribuir com o saneamento de dúvidas a respeito da evidenciação da prestação de serviços de apoio à gestão e governança de TI e seu nexo com os pagamentos realizados à empresa CENTRAL IT, faz-se necessário ainda o envio de cópias dos documentos listados no quadro constante do documento de resposta à solicitação de auditoria.

Quanto ao item “d”, julgamos inadequada a justificativa da Unidade, uma vez que é mais apropriado que o servidor providencie o mencionado registro de apreciação em instrumento formal que contenha os parâmetros e critérios utilizados para aceitação e revisão das minutas dos documentos elaborados. Tal medida visa delinear as fronteiras e os limites do objeto da prestação do serviço, evitando que alguns serviços de apoio à gestão de TIC sejam confundidos com atividades de *planejamento, coordenação, supervisão e controle*, cuja descentralização é vedada pelo Decreto nº 200/1967.

As medidas que serão adotadas para o saneamento da impropriedade relatada no item “e” podem ser julgadas como adequadas caso a Unidade especifique indicadores de níveis mínimos de serviço (com metas e glosas aplicáveis) para cada tipo de demanda ou produto, que permitam mensurar a qualidade dos produtos entregues e a eficiência dos serviços prestados, como p. ex., o tempo de entrega do produto (que poderá depender da complexidade técnica, abrangência e natureza da demanda ou do processo de elaboração de seus produtos) ou até mesmo o nível de satisfação quanto à qualidade do conteúdo elaborado e registrado nos documentos de produto (Ex.: notas técnicas, ofícios, pareceres, etc.). Vale lembrar que a criação de indicadores de desempenho, conforme aduz a Nota Técnica Sefti/TCU nº 06/2010, pode implicar em alterações nos níveis mínimos de serviço, que por sua vez, pode demandar o planejamento e a realização de uma nova contratação com vistas à obtenção de preços adequados e compatíveis ao novo modelo de prestação de serviço ou de gestão contratual que venha a ser adotado, providência que irá depender da extensão das modificações que serão introduzidas.

As justificativas apresentadas para a impropriedade do item “f” também não prosperam, uma vez que, conforme listagem disponibilizada pela própria Unidade, há outros contratos de TI geridos pelo órgão, de menor monta e criticidade inferior, para os quais foram devidamente designados fiscais administrativo e técnico, nos moldes da IN MPOG/SLTI nº 04/2010. Os documentos de planejamento da contratação (fls. 13 a 25 dos autos do processo de contratação) foram inclusive elaborados por dois servidores do quadro do órgão, o que indica que não havia falta de pessoal à época da contratação: estes mesmos servidores poderiam ter sido designados para acompanhar e fiscalizar o contrato em questão, até mesmo em virtude do conhecimento adquirido com o planejamento da estratégia da contratação e especificações do serviço. Esta boa prática é inclusive fomentada pela IN, cujo § 2º do Art. 24 dispõe que os fiscais técnico, requisitante e administrativo serão preferencialmente os integrantes da equipe de planejamento da contratação.

E ainda, o “Manual de Licitações e Gestão de Contratos Administrativos” da ANA (Título 11, Gestão do Contrato, item 2, incisos II e III, pág. 66) dispõe que “quando o objeto do contrato envolver mais de uma UORG e nos casos em que o seu valor ou relevância assim justificar, será constituída uma Comissão responsável pela gestão do contrato, (...)”. A



SAF descumpriu o próprio manual de licitações e contratos da ANA, ao designar somente o gestor do contrato e não uma comissão com integrantes também indicados pela STI e SGH. O ato de designação do gestor do contrato também foi intempestivo, ocorrendo meses após a celebração do contrato e somente após emissão de parecer do Auditor Interno da agência consignado no Relatório AUD nº 08/2014, de 14/4/2014 (fls. 321 a 323 dos autos), sem o qual também restaria descumprido o Art. 67 da Lei nº 8.666/1993.

A *avaliação de riscos* conduzida pela Administração, quer seja pelo Gestor do contrato, quer seja pela equipe de planejamento da contratação, poderia ter considerado não somente o critério financeiro (foram pagos até dezembro de 2015 o total de R\$ 7.169.769,83), mas também o critério de relevância dos serviços prestados pela ANA (de natureza contínua e que tem como um dos requisitos a alta disponibilidade), que são mantidos graças à continuidade garantida por meio dos serviços prestados no âmbito deste contrato, conforme destacado pela Unidade em seu ofício de resposta à solicitação de auditoria. Vale ressaltar que outros dois contratos de prestação de serviços de TI firmados pela ANA (contratos nº 72/2013 e 31/2013) também se encontram na mesma situação do contrato em questão, ou seja, não possuem fiscais designados formalmente, o que indica que o problema verificado não é pontual, mas sistêmico.

Quanto ao item “g”, acatamos as justificativas apresentadas, contudo é importante que a Unidade atente para a vedação disposta no inc. IV, do Art. 4º, do Decreto nº 2.271/97, que atribui como indevida a *subordinação dos empregados da contratada à administração do órgão contratante*. Assim, a presença do preposto e o uso de crachás de identificação pelos funcionários terceirizados, por motivos óbvios, são cruciais para manter o *ambiente de controle* adequado à prestação dos serviços, auxiliando na diminuição da probabilidade da ocorrência de eventos que possam comprometer a segurança jurídica na prestação dos serviços.

Recomendações:

Recomendação 1: Aperfeiçoar os controles, artefatos e procedimentos afetos à gestão contratual dos serviços de apoio à gestão e governança de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC prestados à Agência Nacional de Águas, a ser aplicado ao contrato nº 75/2013 firmado com a CENTRAL IT e aos demais contratos com o mesmo objeto que vierem a ser celebrados no âmbito do órgão, levando em consideração os seguintes termos: a) Adequar o modelo de ordens de serviço, que deverá conter a quantidade de produto entregue de maneira explícita, o custo unitário da tarefa ou atividade executada, os níveis de serviço. b) Anexar a cada ordem de serviço uma relação contendo as minutas de documentos entregues (Ex.: notas técnicas, ofícios, pareceres, etc.) com referências que facilitem a rastreabilidade dos produtos entregues e/ou de suas evidências. c) Elaborar questionário ou lista de verificação de fiscalização a ser aplicada periodicamente pelo gestor, fiscal ou comissão designados para acompanhar e fiscalizar o contrato, que contenha testes que versem sobre o cumprimento das responsabilidades contratuais por parte da empresa contratada, incluindo a verificação de outros insumos incluídos na proposta comercial do fornecedor. Incluir questões que permitam identificar ocorrências de subordinação dos empregados da contratada à administração do órgão contratante.

Recomendação 2: Designar de imediato, por portaria, os fiscais técnico, administrativo e requisitante para os contratos nº 72 e 75/2013, detalhando neste instrumento o fluxo do



processo de acompanhamento e fiscalização da execução contratual e do pagamento pelos serviços contratados, bem como os papéis e responsabilidades de cada fiscal neste processo.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Sobreposição indevida dos contratos nº 72 e 75/2013, celebrados entre a Agência Nacional de Águas e, respectivamente, as empresas C.P.M. BRAXIS e CENTRAL IT (CNPJ nº 07.171.299/0001-96), ocasionando dano ao erário estimado em R\$ 1.809.732,90.

Fato

No exercício de 2013, a Agência Nacional de Águas – ANA atuou como participante da Ata de Registro de Preço do Pregão Eletrônico nº 90/INPE/2013 conduzido pelo INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, tendo sido celebrado em 29/10/2013 o contrato nº 75/2013 com a empresa CENTRAL IT (CNPJ nº 07.171.299/0001-96), com o valor global (inicial) de R\$ 21.191.832,36, que teve como objeto a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação.

Ocorre que a ANA já havia assinado em 21/10/2013 o contrato nº 72/2013 com o fornecedor C.P.M. BRAXIS (CNPJ nº 65.599.953/0004-06), atual Capgemini, para a prestação de serviços técnicos especializados em Sustentação à Infraestrutura e Apoio à Gestão de Tecnologia da Informação, contratação que resultou do Pregão Eletrônico nº 35/ANA/2013 com o valor global (inicial) de R\$ 20.793.979,32.

Apesar do caráter genérico da descrição do objeto do primeiro contrato, que a princípio o distinguiria do objeto do segundo contrato, no decorrer dos trabalhos de auditoria, verificou-se que a execução do contrato celebrado com a CENTRAL IT se baseia no *catálogo de serviços* elaborado para o contrato nº 72/2013, e que foi encaminhado pela Unidade em resposta às solicitações de auditoria da CGU (documento “Termo de Referencia – ANA.doc”). Este catálogo consta dos anexos do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 35/ANA/2013.

O catálogo de serviços executado em ambos os contratos é bastante amplo e possui um cardápio diversificado de 52 tarefas (subdivididas em atividades) medidas em Unidade de Serviço Técnico (UST), rotineiras ou sob demanda, que vão desde os serviços de sustentação de rede, banco de dados e segurança da informação, até o nível de tarefas ligadas a apoio técnico e de assessoria em Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC. As tarefas do catálogo encontram-se organizadas da seguinte forma:

| Tarefas de Sustentação à Infraestrutura e Apoio à Gestão de TIC - Estimativa de Consumo Anual - | | | |
|--|---|----------------|-----------------------|
| Quadro Resumo de Unidades das Tarefas | | | |
| Tarefas | Requisitante | Tarefas | Unidades - UST |
| TIPO “A” | Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas - SAF | 40 | 157.533 |
| TIPO “B” | Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica – SGH | 6 | 42.100 |



| | | | |
|----------|--|-----------|----------------|
| TIPO “C” | Superintendência de Tecnologia da Informação - STI | 6 | 22.430 |
| | TOTAL | 52 | 222.063 |

Fonte: Documento “Termo de Referencia – ANA.doc, enviado em resposta à SA 201505340/01.

A métrica utilizada no contrato nº 75/2013 de suporte tecnológico baseia-se na Unidade de Medida de Serviço (UMS), que de acordo com o preposto e o responsável técnico da CENTRAL IT, fornecedor do serviço, é equivalente à Unidade Serviço de Técnico (UST), diferenciando-se uma da outra apenas pelo seu custo unitário, conforme acordo firmado nos contratos:

| Custo unitário dos serviços | | |
|--|--|---------------|
| Contrato nº 72/2013 – C.P.M. BRAXIS | Processo de pagamento nº 02501.000540/2014-81 | R\$ 24,84/UST |
| Contrato nº 75/203 – CENTRAL IT | Processo de pagamento nº 02501.002796/2013-42 | R\$ 33,13/UMS |

Fonte: processos de pagamentos. Valores atualizados até dezembro/2015.

Diante dos fatos verificados, levantou-se a questão do risco de sobreposição do objeto dos contratos com valores distintos para o mesmo objetivo e com atribuições em comum, uma vez que as empresas C.P.M. BRAXIS e CENTRAL IT se utilizam do mesmo catálogo de serviços, cujas tarefas/atividades são mensuradas a partir de métricas equivalentes (UST e UMS), com custos unitários diferenciados. Importante frisar que ambos os contratos, na prática, funcionam no regime de empreitada por preço unitário, onde o pagamento, mês a mês, baseia-se no quantitativo de serviço prestado.

Em uma análise prévia dos processos de pagamento nº 02501.000540/2014-81 e 02501.002796/2013-42, verificou-se que, de uma maneira geral, a C.P.M. BRAXIS, por meio do contrato nº 72/2013, presta serviços de sustentação de infraestrutura tecnológica (rede e segurança da informação), cujo requisitante é a SAF (tarefas do tipo “A”), além de serviços de apoio técnico à SGH (tarefas do tipo “B”). Já a CENTRAL IT, por intermédio do contrato nº 75/2013, presta serviços de apoio técnico à SAF (tarefas do tipo “A”) e à STI (tarefas do tipo “C”).

Em resposta ao questionamento preliminar da equipe de auditoria acerca de eventuais diferenças de escopo existentes entre os contratos nº 72 e 75/2013, a superintendência SAF encaminhou o Ofício 11/2016/AUD-ANA, de 14/04/2016, contendo o seguinte esclarecimento:

“(..) O contrato 072/2013 é de sustentação à infraestrutura de TIC, suporte e operação dodatacenter bem como os diversos componentes que compõe a Rede Corporativa ANA, entre os quais: equipamentos servidores; storages; switches, sistemas integrados de backup, softwares e equipamentos de segurança como firewalls, filtros de conteúdo, estruturas de redes locais e de rede metropolitana, rede sem fio, entre outros. etc. Tal contrato objetiva fundamentalmente à operação e manutenção de toda Infraestrutura de TIC da ANA.

O contrato 075/2013 é utilizado para serviços de apoio na Gestão e Governança de TIC. Trata-se de serviços que apoiam o planejamento, acompanhamento da execução dos contratos, verificação dos níveis de serviço, execução orçamentária, elaboração dos documentos necessários



para as aquisições e contratações de soluções de TIC em conformidade com a IN04 da SLTI alinhadas ao PETI e PDTI da Agência. (...)

“(...) 4) Cabe destacar que a contratação relacionada ao 075/2013, conforme justificativa da contratação, Nota Técnica 123/2013/DINFO/SAF, documento próton 29859/2013, visa também a redundância (salvaguarda) dos serviços de TI, considerados de extrema importância e de natureza contínua. Para que haja a redundância dos serviços de TI, é necessário também que os catálogos de serviços apresentem tarefas similares às existentes nos contratos nºs 31 e 72/2013.”.

Para testar a hipótese de que cada contrato pudesse ter atribuições inerentes a uma parte das tarefas do catálogo, sem intersecções, foram analisadas as ordens de serviço autorizadas e aprovadas nos meses de julho, agosto e setembro de 2015, que constam dos processos de pagamentos. Após a análise destas ordens de serviço, constatou-se que, na realidade, contrariando a hipótese ventilada, os fornecedores C.P.M. BRAXIS e CENTRAL IT executaram para a SAF, no mesmo mês, tarefas e atividades que tiveram o mesmo enquadramento no catálogo de serviços em questão, a saber:

| Mês: julho/2015 | | C.P.M. BRAXIS (R\$ 24,84/UST) Contrato 72/ANA/2015 | | CENTRAL IT (R\$ 33,13/UMS) Contrato 75/ANA/2015 | |
|---|--------------------|---|-----------------|--|---------------|
| Tarefas/atividades | | UST | R\$ | UMS | R\$ |
| Tarefa A23 - Apoio técnico na Administração de Serviços WEB. | | Ordem de serviço nº 754/2015 | | 309/2015 | |
| | | Total da tarefa | 1.040,00 | 25.833,60 | 309,89 |
| 1. Efetuar provisionamento de recursos do serviço web (Demanda). | Total da atividade | 72,00 | 1.788,48 | 0,00 | 0,00 |
| 4. Instalar Apache / TomCat e drives de conexão SQL e Oracle (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 6. Customizar WEB SERVER para implantação de aplicações (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 7. Realizar deploy no Portal Weblogic (Rotineira). | | 360,00 | 8.942,40 | 0,00 | 0,00 |
| 9. Realizar deploy no Apache (Rotineira). | | 84,00 | 2.086,56 | 0,00 | 0,00 |
| 10. Realizar publicações de site e aplicações no IIS (Rotineira). | | 174,00 | 4.322,16 | 309,89 | 10.266,66 |
| 11. Realizar manutenção preventiva e corretiva em ambiente Web (Demanda). | | 200,00 | 4.968,00 | 0,00 | 0,00 |
| 12. Levantar vulnerabilidades que afetem as aplicações por rneio do ambiente (Rotineira). | | 66,00 | 1.639,44 | 0,00 | 0,00 |



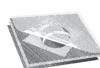
| | | | | | |
|--|----------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| 14. Gerar relatórios mensais de acessos aos sites hospedados e mantidos pela ANA (Demanda). | | 84,00 | 2.086,56 | 0,00 | 0,00 |
| Tarefa A27 - Gerenciamento em níveis de serviço. | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 756/2015 | | 311/2015 | |
| 2. Gerar relatório sobre os serviços executados (Demanda). | Total da tarefa | 72,00 | 1.788,48 | 40,97 | 1.357,34 |
| | Total da atividade | 72,00 | 1.788,48 | 38,74 | 1.283,46 |
| 4. Revisar os contratos e os níveis de serviços estabelecidos (Demanda). | | | | | |
| | | 0,00 | 0,00 | 2,23 | 73,88 |
| Tarefa A35 - Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC. | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 760/2015 | | 313/2015 | |
| 1. Pesquisa de mercado para aquisição de bens e serviços de tecnologia da informação. | Total da tarefa | 688,00 | 17.089,92 | 1.842,62 | 61.046,00 |
| | Total da atividade | 138,00 | 3.427,92 | 0,00 | 0,00 |
| 4. Análises comparativas das empresas fornecedoras de bens e serviços nos diversos segmentos de mercado em TI e SIC (Rotineira). | | | | | |
| | | 80,00 | 1.987,20 | 0,00 | 0,00 |
| 5. Participação em reunião de trabalho com as unidades para apoio a elaboração dos artefatos necessários aos processos de aquisição (Demanda). | | | | | |
| | | 48,00 | 1.192,32 | 174,32 | 5.775,22 |
| 6. Analise das situações e cenários provenientes das demandas de recursos de TI e SIC (Demanda). | | | | | |
| | | 0,00 | 0,00 | 223,48 | 7.403,89 |
| 7. Acompanhamento de aquisições de bens e serviços de TI e SIC (Demanda). | | | | | |
| | | 42,00 | 1.043,28 | 893,93 | 29.615,90 |
| 8. Acompanhamento e apoio técnico junto aos gestores da ANA na Homologação de recursos de TI e SIC (Demanda). | | | | | |
| | | 0,00 | 0,00 | 44,70 | 1.480,91 |
| 9. Apoio na elaboração de pareceres e notas técnicas (Rotineira). | | | | | |
| | | 248,00 | 6.160,32 | 363,16 | 12.031,49 |
| 10. Apoio na elaboração de ordem de serviço para demandas de TI e SIC (Demanda). | | | | | |
| | | 0,00 | 0,00 | 13,41 | 444,27 |



| | | | | | |
|--|----------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| 11. Analises técnicas e estudos de custos, orçamentos e níveis de serviços de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 81,35 | 2.695,13 |
| 12. Análises técnicas e estudos de casos de implementações de TI e SIC (Demanda). | | 132,00 | 3.278,88 | 48,27 | 1.599,19 |
| A38 - Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 761/2015 | | 316/2015 | |
| | Total da tarefa | 352,00 | 8.743,68 | 2.023,85 | 67.050,15 |
| 1. Elaboração de minutas de relatórios gerenciais pareceres, notas técnicas (Demanda). | | 224,00 | 5.564,16 | 470,65 | 15.592,63 |
| 2. Participação em reuniões (Demanda). | | 48,00 | 1.192,32 | 348,63 | 11.550,11 |
| 3. Análise técnica dos contratos de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 569,88 | 18.880,12 |
| 4. Acompanhamento e apoio controle dos Contratos de TI e SIC (Demanda). | | 80,00 | 1.987,20 | 402,27 | 13.327,21 |
| 5. Acompanhamento da Legislação e melhores práticas no gerenciamento de Contratos de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 116,21 | 3.850,04 |
| 6. Auxílio na implantação de boas práticas sugeridas pela Agenda Nacional de Aguas ou por empresa por este designada, nos demais contratos de TIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 116,21 | 3.850,04 |
| A40 - Apoio Técnico no acompanhamento e desempenho dos serviços de Infraestrutura de TI | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 763/2015 | | 317/2015 | |
| | Total da tarefa | 778,00 | 19.325,52 | 637,67 | 21.126,01 |
| 2. Suporte no monitoramento dos indicadores de desempenho dos serviços de infraestrutura de TI (Rotineira). | | 210,00 | 5.216,40 | 0,00 | 0,00 |
| 3. Suporte na fiscalização dos serviços de infraestrutura (Demanda). | | 152,00 | 3.775,68 | 464,84 | 15.400,15 |
| 4. Pesquisa de novas ferramentas tecnológicas (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |



| 5. Atualização e acompanhamento do catálogo de serviços de infraestrutura de TI (Rotineira). | | 288,00 | 7.153,92 | 53,64 | 1.777,09 |
|--|---------------------|---|------------------|--|-------------------|
| 7. Auxílio na especificação técnica de ativos de infraestrutura de TI (Demanda). | | 128,00 | 3.179,52 | 119,19 | 3.948,76 |
| | | 2.930,00 | 72.781,20 | 4.855,00 | 160.846,15 |
| Total pago em julho/2015 (R\$): | | | | | |
| Mês: agosto/2015 | | C.P.M. BRAXIS (R\$ 24,84/UST) Contrato 72/ANA/2015 | | CENTRAL IT (R\$ 33,13/UMS) Contrato 75/ANA/2015 | |
| Tarefas/atividades | | UST | R\$ | UMS | R\$ |
| Tarefa A23 - Apoio técnico na Administração de Serviços WEB. | Ordem de serviço nº | 786/2015 | | 323/2015 | |
| | Total da tarefa | 720,00 | 17.884,80 | 309,47 | 10.252,74 |
| 1. Efetuar provisionamento de recursos do serviço web (Demanda). | | 120,00 | 2.980,80 | 0,00 | 0,00 |
| 4. Instalar Apache / TomCat e drives de conexão SQL e Oracle (Demanda). | | 32,00 | 794,88 | 0,00 | 0,00 |
| 6. Customizar WEB SERVER para implantação de aplicações (Demanda). | | 24,00 | 596,16 | 0,00 | 0,00 |
| 7. Realizar deploy no Portal Weblogic (Rotineira). | | 150,00 | 3.726,00 | 0,00 | 0,00 |
| 10. Realizar publicações de site e aplicações no IIS (Rotineira). | | 198,00 | 4.918,32 | 309,47 | 10.252,74 |
| 11. Realizar manutenção preventiva e corretiva em ambiente Web (Demanda). | | 112,00 | 2.782,08 | 0,00 | 0,00 |
| 14. Gerar relatórios mensais de acessos aos sites hospedados e mantidos pela ANA (Demanda). | | 84,00 | 2.086,56 | 0,00 | 0,00 |
| Tarefa A30 - Apoio em Gerenciamento de Incidentes. | Ordem de serviço nº | 790/2015 | | 326/2015 | |
| | Total da tarefa | 12,00 | 298,08 | 185,68 | 6.151,58 |
| 3. Priorizar o incidente (Rotineira). | | 0,00 | 0,00 | 185,68 | 6.151,58 |
| 5. Escalonar o incidente a equipe de suporte adequada (Rotineira). | Total da atividade | 12,00 | 298,08 | 0,00 | 0,00 |
| | Ordem de | 793/2015 | | 327/2015 | |



| Tarefa A35 - Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC. | serviço nº | | | | |
|--|---------------------|-----------------|----------|-----------|-----------|
| | | Total da tarefa | 448,00 | 11.128,32 | 1.826,02 |
| 4. Análises comparativas das empresas fornecedoras de bens e serviços nos diversos segmentos de mercado em TI e SIC (Rotineira). | Total da atividade | 120,00 | 2.980,80 | 0,00 | 0,00 |
| 5. Participação em reunião de trabalho com as unidades para apoio a elaboração dos artefatos necessários aos processos de aquisição (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 286,48 | 9.491,08 |
| 6. Analise das situações e cenários provenientes das demandas de recursos de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 204,05 | 6.760,18 |
| 7. Acompanhamento de aquisições de bens e serviços de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 816,19 | 27.040,37 |
| 8. Acompanhamento e apoio técnico junto aos gestores da ANA na Homologação de recursos de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 40,81 | 1.352,04 |
| 9. Apoio na elaboração de pareceres e notas técnicas (Rotineira). | | 328,00 | 8.147,52 | 331,58 | 10.985,25 |
| 10. Apoio na elaboração de ordem de serviço para demandas de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 28,57 | 946,52 |
| 11. Analises técnicas e estudos de custos, orçamentos e níveis de serviços de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 74,27 | 2.460,57 |
| 12. Análises técnicas e estudos de casos de implementações de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 44,07 | 1.460,04 |
| Tarefa A36 - Apoio Técnico em Governança de TI e SIC. | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 794/2015 | | 328/2015 | |
| | Total da tarefa | 234,00 | 5.812,56 | 1.048,30 | 34.730,18 |
| 1. Participação em reuniões de alinhamento de entendimentos e expectativas (Demanda). | Total da atividade | 78,00 | 1.937,52 | 0,00 | 0,00 |
| 2. Proposição de método para levantamento de informações, que inclui o planejamento de tarefas a executar, com a elaboração de cronograma (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 38,26 | 1.267,55 |



| | | | | | |
|--|----------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| 6. Proposição de requisitos para projetos da ANA (Demanda). | | 156,00 | 3.875,04 | 234,66 | 7.774,29 |
| 7. Apoio na elaboração de planos estratégicos/diretores de contingências (Rotineira). | | 0,00 | 0,00 | 102,02 | 3.379,92 |
| 8. Apoio técnico a Governança Corporativa e Governança de TI e em SIC (Rotineira). | | 0,00 | 0,00 | 673,36 | 22.308,42 |
| Tarefa A37 - Apoio Técnico nos Processos Tecnológicos. | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 795/2015 | | 329/2015 | |
| | Total da tarefa | 318,00 | 7.899,12 | 48,64 | 1.611,44 |
| 1. Acompanhamento e apoio técnico no controle dos programas e projetos (Demanda). | Total da atividade | 318,00 | 7.899,12 | 0,00 | 0,00 |
| 3. Análise técnica de novas ferramentas tecnológicas (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 27,21 | 901,47 |
| 4. Proposição de diretrizes e políticas na área de TI (Rotineira). | | 0,00 | 0,00 | 21,43 | 709,98 |
| A38 - Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 796/2015 | | 330/2015 | |
| | Total da tarefa | 430,00 | 10.681,20 | 1.812,50 | 60.048,13 |
| 1. Elaboração de minutas de relatórios gerenciais pareceres, notas técnicas (Demanda). | Total da atividade | 64,00 | 1.589,76 | 429,73 | 14.236,95 |
| 2. Participação em reuniões (Demanda). | | 126,00 | 3.129,84 | 265,26 | 8.788,06 |
| 3. Análise técnica dos contratos de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 520,32 | 17.238,20 |
| 4. Acompanhamento e apoio controle dos Contratos de TI e SIC (Demanda). | | 240,00 | 5.961,60 | 367,29 | 12.168,32 |
| 5. Acompanhamento da Legislação e melhores práticas no gerenciamento de Contratos de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 141,48 | 4.687,23 |
| 6. Auxílio na implantação de boas práticas sugeridas pela Agenda Nacional de Águas ou por empresa por este designada, nos demais contratos de TIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 88,42 | 2.929,35 |



| A40 - Apoio Técnico no acompanhamento e desempenho dos serviços de Infraestrutura de TI | Ordem de serviço nº | 798/2015 | | 331/2015 | |
|---|---|------------------------|--|------------------|-----------------|
| | | Total da tarefa | 76,00 | 1.887,84 | 593,10 |
| 2. Suporte no monitoramento dos indicadores de desempenho dos serviços de infraestrutura de TI (Rotineira). | Total da atividade | 12,00 | 298,08 | 0,00 | 0,00 |
| 3. Suporte na fiscalização dos serviços de infraestrutura (Demanda). | | 40,00 | 993,60 | 318,32 | 10.545,94 |
| 4. Pesquisa de novas ferramentas tecnológicas (Demanda). | | 6,00 | 149,04 | 0,00 | 0,00 |
| 5. Atualização e acompanhamento do catálogo de serviços de infraestrutura de TI (Rotineira). | | 18,00 | 447,12 | 57,13 | 1.892,72 |
| 7. Auxílio na especificação técnica de ativos de infraestrutura de TI (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 217,65 | 7.210,74 |
| Total pago em agosto/2015 (R\$): | | 2.238,00 | 0 | 55.591,92 | 5.823,71 |
| Mês: setembro/2015 | C.P.M. BRAXIS (R\$ 24,84/UST) Contrato 72/ANA/2015 | | CENTRAL IT (R\$ 33,13/UMS) Contrato 75/ANA/2015 | | |
| Tarefas/serviços | Ordem de serviço nº | UST | R\$ | UMS | R\$ |
| Tarefa A23 - Apoio técnico na Administração de Serviços WEB. | 822/2015 | | | | |
| | | Total da tarefa | 810,00 | 20.120,40 | 344,84 |
| 1. Efetuar provisionamento de recursos do serviço web (Demanda). | Total da atividade | 204,00 | 5.067,36 | 0,00 | 0,00 |
| 2. Instalar serviço Web em modo de alta disponibilidade (Demanda). | | 48,00 | 1.192,32 | 0,00 | 0,00 |
| 6. Customizar WEB SERVER para implantação de aplicações (Demanda). | | 30,00 | 745,20 | 0,00 | 0,00 |
| 7. Realizar deploy no Portal Weblogic (Rotineira). | | 150,00 | 3.726,00 | 0,00 | 0,00 |
| 9. Realizar deploy no Apache (Rotineira). | | 12,00 | 298,08 | 0,00 | 0,00 |
| 10. Realizar publicações de site e aplicações no IIS (Rotineira). | | 192,00 | 4.769,28 | 344,84 | 11.424,55 |



| | | | | | |
|--|----------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| 11. Realizar manutenção preventiva e corretiva em ambiente Web (Demanda). | | 96,00 | 2.384,64 | 0,00 | 0,00 |
| 14. Gerar relatórios mensais de acessos aos sites hospedados e mantidos pela ANA (Demanda). | | 78,00 | 1.937,52 | 0,00 | 0,00 |
| Tarefa A30 - Apoio em Gerenciamento de Incidentes. | Ordem de serviço nº | 825/2015 | | 340/2015 | |
| | Total da tarefa | 96,00 | 2.384,64 | 185,68 | 6.151,58 |
| 3. Priorizar o incidente (Rotineira). | | 0,00 | 0,00 | 185,68 | 6.151,58 |
| 4. Diagnosticar o incidente (Rotineira). | | 48,00 | 1.192,32 | 0,00 | 0,00 |
| 6. Solucionar os incidentes e restaurar os níveis normais de operação (Rotineira). | | 48,00 | 1.192,32 | 0,00 | 0,00 |
| Tarefa A35 - Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC. | Ordem de serviço nº | 827/2015 | | 341/2015 | |
| | Total da tarefa | 656,00 | 16.295,04 | 1.972,13 | 65.336,67 |
| 4. Análises comparativas das empresas fornecedoras de bens e serviços nos diversos segmentos de mercado em TI e SIC (Rotineira). | | 160,00 | 3.974,40 | 0,00 | 0,00 |
| 5. Participação em reunião de trabalho com as unidades para apoio a elaboração dos artefatos necessários aos processos de aquisição (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 265,26 | 8.788,06 |
| 6. Analise das situações e cenários provenientes das demandas de recursos de TI e SIC (Demanda). | | 160,00 | 3.974,40 | 204,04 | 6.759,85 |
| 7. Acompanhamento de aquisições de bens e serviços de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 979,44 | 32.448,85 |
| 8. Acompanhamento e apoio técnico junto aos gestores da ANA na Homologação de recursos de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 40,81 | 1.352,04 |
| 9. Apoio na elaboração de pareceres e notas técnicas (Rotineira). | | 336,00 | 8.346,24 | 331,59 | 10.985,58 |
| 10. Apoio na elaboração de ordem de serviço para demandas de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 32,65 | 1.081,69 |



| | | | | | |
|--|----------------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| 11. Analises técnicas e estudos de custos, orçamentos e níveis de serviços de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 74,27 | 2.460,57 |
| 12. Análises técnicas e estudos de casos de implementações de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 44,07 | 1.460,04 |
| 13. Análises técnicas e estudos sobre estruturação e precificação de serviços de TI e SIC (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Tarefa A37 - Apoio Técnico nos Processos Tecnológicos. | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 828/2015 | | 343/2015 | |
| 1. Acompanhamento e apoio técnico no controle dos programas e projetos (Demanda). | Total da tarefa | 468,00 | 11.625,12 | 61,54 | 2.038,82 |
| | Total da atividade | 468,00 | 11.625,12 | 0,00 | 0,00 |
| | | 0,00 | 0,00 | 34,00 | 1.126,42 |
| | | 0,00 | 0,00 | 27,54 | 912,40 |
| A38 - Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC | Ordem de serviço nº | | | | |
| | | 829/2015 | | 344/2015 | |
| 1. Elaboração de minutas de relatórios gerenciais pareceres, notas técnicas (Demanda). | Total da tarefa | 218,00 | 5.415,12 | 1.812,49 | 60.047,79 |
| | Total da atividade | 56,00 | 1.391,04 | 429,73 | 14.236,95 |
| | | 114,00 | 2.831,76 | 265,26 | 8.788,06 |
| | | 0,00 | 0,00 | 520,32 | 17.238,20 |
| | | 48,00 | 1.192,32 | 367,29 | 12.168,32 |
| | | 0,00 | 0,00 | 141,47 | 4.686,90 |
| | | 0,00 | 0,00 | 88,42 | 2.929,35 |



| A40 - Apoio Técnico no acompanhamento e desempenho dos serviços de Infraestrutura de TI | Ordem de serviço nº | 830/2015 | | 345/2015 | |
|--|---------------------|-----------------|------------------|----------------|------------------|
| | | Total da tarefa | 360,00 | 8.942,40 | 638,83 |
| 3. Suporte na fiscalização dos serviços de infraestrutura (Demanda). | Total da atividade | 0,00 | 0,00 | 339,54 | 11.248,96 |
| 5. Atualização e acompanhamento do catálogo de serviços de infraestrutura de TI (Rotineira). | | 360,00 | 8.942,40 | 81,62 | 2.704,07 |
| 7. Auxílio na especificação técnica de ativos de infraestrutura de TI (Demanda). | | 0,00 | 0,00 | 217,67 | 7.211,41 |
| Total pago em setembro/2015 (R\$): | | 2.608,0 | 64.782,72 | 5.015,5 | 166.163,8 |
| (três meses) Total pago (R\$): | | 7.776,0 | 193.155,8 | 15.694, | 519.949,5 |
| | | 0 | 4 | 22 | 1 |

Fonte: processos de pagamentos.

Assim, com relação ao período de execução contratual de julho a setembro de 2015, estes quadros permitiram fazer as seguintes suposições:

- As duas contratadas executaram as tarefas A23, A27, A30, A35, A36, A37, A38, A40, todas relacionadas com apoio técnico à gestão de TIC. No âmbito destes contratos, a ANA pagou por estas atividades o total de R\$ 713.105,35 (sendo R\$ 193.155,84 para a C.P.M. BRAXIS, e R\$ 519.949,51 para a CENTRAL IT).
- Em regra, as tarefas são executadas em grande parte por um dos fornecedores, sendo que o outro fornecedor realiza atividades complementares na mesma tarefa. Como exemplo, cita-se a tarefa A30 (“Apoio em Gerenciamento de Incidentes”), onde a única atividade realizada pela CENTRAL IT foi a atividade 3 (“Priorizar o incidente”), sendo as demais atividades desta tarefa executadas pela C.P.M. BRAXIS.
- Dentro de um mesmo mês, há atividades de uma mesma tarefa que foram executadas pelos dois fornecedores (Ex.: tarefa A23, atividade 10 – “Realizar publicações de site e aplicações no IIS”). Considerando os dois contratos, a ANA pagou por estas atividades o total de R\$ 367.028,00, conforme se observa no quadro a seguir.

| Tarefas/atividades | C.P.M. BRAXIS (contrato nº 72/2013) | | CENTRAL IT (contrato nº 75/2013) | |
|--|--|------------------|-------------------------------------|------------------|
| | UST | R\$ | UMS | RS |
| A23 - Apoio técnico na Administração de Serviços WEB. | 564,00 | 14.009,76 | 964,20 | 31.943,95 |



| | | | | |
|--|-----------------|------------------|-----------------|-------------------|
| 10. Realizar publicações de site e aplicações no IIS (Rotineira). | 564,00 | 14.009,76 | 964,20 | 31.943,95 |
| A27 - Gerenciamento em níveis de serviço. | 72,00 | 1.788,48 | 38,74 | 1.283,46 |
| 2. Gerar relatório sobre os serviços executados (Demanda). | 72,00 | 1.788,48 | 38,74 | 1.283,46 |
| A35 - Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC. | 1.294,00 | 32.142,96 | 2.346,89 | 77.752,47 |
| 12. Análises técnicas e estudos de casos de implementações de TI e SIC (Demanda). | 132,00 | 3.278,88 | 48,27 | 1.599,19 |
| 5. Participação em reunião de trabalho com as unidades para apoio a elaboração dos artefatos necessários aos processos de aquisição (Demanda). | 48,00 | 1.192,32 | 174,32 | 5.775,22 |
| 6. Analise das situações e cenários provenientes das demandas de recursos de TI e SIC (Demanda). | 160,00 | 3.974,40 | 204,04 | 6.759,85 |
| 7. Acompanhamento de aquisições de bens e serviços de TI e SIC (Demanda). | 42,00 | 1.043,28 | 893,93 | 29.615,90 |
| 9. Apoio na elaboração de pareceres e notas técnicas (Rotineira). | 912,00 | 22.654,08 | 1.026,33 | 34.002,31 |
| A36 - Apoio Técnico em Governança de TI e SIC. | 156,00 | 3.875,04 | 234,66 | 7.774,29 |
| 6. Proposição de requisitos para projetos da ANA (Demanda). | 156,00 | 3.875,04 | 234,66 | 7.774,29 |
| A38 - Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC | 1.000,00 | 24.840,00 | 3.346,11 | 110.856,62 |
| 1. Elaboração de minutas de relatórios gerenciais pareceres, notas técnicas (Demanda). | 344,00 | 8.544,96 | 1.330,11 | 44.066,54 |
| 2. Participação em reuniões (Demanda). | 288,00 | 7.153,92 | 879,15 | 29.126,24 |
| 4. Acompanhamento e apoio controle dos Contratos de TI e SIC (Demanda). | 368,00 | 9.141,12 | 1.136,85 | 37.663,84 |
| A40 - Apoio Técnico no acompanhamento e desempenho dos serviços de Infraestrutura de TI | 986,00 | 24.492,24 | 1.094,74 | 36.268,74 |
| 3. Suporte na fiscalização dos serviços de infraestrutura (Demanda). | 192,00 | 4.769,28 | 783,16 | 25.946,09 |
| 5. Atualização e acompanhamento do catálogo de serviços de infraestrutura de TI (Rotineira). | 666,00 | 16.543,44 | 192,39 | 6.373,88 |
| 7. Auxílio na especificação técnica de ativos de infraestrutura de TI (Demanda). | 128,00 | 3.179,52 | 119,19 | 3.948,76 |



Fonte: processos de pagamentos.

No sentido de conhecer melhor a execução dos contratos nº 72 e 75/2013 e de aprofundar os achados de auditoria acerca dos indícios de sobreposição de objeto, foi realizada inspeção às instalações da ANA e obtidas outras informações a partir de entrevistas com os gestores do órgão (SAF e STI) e com os prepostos de ambos os contratos (Ex.: relação de terceirizados lotados na ANA). Na ocasião, também foram visitados o *Data Center* do órgão e o local onde ficavam situados os profissionais terceirizados da C.P.M. BRAXIS e CENTRAL IT.

No geral, verificou-se junto aos gestores requisitantes (SAF e STI) que os serviços objeto dos contratos nº 72 e 75/2013 estão sendo prestados a contento. A partir da aplicação dos procedimentos em campo, foi possível ainda colher as seguintes informações sobre estes contratos:

- De fato, o contrato nº 72/2013 firmado com a C.P.M. BRAXIS tem o objetivo de sustentar a infraestrutura de rede e de segurança da informação da ANA, incluindo também atividades de apoio à gestão de TIC. Tal contrato conta com cerca de 30 profissionais que se encontram lotados na SGH, realizando as tarefas do tipo “C” presentes no catálogo de serviços, e na unidade SAF/COINF (Coordenação de Informática), executando tarefas do tipo “A” para a SAF. A SAF/COINF é a coordenação responsável pela manutenção do *Data Center* do órgão e pelo monitoramento dos níveis mínimos dos serviços de sustentação da rede LAN do órgão, conforme disposto em contrato.
- O contrato nº 75/2013 firmado com a CENTRAL IT conta com apenas seis profissionais, sendo que cinco deles encontram-se lotados em uma sala no Bloco B da ANA (local onde se encontra fisicamente a STI) e apenas um dos profissionais encontra-se fisicamente nas instalações da SAF/COINF, que se situa em outro bloco. Na sala do Bloco B, os profissionais dividem espaço com o servidor substituto responsável por autorizar e aprovar as ordens de serviço relacionadas às tarefas do tipo “C”, cujo requisitante é a STI.
- Os gestores, prepostos e profissionais terceirizados entrevistados confirmaram que os contratos nº 72 e 75/2013 utilizam como referência para a prestação dos serviços e pagamento o mesmo catálogo de serviços (Anexo III do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 35/ANA/2013). Os entrevistados também confirmaram que, dentro da ANA, ambas as empresas realizam (ou realizaram em algum momento no passado) atividades de apoio à gestão de TIC, elaborando pareceres, notas técnicas, levantamentos de especificações de bens de TIC, cotações de preço em geral, pesquisas e prospecção de tecnologias, além de outras análises necessárias sobre o tema, ou seja, os contratos prestam uma espécie de serviço de assessoria especializada em TIC.

No catálogo de serviços, tais atividades se enquadram nas seguintes tarefas:

| |
|---|
| TAREFA Nº A34 – Apoio Técnico na Validação de Serviço, Testes e Avaliação. |
| TAREFA Nº A35 – Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC. |



| |
|--|
| TAREFA N° A36 – Apoio Técnico em Governança de TI e SIC |
| TAREFA N° A37 – Apoio Técnico nos Processos Tecnológicos |
| TAREFA N° A39 – Apoio Técnico em Modelagem de Processos de Negócio de TI |

- O preposto e o responsável técnico do contrato nº 75/2013 (CENTRAL IT) confirmou que executa tarefas de apoio ligadas ao acompanhamento de outros contratos de TI, inclusive, o acompanhamento dos serviços prestados pela própria C.P.M. BRAxis no contrato nº 72/2013. Há indícios de que não há servidores da ANA realizando atividades de gestão e fiscalização de alguns contratos de TI, incluindo os dois contratos em comento. No catálogo de serviços, tais atividades se enquadram nas tarefas *A38 – Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC* e *A40 – Apoio Técnico no acompanhamento e desempenho dos serviços de Infraestrutura de TI*.
- O pessoal entrevistado na CENTRAL IT confirmou que, eventualmente, algumas atividades executadas no contrato nº 75/2013 não se encontram listadas no catálogo de serviços, sendo que, nestes casos, no ato da elaboração da ordem de serviço, é feito o enquadramento em uma atividade que mais se assemelha ao serviço executado. Foram citadas como exemplo as atividades relacionadas ao registro de ocorrências dos contratos de TI acompanhados pela equipe da CENTRAL IT, que é enquadrada na tarefa/atividade A30 - *Apoio em Gerenciamento de Incidentes*. Isto indica que o catálogo de serviços está incompleto, não se aplica em toda sua extensão aos serviços prestados no âmbito do contrato nº 75/2013 ou foi feita uma adaptação do contrato ao catálogo em questão, e vice-versa, por ocasião da participação na Ata de Registro de Preço do Pregão eletrônico nº 90/INPE/2013.

Enfim, considerando a utilização de um mesmo catálogo de serviços e a descoberta de ordens de serviço, autorizadas e aprovadas, contendo atividades em comum previstas neste catálogo, e considerando os documentos e evidências colhidas por meio de entrevistas, devidamente registradas em Atas validadas pelos entrevistados, com gestores do órgão contratante, prepostos e profissionais da CENTRAL IT e C.P.M. BRAxis, que confirmaram a execução de tais serviços, pode-se afirmar que os contratos nºs 72 e 75/2013 prestam (ou prestaram) serviços de *apoio técnico à gestão de TIC*, inclusive, com custo diferenciado, caracterizando a sobreposição de objeto de contrato.

Então, considerando que todos os serviços do catálogo em questão poderiam ter sido executados no âmbito do contrato nº 72/2013 firmado com a C.P.M. BRAxis em virtude de sua economicidade, a partir dos pagamentos realizados à CENTRAL IT, foi possível levantar um prejuízo financeiro inicialmente estimado em **R\$ 1.804.732,90**, apurado desde dezembro de 2013 (início dos contratos) até dezembro de 2015, conforme detalhamento a seguir:

| CENTRAL IT (Contrato nº 75/2013) | | | | | C.P.M. BRAxis (Contrato nº 72/2013) | | |
|----------------------------------|------------|----------------|-----------------|-----------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| Ordem Bancária | Emissão | Valor pago (1) | Preço UMS (R\$) | Qtde. UMS | Preço UST (R\$) | Valor que seria pago (2) | Diferença (1)-(2) |
| 804981 | 24/12/2013 | R\$ 44.153,63 | 31,32 | 1.409,76 | 23,41 | R\$ 33.002,44 | R\$ 11.151,19 |



| | | | | | | | |
|--------|------------|----------------|-------|----------|-------|----------------|---------------|
| 804985 | 24/12/2013 | R\$ 6.262,93 | 31,32 | 199,97 | 23,41 | R\$ 4.681,20 | R\$ 1.581,73 |
| 800101 | 16/01/2014 | R\$ 191.858,40 | 31,32 | 6.125,75 | 23,41 | R\$ 143.403,74 | R\$ 48.454,66 |
| 800102 | 16/01/2014 | R\$ 247.922,13 | 31,32 | 7.915,78 | 23,41 | R\$ 185.308,34 | R\$ 62.613,79 |
| 800647 | 06/03/2014 | R\$ 218.185,88 | 31,32 | 6.966,34 | 23,41 | R\$ 163.082,10 | R\$ 55.103,78 |
| 801104 | 08/04/2014 | R\$ 211.136,11 | 31,32 | 6.741,26 | 23,41 | R\$ 157.812,78 | R\$ 53.323,33 |
| 801504 | 08/05/2014 | R\$ 242.130,19 | 31,32 | 7.730,85 | 23,41 | R\$ 180.979,17 | R\$ 61.151,02 |
| 801913 | 03/06/2014 | R\$ 92.461,92 | 31,32 | 2.952,17 | 23,41 | R\$ 69.110,27 | R\$ 23.351,65 |
| 801914 | 03/06/2014 | R\$ 200.872,46 | 31,32 | 6.413,55 | 23,41 | R\$ 150.141,26 | R\$ 50.731,20 |
| 802361 | 11/07/2014 | R\$ 205.204,21 | 31,32 | 6.551,86 | 23,41 | R\$ 153.379,01 | R\$ 51.825,20 |
| 802362 | 11/07/2014 | R\$ 103.631,74 | 31,32 | 3.308,80 | 23,41 | R\$ 77.459,10 | R\$ 26.172,64 |
| 802677 | 07/08/2014 | R\$ 169.713,75 | 31,32 | 5.418,70 | 23,41 | R\$ 126.851,82 | R\$ 42.861,93 |
| 802678 | 07/08/2014 | R\$ 118.570,02 | 31,32 | 3.785,76 | 23,41 | R\$ 88.624,65 | R\$ 29.945,37 |
| 803205 | 12/09/2014 | R\$ 218.626,85 | 31,32 | 6.980,42 | 23,41 | R\$ 163.411,70 | R\$ 55.215,15 |
| 803206 | 12/09/2014 | R\$ 97.068,51 | 31,32 | 3.099,25 | 23,41 | R\$ 72.553,44 | R\$ 24.515,07 |
| 803501 | 03/10/2014 | R\$ 191.376,67 | 31,32 | 6.110,37 | 23,41 | R\$ 143.043,67 | R\$ 48.333,00 |
| 803502 | 03/10/2014 | R\$ 161.910,28 | 31,32 | 5.169,55 | 23,41 | R\$ 121.019,15 | R\$ 40.891,13 |
| 803504 | 03/10/2014 | R\$ 95.848,22 | 31,32 | 3.060,29 | 23,41 | R\$ 71.641,34 | R\$ 24.206,88 |
| 804087 | 06/11/2014 | R\$ 182.604,73 | 31,32 | 5.830,29 | 23,41 | R\$ 136.487,12 | R\$ 46.117,61 |
| 804088 | 06/11/2014 | R\$ 254.023,85 | 31,32 | 8.110,60 | 23,41 | R\$ 189.869,04 | R\$ 64.154,81 |
| 804089 | 06/11/2014 | R\$ 63.233,20 | 31,32 | 2.018,94 | 23,41 | R\$ 47.263,38 | R\$ 15.969,82 |
| 804411 | 24/11/2014 | R\$ 206.283,34 | 31,32 | 6.586,31 | 23,41 | R\$ 154.185,60 | R\$ 52.097,74 |
| 804412 | 24/11/2014 | R\$ 198.740,84 | 31,32 | 6.345,49 | 23,41 | R\$ 148.547,99 | R\$ 50.192,85 |
| 804898 | 22/12/2014 | R\$ 150.913,24 | 31,32 | 4.818,43 | 23,41 | R\$ 112.799,46 | R\$ 38.113,78 |
| 804899 | 22/12/2014 | R\$ 254.771,00 | 31,32 | 8.134,45 | 23,41 | R\$ 190.427,49 | R\$ 64.343,51 |
| 804900 | 22/12/2014 | R\$ 43.930,43 | 31,32 | 1.402,63 | 23,41 | R\$ 32.835,61 | R\$ 11.094,82 |
| 800575 | 11/03/2015 | R\$ 144.004,46 | 31,32 | 4.597,84 | 23,41 | R\$ 107.635,52 | R\$ 36.368,94 |
| 800576 | 11/03/2015 | R\$ 193.491,65 | 31,32 | 6.177,89 | 23,41 | R\$ 144.624,51 | R\$ 48.867,14 |
| 800578 | 11/03/2015 | R\$ 73.463,11 | 31,32 | 2.345,57 | 23,41 | R\$ 54.909,69 | R\$ 18.553,42 |
| 800765 | 23/03/2015 | R\$ 329.826,44 | 33,13 | 9.955,52 | 24,84 | R\$ 247.295,16 | R\$ 82.531,28 |
| 801046 | 17/04/2015 | R\$ 142.185,47 | 33,13 | 4.291,74 | 24,84 | R\$ 106.606,91 | R\$ 35.578,56 |
| 801047 | 17/04/2015 | R\$ 103.982,17 | 33,13 | 3.138,61 | 24,84 | R\$ 77.963,09 | R\$ 26.019,08 |
| 801048 | 17/04/2015 | R\$ 531,30 | 33,13 | 16,04 | 24,84 | R\$ 398,35 | R\$ 132,95 |
| 801374 | 18/05/2015 | R\$ 102.286,52 | 33,13 | 3.087,43 | 24,84 | R\$ 76.691,73 | R\$ 25.594,79 |
| 801375 | 18/05/2015 | R\$ 167.543,47 | 33,13 | 5.057,15 | 24,84 | R\$ 125.619,67 | R\$ 41.923,80 |
| 801622 | 05/06/2015 | R\$ 155.457,95 | 33,13 | 4.692,36 | 24,84 | R\$ 116.558,27 | R\$ 38.899,68 |
| 801623 | 05/06/2015 | R\$ 70.741,73 | 33,13 | 2.135,28 | 24,84 | R\$ 53.040,28 | R\$ 17.701,45 |
| 802040 | 07/07/2015 | R\$ 156.984,62 | 33,13 | 4.738,44 | 24,84 | R\$ 117.702,93 | R\$ 39.281,69 |
| 802041 | 07/07/2015 | R\$ 73.222,42 | 33,13 | 2.210,15 | 24,84 | R\$ 54.900,24 | R\$ 18.322,18 |
| 802400 | 07/08/2015 | R\$ 74.278,55 | 33,13 | 2.242,03 | 24,84 | R\$ 55.692,10 | R\$ 18.586,45 |
| 802401 | 07/08/2015 | R\$ 166.648,11 | 33,13 | 5.030,13 | 24,84 | R\$ 124.948,36 | R\$ 41.699,75 |
| 802756 | 03/09/2015 | R\$ 185.401,84 | 33,13 | 5.596,19 | 24,84 | R\$ 139.009,41 | R\$ 46.392,43 |
| 802757 | 03/09/2015 | R\$ 81.353,65 | 33,13 | 2.455,59 | 24,84 | R\$ 60.996,82 | R\$ 20.356,83 |
| 803144 | 02/10/2015 | R\$ 76.883,05 | 33,13 | 2.320,65 | 24,84 | R\$ 57.644,88 | R\$ 19.238,17 |
| 803145 | 02/10/2015 | R\$ 178.689,91 | 33,13 | 5.393,60 | 24,84 | R\$ 133.976,98 | R\$ 44.712,93 |
| 803520 | 06/11/2015 | R\$ 187.304,90 | 33,13 | 5.653,63 | 24,84 | R\$ 140.436,27 | R\$ 46.868,63 |
| 803521 | 06/11/2015 | R\$ 74.278,55 | 33,13 | 2.242,03 | 24,84 | R\$ 55.692,10 | R\$ 18.586,45 |



| | | | | | | | |
|--------|------------|-------------------------|-------|-------------------|-------|-------------------------|-------------------------|
| 803933 | 07/12/2015 | R\$ 186.553,00 | 33,13 | 5.630,94 | 24,84 | R\$ 139.872,52 | R\$ 46.680,48 |
| 803934 | 07/12/2015 | R\$ 73.222,43 | 33,13 | 2.210,15 | 24,84 | R\$ 54.900,25 | R\$ 18.322,18 |
| | | R\$ 7.169.769,83 | | 224.406,55 | | R\$ 5.365.036,93 | R\$ 1.804.732,90 |

Fonte: SIAFI. Processos de pagamentos.

Observação: em cada pagamento, foi considerado o custo unitário vigente à época das ordens de serviço relativas a cada pagamento, em virtude dos reajustes concedidos pela ANA.

Via de regra, a sobreposição de contratos é considerada uma impropriedade em seu sentido estrito, pois pressupõe que houve falhas no processo de planejamento das aquisições de bens e serviços de TI, que é competência da SAF conforme regimento interno da ANA (Art. 28, incisos III e IV, da Resolução nº 567, de 17 de agosto de 2009), evidenciadas pelo fato de que dentro do mesmo órgão, há dois contratos prestando o mesmo serviço de maneira concomitante e sem justificativa técnica crível o suficiente para mitigar ou afastar a hipótese de ato antieconômico resultante da contratação de serviços a um custo superior ao que já havia sido contratado pela Administração.

Também é importante frisar que o Art. 37 da Constituição Federal submete a Administração Pública ao princípio da eficiência, que traz em seu bojo a obrigação de que os atos administrativos conduzidos pelos gestores públicos devem atentar para o princípio da economicidade e do dever do planejamento, buscando em seu fim a melhor relação custo-benefício nas aquisições de bens e serviços.

Causa

Falhas no processo de planejamento da contratação da CENTRAL IT (contrato nº 75/2013), que foi uma contratação oriunda de adesão inadequada à Ata de Registro do Preços do INPE (Pregão eletrônico 90/INPE/2013), conforme sugestão da Nota Técnica nº 123/2013/DINFO/SAF (fl. 2 do processo 02501.002062/2013-63) elaborada pelo Gerente de Infraestrutura e Segurança da Informação da Agência Nacional de Águas (ANA), de 08/10/2013; e falhas no processo de planejamento da contratação da C.P.M. Braxis (contrato nº 72/2013), uma vez que o termo de referência do Pregão eletrônico nº 35/ANA/2013, que foi elaborado pelo Chefe de Divisão de Informática da ANA, incluiu os serviços de sustentação de infraestrutura e de apoio à gestão de TI em um mesmo objeto de contratação e no mesmo catálogo de serviços. As contratações contendo os vícios relatados foram autorizadas pelo Superintendente de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas – SAF, que também é o gestor de ambos os contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201505340/005, de 28/04/2016, a Unidade encaminhou o Ofício nº 13/2016/AUD-ANA, de 13 de maio de 2016, anexando o Documento nº 00000.027565/2016-18, mesma data, contendo esclarecimentos, justificativas e providências para cada um dos itens:

“Antes das contratações citadas na solicitação de auditoria a Agencia Nacional de Águas mantinha o contrato 18/ANA/2008, cuja contratada era a empresa Poliedro Informática, para a prestação de serviços técnicos de sustentação de infraestrutura, atendimento a usuários (service desk) manutenção e sustentação de sistemas de áreas finalísticas e das áreas administrativas. Tal contrato era baseado em HST (hora de serviço técnico) e



também era utilizado para serviços de apoio à gestão de tecnologia da informação e comunicações (TIC).

A empresa responsável pelos serviços, durante o último ciclo do contrato (2012-2013), deixou de cumprir diversas obrigações com seus funcionários entre os quais aqueles alocados na ANA, o que gerou severos impactos ao gestor do contrato, que, apesar de lançar mão de vários instrumentos e dispositivos legais para que a contratada regularizasse a situação, a mesma continuava em falta com obrigações trabalhistas.

Apesar dos fatos, não houve comprometimento na prestação dos serviços, graças à postura ética da maioria dos funcionários que, apesar de sofrerem diversas vezes com atrasos em seus salários entre outras obrigações trabalhistas não cumpridas, continuaram a realizar suas atividades.

Contudo, houve a percepção do alto nível de risco do qual a Agência estava exposta tendo sua operação de tecnologia da informação e comunicações em um único contrato atuando em diversas áreas (suporte, sustentação de infraestrutura, desenvolvimento e manutenção de sistemas, apoio à gestão).

Foi possível constatar que serviços prestados à sociedade pela Agencia Nacional de Águas poderiam ficar indisponíveis em virtude da falha na prestação dos serviços de TIC, entre os quais pode-se citar o sistema de Telemetria, Sistema de Segurança de Barragens e o sistema de acompanhamento de reservatórios, que apoiam órgãos públicos nos estados e municípios brasileiros para a redução dos riscos e definição de ações buscando a salvaguarda de vidas humanas.

Os sistemas citados são base para a salas de situação da ANA e das salas de situação nos estados que, através do acompanhamento das condições hidrológicas dos principais sistemas hídricos nacionais, possibilita identificar possíveis ocorrências de eventos críticos, permitindo a adoção antecipada de medidas mitigadoras com o objetivo de minimizar os efeitos de secas e inundações.

Isto posto, a ANA empreendeu esforços para a montagem de processos administrativos visando substituir o contrato 018/ANA/2008, que realizava serviços em diversas áreas de TIC e valia-se da remuneração por hora de serviço técnico (HST), por contratos diversos, um para cada finalidade, com objetivos distintos conforme baliza a IN04/2014 (atualizada) em seu art. 5º.

CONTRATAÇÕES

Foram celebrados a partir de então, contratos para serviço de atendimento aos usuários (Service Desk), desenvolvimento, sustentação e manutenção de sistemas de informação diversos, execução de testes de softwares, prestação de serviço de aferição e validação de quantitativos de ponto de função, suporte técnico e sustentação de infraestrutura e apoio a gestão de TI, a saber:

Contrato 052/ANA/2013, Processo 02501.000947/2013 –Empresa CTIS –Objeto: Prestação de serviços de desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação, na modalidade de fábrica de software dimensionada por ponto de função. Fora contratado por meio de adesão à Ata de Registro de Preços do pregão eletrônico 028/2012 do Ministério de Minas e Energia.



Contrato 025/ANA/2014, processo 02501.000879/2014 –Empresa RSI –Objeto: Execução de testes de software e controle de qualidade sobre os produtos desenvolvidos pela fábrica de software na modalidade de fábrica de teste de software. Forma de contratação: adesão à Ata de Registro de Preços do pregão eletrônico 028/2012 do Ministério de Minas e Energia.

Contrato 014/ANA/2015, processo 02501.002394/2014 –Empresa Fatto Consultoria – Objeto: Prestação de serviço de aferição e validação dos quantitativos dos pontos de função relativo a serviços demandados à fábrica de software e outros projetos e contratos da contratante. Adesão à ata de registro de preços do pregão eletrônico 01/2014 do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação.

Contrato 031/ANA/2013, processo 02501;000375/2013 - Empresa CPM Braxis – Objeto: Serviços de atendimento a usuários (Service Desk) baseado em chamados técnicos. Tal contrato tem origem em Pregão Eletrônico n 019/2013 da ANA;

Contrato 072/ANA/2013, processo 02501.001072/2013 - Empresa CPM Braxis – Objeto: Sustentação à infraestrutura e apoio à gestão de tecnologia da informação e comunicações – TIC. Tal contrato tem origem em Pregão Eletrônico n 035/2013 da ANA;

Contrato 075/2013, Processo 02501.002062/2013 - Empresa Central IT –Objeto: Prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação. A partir de participação de ata de registro de preços do pregão eletrônico 090/2013 do Instituto nacional de Pesquisas Espaciais – INPE.

Neste ponto, faz-se necessário observação mais acurada para a situação particular apresentada para serviços de sustentação de infraestrutura que caracterizam-se por serem essenciais para o funcionamento da Agência e de extrema importância à sociedade, como os citados anteriormente que apoiam as salas de situação.

Por decisão estratégica e com o essencial objetivo de segregar os serviços de apoio à gestão de TI daqueles de sustentação de infraestrutura, cabe nova citação à IN04/2014 (atualizada) em seu art. 5º, foi celebrado contrato 075/ANA/2013. Contudo, há outras motivações para a citada contratação, foco da auditoria em epígrafe:

- Redundância ao contrato 072/ANA/2013;
- Apoio ao Programa Papel Zero;

Pelas razões elencadas anteriormente, observa-se objetivos distintos que motivaram a celebração de cada contrato.

REDUNDÂNCIA

Afim de mitigar o risco da Agência ficar desassistida de serviços de TIC, em especial àqueles relacionados à sustentação de Infraestrutura e apoio à gestão, decidiu-se pela contratação de empresas distintas (contratos 072/ANA/2013 da CPM Braxis e 075/ANA/2013 da Central IT) que pudessem realizar os serviços necessários.

Tal situação é comum em diversos órgãos da Administração Pública Federal quando trata-se de serviços essenciais, como por exemplo, enlaces de acesso à Internet. Há



diversos entes públicos que possuem mais de um enlace pelo motivo evidente e justificado de manter alta disponibilidade de serviços com a redundância dos mesmos.

Cabe destacar reunião ocorrida nesta Agência com Servidores da SEFTI - Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU –Tribunal de Contas da União com orientações para a Agência, onde fora dito que “...no estágio atual da tecnologia da informação os órgãos públicos devem se preocupar cada vez mais com sua capacidade de manter os serviços disponíveis do que propriamente criar novos serviços à sociedade...

PROGRAMA PAPEL ZERO

Ainda em 2013 dentro do período da contratação, a Agência por meio de sua Secretaria Geral demandou diversas ações relacionadas ao Programa denominado Papel Zero que caracteriza-se pela adoção de todo trâmite de processos administrativos e documentos, de forma geral, essencialmente por meio eletrônico.

A sua estruturação legal baseia-se nos seguintes documentos: Resolução nº 1773, de 21/11/2014 , Resolução nº 1774, de 21/11/2014 , Resolução nº 1775, de 21/11/2014 , Resolução nº 1776, de 21/11/2014, Resolução nº 1777, de 21/11/2014 , Resolução nº 2014, de 15/12/2014 , Resolução nº 500, de 11/05/2015, Resolução nº 683, de 22/06/2015 e Decreto Nº 8.539, de 08/10/2015.

Tal iniciativa, ora uma realidade exitosa desta Agência Nacional de Águas, exigiu de todos esforços acentuados, em especial da área de Tecnologia da Informação, para que os instrumentos de composição do Programa Papel Zero fossem implantados.

Houve, portanto, demanda de serviços, especialmente no que se refere ao suporte a processamento digital de documentos, o que não é possível no rol de serviços do contrato 072/ANA/2013, fato importante para a decisão de utilizar o contrato 075/ANA/2013 com a empresa Central IT.

DESAFIOS

Neste contexto a ANA atuou com total transparência em duas frentes quais foram: realizar licitação própria (contrato 072/ANA/2013) e manifestar interesse em participar do processo conduzido pelo INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, que possuía características que se assemelhavam aos requisitos da ANA (contrato 075/ANA/2013).

Havia, entre outros, o desafio de se contratar os serviços dentro da metodologia recomendada pela SLTI-Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, que determinava o uso de uma unidade de medida de serviço e não mais da forma anterior que baseava o contrato em horas de serviço técnico. Era, portanto, uma forma nunca antes utilizada na ANA.

Foram empreendidos esforços para realizar a contratação alinhada às orientações da Instrução Normativa 04/SLTI, produzindo o catálogo de serviços de TIC para ser peça fundamental dos processos de contratação. Fora feito com cada tarefa englobando detalhadamente em suas diversas atividades.



À época, esta SAF - Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas contava em seu quadro com apenas um servidor público para conduzir as contratações necessárias apesar das diversas solicitações para o aumento do quadro de servidores públicos para sua TI.

O cenário apresentava-se deveras desafiador diante do que fora registrado até este ponto: problemas apresentados pela última contratada, necessidade de vários contratos em substituição ao antigo, nova contratação baseada em metodologias nunca antes utilizadas pela ANA (unidade de medida de serviços e pontos de função), demandas do Programa Papel Zero e a escassez de servidores públicos.

Assim, de forma planejada, houve a contratação de duas empresas para que uma, a CPM Braxis (contrato 072/ANA/2013) atuasse nas tarefas relacionadas à sustentação de infraestrutura. A outra empresa, a Central IT (contrato 075/ANA/2013) para a execução das atividades de apoio à gestão e governança de TI.

REESTRUTURAÇÃO

Durante o ano de 2014 a Agência Nacional de Águas, face a atuação de área responsável pela gestão estratégica, foi definida nova estruturação funcional que produziu alterações diversas resultando em impactos significativos para a TI da ANA

O novo Regimento Interno da Agência Nacional de Águas foi aprovado através da Resolução 2020 no dia 15 de dezembro de 2014 e entrou em vigor no dia 2 de fevereiro de 2015.

Este, oficializou a nova estrutura organizacional, e criou a Superintendência de Tecnologia da Informação, que passou a ficar responsável por administrar, supervisionar, acompanhar e controlar a infraestrutura e os recursos de Tecnologia da Informação, conforme art. 60, inciso II.

Com a aprovação do novo Regimento interno, a SAF deixou de ter competência no processo de planejamento das aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação.

SEGREGAÇÃO TAREFAS

Não obstante à similaridade dos catálogos de serviços, cabe destacar que o contrato 072/ANA/2013 é utilizado exclusivamente para as tarefas e atividades relacionadas a operação da infraestrutura de tecnologia da informação. O contrato 075/ANA/2013, por sua vez, é utilizado tão somente às necessidades no concernente ao apoio à gestão e apoio de governança de tecnologia da informação e ainda para suporte ao processamento de digitalização de documentos. Este não atua nas tarefas relacionadas à operação e sustentação da infraestrutura e de atendimento a usuários (service desk), mesmo tendo essas tarefas em seu catálogo.

Não há, portanto, o que se falar a respeito de sobreposição de contratos. O que há é a segregação de objetivos e funções dos mesmos.

O quadro a seguir mostra, a partir das tarefas elencadas pela Auditoria do CGU, a descrição dos serviços realizados em cada contrato. A sua análise deixa claro a distinção



dos objetivos e ações. Não trata-se de hipótese mas sim da real forma de atuação e demandas de execução.

| Tarefas/atividades | C.P.M. BRAXIS (contrato n.º 72/2013) | CENTRAL IT (contrato n.º 75/2013) |
|---|--|--|
| A23 - Apoio técnico na Administração de Serviços WEB. 10. Realizar publicações de site e aplicações no IIS (Rotineira). | (10) Atividades de publicações referentes aos sistemas da casa | (10) Publicação de relatórios de atividades, ordens de serviço, vigência de contratos, estatísticas e demais dados referentes e de apoio à gestão de contratos de TI que podem ser visualizados em http://portalti/Paginas/default.aspx |
| A27 - Gerenciamento em níveis de serviço. 2. Gerar relatório sobre os serviços executados (Demanda) | (2) Atividades de geração de relatórios relacionados a sustentação e disponibilidade da infraestrutura | (2) Análise dos SLA's dos diversos contratos da estrutura de TIC da Agência. |
| A35 - Apoio Técnico nos processos de Aquisição de Bens e Contratação de Serviços de TI e SIC. 5. Participação em reunião de trabalho com as unidades para apoio a elaboração dos artefatos necessários aos processos de aquisição (Demanda). 6. Analise das situações e cenários provenientes das demandas de recursos de TI e SIC (Demanda). 7. Acompanhamento de aquisições de bens e serviços de TI e SIC (Demanda). 9. Apoio na elaboração de pareceres e notas técnicas (Rotineira). 12. Análises técnicas e estudos de casos de implementações de TI e SIC (Demanda). | (5) Participação em reuniões afetas às discussões sobre tecnologias, e quantitativos necessários, demandas e busca de solução que ensejam eventuais aquisições; (6) Tais análises visam recomendar soluções de tecnologia adequadas perante às demandas (7) Acompanhamento realizados para definição de projetos de instalação, configuração, treinamento, etc. (9) Fornece subsídios técnicos específicos sobre equipamentos e softwares de operação de infraestrutura; (12) Realiza Análises técnicas e estudos de casos de implementações específicas de produtos em aquisição (hardware e software) afetos à infraestrutura; | (5) Participação em reuniões afetas às discussões com o objetivo de conhecer e a demanda de aquisições e contratações, prazos estipulados, alinhamento estratégico, orçamento, enquadramento orçamentário para apoio no processo de contratação; • (6) As análises relacionada a esta atividade são para verificar alinhamento com aos planos e políticas da ANA; • (7) Acompanhamento do processo de aquisições e contratações para apoio na, elaboração de Notas técnicas, esclarecimentos à Procuradoria, à Comissão de Licitação, verificação de prazos de entrega, comunicação com fornecedores, entre outros; • (9) Analisa os aspectos técnicos específicos bem como demais fatos inerentes às contratações e elabora as minutas de notas técnicas e pareceres • (12) Realiza Análises e estudos de casos de implementações face ao PDTI vigente. |
| A36 - Apoio Técnico em Governança de TI e SIC. 6. Proposição de requisitos para projetos da ANA (Demanda). | Análise de requisitos técnicos relacionados a produtos (hardware e software) de sustentação de infraestrutura. | Análise e proposição de requisitos presentes nos planos e políticas internas bem como as recomendações afetas aos órgãos do SISP. |
| A38 - Apoio Técnico no acompanhamento e controle dos Contratos de TI e SIC 1. Elaboração de minutas de relatórios gerenciais pareceres, notas técnicas (Demanda). 2. Participação em reuniões (Demanda). 4. Acompanhamento e apoio controle dos Contratos de TI e SIC (Demanda). | (1) Produtos elaborados a partir de análise para homologação, aceite técnico contra as especificações presentes nos termos de referência que originaram os contratos; (2) Reuniões sobre a execução e andamento do contrato 072/ANA/2013; (4) Elaboração e controle de ordens de serviço referentes à execução do contrato 072/ANA/2015 | Elaboração de minutas que apoia a gestão de contratos, entre os quais: notas técnicas, relatórios de acompanhamentos de contratos, relatórios de encerramento, relatórios de execução, atestados de capacidade técnica, entre outros; (2) Reuniões sobre a execução e andamento dos diversos contratos de TI; (4) Acompanhamento e apoio no controle das execuções dos contratos de TI em relação aos serviços elencados nas ordens e |



| | | |
|--|--|---|
| | | <i>relatórios de prestação dos mesmos</i> |
| A40 - Apoio Técnico no acompanhamento e desempenho dos serviços de Infraestrutura de TI 3. Suporte na fiscalização | (3) Geração de insumos para acompanhamento na prestação de serviços afetos à infraestrutura (5) atividade de revisão / atualização do catálogo de serviços referente ao contrato 072/ANA/2013 (7) Elaboração de especificação técnica de produtos (hardware e software) de infraestrutura. | (3) Geração de insumos para acompanhamento na prestação de serviços de TI diversos; (5) atividade de revisão / atualização do catálogo de serviços referente aos demais contratos de TI da Agência; • (7) Avaliação solução técnica proposta e verifica compatibilidade de enquadramento nos planos e políticas da ANA. |

Portanto, não há o que se dizer acerca de sobreposição de contratos. Reafirma-se os objetivos distintos para os quais os contratos são utilizados. Muito menos há que se falar sobre atos que não observem os princípios públicos, entre eles o da economicidade.

Pelos motivos expostos não há de se falar em prejuízo financeiro, haja visto que os processos de contratação obedeceram aos ritos legais previstos e houve o planejamento que seguiu a estratégia já citada de não executar no mesmo contrato operação e sustentação de infraestrutura com apoio à gestão e governança de TI.”.

Ainda em resposta à solicitação de auditoria em comento, a Unidade encaminhou um quadro contendo a relação de documentos resultantes das tarefas realizadas nos meses de julho, agosto e setembro de 2015, contendo o número do processo, tipo de documento, número do documento, data de elaboração das minutas, descrição do documento, e a ordem de serviço, a tarefa e a atividade considerada.

Análise do Controle Interno

As justificativas da Unidade trazem como cerne o argumento de que a estratégia de contratação empreendida pelo setor de compras da ANA pretendia, de forma planejada, a substituição do contrato de TI anterior (do tipo “guarda-chuva”) por meio da celebração de contratos diversos, com objetivos distintos, sendo que os *serviços de sustentação de infraestrutura tecnológica* (contrato nº 72/2013), essenciais para o órgão em virtude da *criticidade de seus serviços* (Telemetria, Sistema de Segurança de Barragens, salas de situação, sistema de acompanhamento de reservatórios, etc.), deveriam possuir uma *redundância*, o que motivou, junto com a demanda por serviços de *processamento digital de documentos* (Programa Papel Zero), a contratação dos *serviços de apoio à gestão de TI* de maneira segregada, ou seja, em outro contrato (contrato 75/2013).

Os argumentos apresentados na resposta à solicitação de auditoria são corroborados com os fatos e justificativas consignados na Nota Técnica nº 123/2013/DINFO/SAF (fls. 2 a 5 dos autos), de 08/10/2013, que acrescenta dados acerca da manifestação de interesse da ANA em participar do processo de intenção de registro de preços – IRP no portal COMPRASNET que resultou na Ata de Registro de Preços nº 090/2013 do INPE. Uma análise preliminar do processo de contratação do INPE permite verificar que, de fato a contratação dos serviços de sustentação de infraestrutura tecnológica foi solicitada na mesma época em que a ANA registrou o interesse como partícipe do registro de preço do INPE para os serviços de suporte tecnológico, culminando na celebração dos contratos nº 72 e 75/2013 celebrados também na mesma época.



Assim, com estes pressupostos, o gestor alega que não houve sobreposição de contratos, mas sim a segregação de objetivos e funções dos mesmos, não obstante a similaridade dos catálogos de serviços, acrescentando que as contratações obedeceram aos ritos legais e a um planejamento que seguiu a estratégia de segregação mencionada, afastando a ocorrência de atos que não observem princípios administrativos, dentre eles o da economicidade.

Apesar da defesa de que a estratégia e o planejamento destas contratações foram processos exitosos, faz-se necessário repisar os elementos que demonstram justamente o contrário, ou seja, de que houve falhas no processo de planejamento da contratação que, por serem insanáveis, permearam todo o período de execução contratual.

Primeiramente, é importante mencionar que uma estratégia de segregação de serviços bem-sucedida deve se iniciar com a confecção de um *catálogo de serviços* próprio e distinto. Isto se deve ao fato de que a inclusão dos serviços de apoio à gestão de TI no catálogo de serviços do TR do Pregão Eletrônico nº 35/ANA/2013 demonstra justamente o oposto, ou seja, que a intenção da Unidade era de contratar um mesmo fornecedor para prestar ambos os serviços. Corrobora com a ideia de que Administração tinha intenção desde o início de contratar ambos os serviços no mesmo contrato pode ser verificada pela leitura da descrição do objeto do contrato 72/2013. E mais, é de se esperar que nos lances e nas propostas comerciais dos licitantes do referido pregão, bem como no preço da proposta vencedora do certame (R\$ 23,41/UST, inicial), já se encontrem embutidos os custos e insumos relativos aos serviços de apoio à gestão de TI, pois estes serviços foram incluídos no catálogo do TR, logo, integram o objeto do contrato 72/2013 firmado com a C.P.M. Braxis. Assim, restou esclarecido a desnecessidade da contratação de outra empresa para prestar os serviços de apoio à gestão de TI em separado, o que demonstra um erro de planejamento, inclusive, com impactos financeiros: vale lembrar, conforme tratado em item específico deste Relatório, que o preço do contrato 75/2013 (R\$ 31,32/UMS, inicial) está calibrado para as necessidades do INPE, ou seja, é compatível com o catálogo de serviços divulgado no pregão do INPE.

Com relação ao argumento da redundância de serviços, é importante frisar que este conceito se aplica somente em cenários de riscos de TI bem específicos, onde o ativo ou equipamento “backup” é acionado durante curtos períodos de tempo e somente em situações da ocorrência de eventos de interrupção ou indisponibilidade do serviço. No caso em questão, a redundância implementada pela ANA é inadequada, pois muito embora de fato o contrato 75/2013 possa ser acionado em situações excepcionais e contingenciais de interrupção dos serviços do contrato 72/2013, por outro lado, tendo em vista as condições contratuais celebradas com o uso de um mesmo catálogo de serviços para ambos os contratos, nada impede que a C.P.M. Braxis seja acionada para atendimento de demandas que poderiam ser direcionadas à CENTRAL IT, pois as demandas de apoio à gestão de TI também se encontram no escopo do contrato 72/2013.

Apesar de os objetivos e funções terem sido segregados a partir de uma decisão posteriormente tomada pela Administração do órgão (motivada talvez pelo fato de que o objeto do contrato 72/2013 consistia de dois objetos, indo de encontro à vedação disposta na IN MPOG/SLTI nº 04/2010), a partir de leitura do quadro contendo a relação de tarefas/atividades executadas nos meses de julho, agosto e setembro de 2015, é possível afirmar que não há um controle adequado sobre esta segregação, pois os contratos estão executando as mesmas atividades que são encontradas no catálogo de serviços. Conforme



se verifica nesta relação de atividades, houve várias situações onde um mesmo *item de atividade do catálogo* foi utilizado para enquadrar o atendimento a demandas distintas no contexto dos dois contratos, com a elaboração de produtos diferentes, indicando que, no caso da CENTRAL IT, na falta de um catálogo próprio, para fins de elaboração das ordens de serviço, e posterior pagamento pelos serviços, os serviços executados foram enquadrados dentro da atividade cuja descrição mais se aproximava com as ações realizadas e/ou com os produtos entregues. Em outra perspectiva, o que está sendo feito é o inadequado enquadramento no catálogo de serviços do termo de referência do contrato 72/2013 firmado com a CPM BRAXIS das atividades realizadas pela CENTRAL IT, em decorrência da falta de um catálogo próprio e da incompatibilidade do termo de referência do pregão do INPE frente às necessidades da ANA. Este mecanismo corrobora o cenário de insegurança jurídica do contrato 75/2012, pois cria uma brecha para que quaisquer outras necessidades da Administração possam ser incluídas no escopo do objeto desta contratação, a exemplo dos serviços de digitalização de documentos e processos administrativos (Programa Papel Zero).

Outro fator que eleva o risco dos contratos nº 72 e 75/2013 é que, ao segregá-los, estabelecendo escopos diferentes para ambos, continua-se pagando pela integralidade dos catálogos de serviços. Ou seja, quando da precificação das unidades de medida, UMS e UST, as respectivas empresas podem considerar os diversos perfis profissionais para a adequada composição de preço. Uma vez que cada empresa atuaria apenas em uma área específica, ou operação da infraestrutura de tecnologia da informação (C.P.M. Braxis) ou apoio à gestão e governança de tecnologia da informação (CENTRAL IT), a demanda de perfis diferentes seria reduzida e, portanto, o custo da unidade de medida sofreria impacto tendente a reduzir o preço ora acordado.

Assim, considerando que a situação de sobreposição indevida sugere que os serviços prestados no âmbito do contrato 75/2013 (CENTRAL IT) poderiam ter sido executados pelo contrato 72/2013 (C.P.M. Braxis), a um custo relativamente inferior e melhor compatibilizado com as necessidades do órgão contratante, a equipe de auditoria mantém o entendimento de que as decisões administrativas tomadas com base nos critérios expostos nos autos e nas respostas encaminhadas pela Unidade demonstram que houve falhas no processo de planejamento da aquisição dos serviços de sustentação de infraestrutura e de apoio à gestão de TI, dando causa a um dano ao erário estimado em R\$ 1.804.732,90 apurado até dezembro de 2015, o que aponta para a necessidade de que a Administração reveja seus atos e providencie o saneamento das impropriedades, contudo, com a parcimônia necessária no sentido de reduzir os impactos à continuidade dos serviços públicos considerados de extrema importância para a sociedade.

Em seu turno, as fragilidades dos controles de acompanhamento e fiscalização verificadas na gestão do contrato 75/2013, apontadas no item específico do Relatório de Auditoria, ampliam os riscos de impactos financeiros, assim, como a ausência de fiscais (ou de uma comissão) para realizar a conferência das ordens de serviço autorizadas e aprovadas, e para acompanhar e fiscalizar a execução dos serviços.

Conforme já comentado em item específico deste Relatório, apesar do esforço da Unidade em levantar os documentos produzidos no âmbito do contrato nº 75/2013 nos meses de julho, agosto e setembro de 2015 e em que pese a proposta estruturante de anexar uma relação dos documentos produzidos em cada ordem de serviço doravante expedida, para contribuir com o saneamento de dúvidas a respeito da evidenciação da prestação de serviços de apoio à gestão e governança de TI e seu nexo com os pagamentos realizados



à empresa CENTRAL IT, faz-se necessário ainda o envio de cópias dos documentos listados no quadro constante do documento de resposta à solicitação de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Providenciar de imediato o planejamento de novas contratações, em separado, para os serviços de sustentação de infraestrutura de TI e de apoio à gestão e governança de TI, nos moldes da IN MPOG/SLTI nº 04/2014, atentando para prever no termo de referência os aperfeiçoamentos e aprimoramentos propostos no item 1.1.1.2 deste Relatório, que trata das fragilidades e vulnerabilidades detectadas nos controles, artefatos e procedimentos de gestão do contrato nº 75/2013 firmado com a CENTRAL IT, notadamente quanto à: a) Elaboração de um catálogo de serviços próprio para os serviços de apoio à gestão e governança de TIC, nos moldes de boas práticas, tais como as presentes na versão em vigor da biblioteca ITIL, padronizando os produtos e documentos a serem entregues no contexto de cada tarefa e/ou atividade do catálogo, suas especificações e custos (conforme a métrica definida), bem como os critérios de aceitação destes produtos por meio da elaboração de listas de verificação de qualidade. b) Definição de indicadores de níveis mínimos de serviço para os serviços de apoio à gestão de TIC, especificando metas e mecanismos de glosas aplicáveis, objetivando incentivar a eficácia e eficiência da prestação dos serviços e adaptando o modelo de gestão contratual ao paradigma de pagamento por resultados, conforme preconiza a Nota Técnica Sefti/TCU nº 06/2010 e IN MPOG/SLTI nº 04/2014.

Recomendação 2: Em consonância com o princípio da economicidade e da vinculação ao instrumento convocatório, abster-se de renovar o Contrato nº 75/2013 firmado com a CENTRAL IT e encaminhar as demandas de apoio à gestão e governança de TI à empresa C.P.M. Braxis (Capgemini), tendo em vista o fato de que estes serviços se encontram no escopo do contrato nº 72/2013 e são ofertados a um custo unitário inferior, e prorrogar o contrato nº 72/2013 somente pelo tempo necessário à conclusão dos procedimentos licitatórios afetos às novas contratações que serão planejadas em atendimento à recomendação anterior, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

Recomendação 3: Considerando o conjunto de falhas verificadas no processo de planejamento da contratação da CENTRAL IT (contrato nº 75/2013), contratação oriunda de adesão como partícipe inadequada à Ata de Registro do Preços do INPE, em cuja execução houve demanda, autorização e ateste de serviços prestados, cuja natureza não está prevista no Contrato nº 75/2013, no valor de aproximadamente R\$ 5.476.427,00, e também inclusão de novas tarefas no catálogo de serviços, contrariando as previsões do Edital do Pregão nº 090/2013/INPE, aumentando o risco de prejuízo ao caráter isonômico da contratação; as diversas falhas identificadas nos controles e procedimentos de acompanhamento e fiscalização do contrato nº 75/2013; o impacto financeiro resultante do uso de um mesmo catálogo de serviços para soluções de TI distintas; e considerando ainda o dano ao erário, estimado em R\$ 1.809.732,90, e o risco de prejuízos advindos de eventual manutenção da vigência dos contratos 72 e 75/2013, apurar a responsabilidade dos agentes gestores pelos atos administrativos que deram causa a todo o conjunto de impropriedades e irregularidades apontadas.

Recomendação 4: Encaminhar à CGU cópias dos documentos (ex.: pareceres, notas técnicas, ofícios, etc.) e outros produtos que evidenciem a prestação dos seguintes serviços: a) Contrato nº 75/2013 (firmado com CENTRAL IT): serviços prestados durante toda a vigência do contrato (tarefas do tipo A, C e P); b) Contrato nº 72/2013 (firmado



com C.P.M. Braxis): serviços do tipo A relacionados somente a apoio à gestão e governança de TI prestados durante toda a vigência do contrato. Organizar a listagem desses documentos em planilhas contendo, no mínimo, os seguintes dados: número do contrato; número e data de emissão da ordem de serviço; código e descrição das tarefas/atividades executadas; produtos gerados (documentos produzidos em cada tarefa/atividade); quantidade e valor unitário pago por cada produto; quantidade e valor total de cada ordem de serviço.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Distribuição desproporcional de fiscalização e gestão de contratos entre os servidores.

Fato

Tendo por base a auditoria realizada, conforme já mencionado no item anterior, na realização da supervisão contratual, constata-se possível sobrecarga de atividades de servidores tanto na gestão contratual como na fiscalização técnica. Em resposta à SA n.º 201505340/01, item oito (8), o gestor enviou o documento “Aud CGU v04.xls”, do qual se pode observar a concentração dos valores geridos na seguinte proporção:

Tabela – Quantitativo de contratos geridos por cada servidor

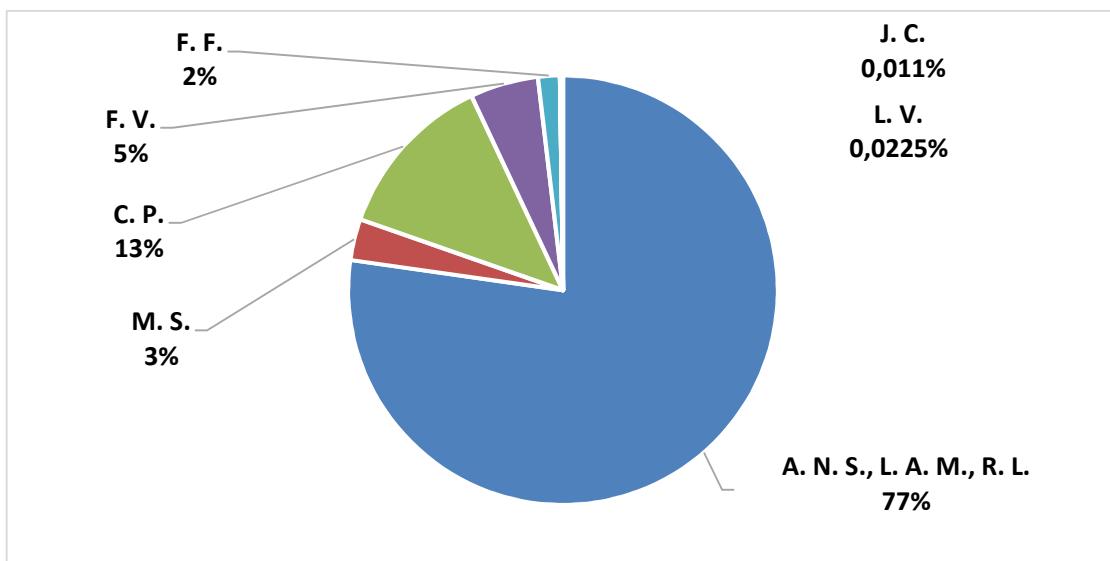
| Servidores | Quantidade de Contratos | Valor Total dos Contratos |
|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| L. A. M. | 9 | R\$ 15.009.492,01 |
| R. L. | 3 | R\$ 14.238.592,79 |
| A. N. S. | 18 | R\$ 13.081.767,45 |
| C. P. | 5 | R\$ 6.929.580,43 |
| F. V. | 2 | R\$ 2.810.245,00 |
| M. S. | 1 | R\$ 1.700.000,00 |
| F. F. | 3 | R\$ 898.006,00 |
| L. V. | 2 | R\$ 123.052,88 |
| J. C. | 1 | R\$ 6.000,00 |
| Total Geral | 44 | R\$ 54.796.736,56 |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme informações expressas no arquivo “Aud CGU v04.xls”

Verifica-se que dos nove gestores elencados, três deles concentram mais de 77% dos valores geridos, gerindo dezoito (18), nove (9) e três (3) contratos, respectivamente. Frisa-se que, nos casos em que servidores gerem dezoito e nove contratos, considera-se comprometida a efetiva ação gestora dos contratos, cuja responsabilidade é prerrogativa da Administração, conforme preconiza a Lei 8.666/1993, art. 58, inciso III, e art. 67, *caput*.



Gráfico – Divisão dos valores contratuais geridos por servidor



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme informações expressas no arquivo “Aud CGU v04.xls”

Quanto aos fiscais dos contratos, dos sete elencados, dois fiscais concentram mais de 50% dos valores geridos, com dezessete e dois contratos, respectivamente, conforme pode ser visto no gráfico abaixo. Outros mais de 27% dos valores não foram vinculados a nenhum desses sete fiscais.

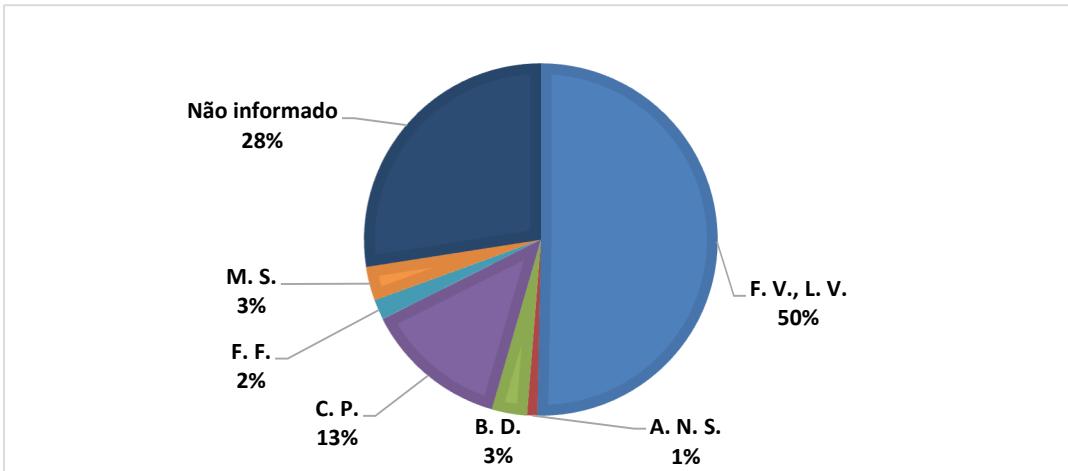
Tabela – Quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor

| Servidores | Quantidade de Contratos | Valor Total dos Contratos |
|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| F. V. | 17 | R\$ 15.358.113,17 |
| Não informado | 12 | R\$ 15.053.743,95 |
| L. V. | 2 | R\$ 12.216.418,79 |
| C. P. | 3 | R\$ 7.178.174,00 |
| B. D. | 3 | R\$ 1.777.833,77 |
| M. S. | 1 | R\$ 1.700.000,00 |
| F. F. | 4 | R\$ 1.002.952,88 |
| A. N. S. | 2 | R\$ 509.500,00 |
| Total Geral | 44 | R\$ 54.796.736,56 |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme informações expressas no arquivo “Aud CGU v04.xls”



Gráfico – Divisão dos valores contratuais fiscalizados por servidor



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme informações expressas no arquivo “Aud CGU v04.xls”

Verifica-se uma distribuição desproporcional entre os servidores, ocorrendo a fiscalização e a gestão de até dezessete e dezoito contratos por servidor, respectivamente. De fato, considera-se também comprometida a fiscalização efetiva diante de tal desproporção.

Além disso, dos 44 contratos, em oito (8) deles o fiscal também exerce o papel de gestor do contrato. O valor total desses oito contratos é de R\$ 10.804.145,00, conforme segue abaixo:

Tabela – Contratos em que o fiscal também atua como gestor

| Contrato | Valor do Contrato |
|--------------|--------------------------|
| 070/ANA/2013 | R\$ 139.900,00 |
| 097/ANA/2011 | R\$ 1.700.000,00 |
| 090/ANA/2013 | R\$ 264.000,00 |
| 038/ANA/2015 | R\$ 2.414.000,00 |
| 077/ANA/2014 | R\$ 5.150.000,00 |
| 040/ANA/2015 | R\$ 396.245,00 |
| 100/ANA/2011 | R\$ 740.000,00 |
| TOTAL | R\$ 10.804.145,00 |

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme informações expressas no arquivo “Aud CGU v04.xls”

Cabe ao titular da unidade de TI avaliar o quantitativo de contratos fiscalizados e geridos por cada servidor, assumindo os respectivos riscos inerentes às consequências da carga excessiva de atividades.

Causa

Deficiência no processo de alocação de gestores e fiscais técnicos e de gestão sobre todos os contratos de TI, inviabilizando a devida alocação dos servidores nos papéis de gestor e fiscal técnico, sem que haja excesso de responsabilidade a um mesmo servidor.



Desconsideração da materialidade, da complexidade e da quantidade de contratos por servidor no momento da alocação dos papéis de gestor e fiscal técnico.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505340/003, a Unidade expõe as seguintes considerações:

“Passando à manifestação sobre a distribuição de fiscalização e gestão de contratos entre os servidores, esta Agência Nacional de Águas informa que as definições, em sua maioria, se dão a partir da avaliação da finalidade e do objeto do contrato face à área de atuação e conhecimento do servidor nomeado gestor. Como exemplos, os contratos cujos objetos são afetos à Infraestrutura de Tecnologia da Informação têm o Coordenador de Infraestrutura como Gestor.

Aqueles mais relacionados a Sistemas têm o Coordenador de Sistemas. Contudo, entendendo o exposto pela CGU em sua Solicitação de Auditoria sobre a proporcionalidade na fiscalização e gestão de contratos, esta Agência irá envidar esforços necessários para melhor distribuição de gestores e fiscais bem como evitar o acúmulo de papéis como os apontados.”

Análise do Controle Interno

Os critérios de avaliação para a alocação dos gestores e dos fiscais técnicos dos contratos devem, como boa prática, considerar aspectos como materialidade, risco e complexidade, dentre outros. Além disso, deve-se buscar uma alocação tal que não provoque carga excessiva de atividades sobre determinados servidores.

De acordo com o firmado pelo Tribunal de Contas de União, no Acórdão 2.831/2011-Plenário, item 9.1.3, e também no Acórdão 916/2015, a fiscalização e gestão dos contratos devem ser distribuídas entre os servidores de forma que não haja quantidade excessiva atribuída a um mesmo servidor.

Quanto à sobreposição de papéis, gestor e fiscal técnica, vivida por um mesmo servidor, Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara, preconiza que o princípio da segregação de funções:

1.7.1. [...] consiste na separação de funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações, evitando o acúmulo de funções por parte de um mesmo servidor.

O mesmo Tribunal no Acórdão nº 140/2007-Plenário salienta que:



14. [...] Com fundamento no princípio da segregação de funções, como garantia da independência da fiscalização, é fundamental que o agente fiscalizador não seja ao mesmo tempo executor. Mais ainda, é essencial que o agente que fiscaliza detenha independência e não tenha compromissos ou relações com o órgão executor. Atribuir a execução e fiscalização a um mesmo agente seria ir contra todos esses princípios.

A Instrução Normativa nº 04/2014/MP, art. 2º, considera:

V – Gestor do Contrato: servidor com atribuições gerenciais, designado para coordenar e comandar o processo de gestão e fiscalização da execução contratual, indicado por autoridade competente;

VI – Fiscal Técnico do Contrato: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;

Verifica-se que o gestor do contrato possui a atribuição de comandar o processo de fiscalização. Portanto, pela segregação de funções, a fim de evitar quaisquer conflitos de interesse, não se espera que o gestor atue como fiscal técnico. Do contrário, estaria aquele comandando a fiscalização e também executando-a.

A base normativa elencada acima corrobora para o entendimento de que, se existem papéis distintos, com escopos de atuação definidos, se espera que o princípio da segregação de função seja aplicado e, dessa forma, diferentes servidores atuem em diferentes papéis, respectivamente.

Uma vez que a manifestação da área não acrescentou informações ao contexto apresentado, permanece o fato conforme descrito acima.

Recomendações:

Recomendação 1: Aprimorar, tendo em vista a Instrução Normativa nº 04/2014/SLTI/MPOG, o processo de alocação de gestores e fiscais técnicos para os contratos de tecnologia da informação e comunicação, considerando: 1) a materialidade do contrato; 2) a complexidade do objeto contratual; 3) número de servidores com o respectivo perfil; 4) as atuais responsabilidades de cada servidor elegível; 5) o princípio da segregação de funções, eliminando as sobreposições dos papéis de gestor e fiscal técnico.

Recomendação 2: Com base no processo formalizado, readequar o quadro atual de gestores e fiscais técnicos.

Recomendação 3: Promover capacitação, interna e/ou externa, sobre gestão e fiscalização de contratos de TI para os servidores com perfil de gestão e fiscalização técnica, respectivamente.



III – CONCLUSÃO

A seguir, são apresentados os resultados obtidos para cada uma das questões que foram objeto de avaliação por esta equipe de auditoria.

1. Os serviços foram quantificados e especificados com base em estudo prévio das necessidades do contratante?

Não. A ANA utilizou-se de catálogo próprio, diferente daquele estabelecido no Termo de Referência do Pregão nº 090/2013/INPE. Em que pese o quantitativo de UMS não ter sido ultrapassado na execução contratual, esta foi realizada com base em um catálogo de serviços diferente, com um número de tarefas também diferente daquelas definidas no Termo de Referência. Assim, o quantitativo de UMS estabelecido previamente para cada tarefa não foi observado, porquanto foram executadas tarefas diferentes daquelas previstas no TR. Além disso, a execução de atividades do Contrato nº 72/2013/ANA, sobrepostas a algumas daquelas executadas no Contrato nº 75/2013/ANA, demonstram a insuficiência de estudos prévios das necessidades da contratante.

2. A forma de remuneração dos serviços prestados é baseada em métrica objetiva, vinculada a entrega de produtos/resultados ou ao atendimento de níveis de serviço?

Sim. Apesar de ter utilizado um catálogo próprio, os serviços, objeto da contratação, foram medidos em UMS – Unidade de Medida de Serviço, métrica estabelecida no Termo de Referência do Pregão nº 090/2013/INPE. Quanto ao Contrato nº 72/2013/ANA, foi utilizada a métrica UST – Unidade de Serviço Técnico – que, assim como a UMS, é uma unidade objetiva.

3. Os níveis mínimos de serviço definidos foram baseados nas necessidades de negócio do órgão/entidade?

Não. A ANA utilizou-se de catálogo próprio, diferente daquele estabelecido no Termo de Referência do Pregão nº 090/2013/INPE. Por isso, os níveis mínimos de serviços foram definidos para tarefas que não estão incluídas na execução contratual, quais sejam tarefas “Tipo A”, “Tipo B”, “Tipo C” e “Tipo P”. Em que pese a Agência utilizar-se de rol de tarefas para atender às suas necessidades, com seus respectivos níveis mínimos de serviços, estes não encontram respaldo contratual. Além disso, a comparação da execução dos contratos nº 72/2013/ANA e nº 75/2013/ANA revela que ambos seguem o mesmo catálogo de serviços e, por consequência, os mesmos níveis mínimos de serviço, o que denota que a participação no Pregão supracitado não representou o interesse da ANA em concretizar os níveis mínimos de serviços previstos no respectivo Termo de Referência ao qual estava vinculada após a celebração do Contrato nº 75/2013/ANA.



4. Os serviços prestados respeitam os quantitativos e as especificações previstas na contratação?

Não. A ANA utilizou-se de catálogo próprio, diferente daquele estabelecido no Termo de Referência do Pregão nº 090/2013/INPE. Assim, não foram respeitadas as especificações previstas no Edital do Pregão nº 090/2013/INPE, no que se refere ao objeto contratual e ao catálogo de serviços. Não há previsão de inclusão de novas tarefas durante a execução contratual nestas especificações. Contudo, a Agência incluiu o seu catálogo próprio de serviços. Além disso, o objeto contratual não engloba tarefas cuja natureza seja a de apoio técnico aos processos de aquisição e contratação de serviços, ao controle de contratos e à governança de TI, as quais foram executadas no Contrato nº 075/2013/ANA sob a nomenclatura: Tarefa A35, Tarefa A38 e Tarefa A36, respectivamente. Além disso, uma vez que o Contrato nº 75/2013/ANA executou atividades sobrepostas às atividades do Contrato nº 72/2013/ANA, resta evidenciado que os quantitativos contratados da respectiva unidade de medida ficam prejudicados. Outro fator relevante é que o valor das duas métricas UST e UMS utilizadas nos contratos 72 e 75/2013/ANA, respectivamente, é diferente para cada uma delas, aumentando o risco de dano ao erário.

5. Os serviços foram adequadamente atestados considerando as métricas e os níveis de serviço pré-estabelecidos?

Não. A ANA utilizou-se de catálogo próprio, diferente daquele estabelecido no Termo de Referência do Pregão nº 090/2013/INPE, com seus próprios níveis mínimos de serviço. Com isso, a Agência não levou em consideração os níveis de serviços pré-estabelecidos na celebração contratual durante a execução e ateste dos serviços. Ademais, foram constatadas fragilidades na fiscalização contratual, como a dificuldade de aferição do quantitativo da métrica em cada tarefa executada, não sendo verificadas memórias de cálculo para a composição das quantidades faturadas, por exemplo. Ressalta-se também que a fiscalização e gestão dos contratos nº 72 e 75/2013/ANA estão sob a responsabilidade de um único e mesmo servidor, aumentando o risco de ineficiência dos referidos contratos.

6. Quais são as boas práticas identificadas na contratação dos serviços de sustentação operacional de TI?

Não foram encontradas boas práticas.

Brasília/DF, 28 de julho de 2016.



Anexo 1 - Resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria



Ofício nº 20/2016/AUD-ANA
Documento nº: 00000.040105/2016-77

Brasília, 15 de julho de 2016.

PROTÓCOLO-001 15/07/2016 15:52:51

À SUA SENHORIA O SENHOR

DIRETOR DE AUDITORIA DAS ÁREAS DE PRODUÇÃO E MEIO AMBIENTE
Secretaria Federal de Controle Interno
SAUS Quadra 01 Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
700100905 – BRASÍLIA – DF

Assunto: **Solicitação de Auditoria dessa Controladoria-Geral da União nº 201505340/005. Referência:
Contrato 075/ANA/2013**

Senhor Diretor,

1. Encaminhamos os esclarecimentos adicionais prestados pela Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas desta Agência, a propósito do Contrato referenciado.
2. Ficamos à disposição para quaisquer informações julgadas necessárias.

Atenciosamente,

(assinado eletronicamente)

Auditor- Chefe

1 Os documentos destinados à ANA devem, preferencialmente, ser encaminhados por meio do serviço de protocolo eletrônico disponibilizado no endereço www.ana.gov.br.
Setor Policial - Área 5 - Quadra 3 - Blocos "B", "L", "M" e "T" – Brasília-DF, CEP 70510-200 – telefone (61) 2109-5400
e-mail: dpoe@ana.gov.br – página eletrônica www.ana.gov.br

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: EFF46DE9.





AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

Comunicação Interna nº 104/2016/SAF
Documento nº 00000.040034/2016-11

Em 15 de julho de 2016.

A(o) Senhor(a) Auditor Internos

Assunto: **Solicitação de Auditoria da Controladoria-Geral da União nº 201505340/005.**
Referência: Contrato 075/ANA/2013

1. O presente documento tem por objetivo apresentar esclarecimentos adicionais sobre os apontamentos presentes no Relatório Preliminar da CGU nº 201505340 a respeito do contrato 075/ANA/2013 originado do pregão eletrônico nº 90/2013 do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais em São José dos Campos – INPE.

Histórico

2. Iniciam-se os esclarecimentos remontando a situação acerca da operação de tecnologia da informação da Agência no período de 11/11/2008 a 11/11/2013.

3. Havia, no período supracitado, o contrato 18/ANA/2008, cuja contratada era a empresa Poliedro Informática. O contrato utilizava como métrica HST (hora de serviço técnico) e, no seu escopo, havia dois itens, a saber:

- a. Item 1 - Gestão de atendimento
- b. Item 2 – Gestão de infraestrutura, redes, desenvolvimento e processamento da informação.

4. Os serviços de apoio à gestão de tecnologia da informação e comunicações – TIC também eram utilizados no âmbito do contrato.

5. A partir do segundo semestre do ano de 2012 e balizando-se nas orientações presentes na Instrução Normativa 04/2010 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MPOG vigente à época bem como na súmula nº 269/2012 do Tribunal de Contas da União, iniciou-se o planejamento das contratações de serviços de tecnologia da informação.

6. Havia uma nova forma de contratação e métrica a ser utilizada. Era necessário instruir contratações para consumo de serviços utilizando-se unidade de serviço técnico (UST) ou unidade de medida de serviços (UMS), que apesar de terminologias diferentes possuem o mesmo significado prático.

7. Para serviços de desenvolvimento e sustentação de sistemas a métrica recomendada era a de Ponto de Função (PF). Naquele momento a ANA não se utilizava destas métricas, havendo a necessidade, portanto, de novas contratações adicionadas ao fato da proximidade do término da vigência do contrato 018/ANA/2008.

8. Para tanto, foram estudados processos de contratações que estavam utilizando a nova forma, tais como: os do Banco Central, Controladoria Geral da União – CGU, Fundação Nacional de Saúde –FUNASA, entre outros. Adicionalmente a ANA visitou e participou de reuniões sobre o tema em voga em órgãos diversos como o Superior Tribunal de Justiça –STJ, o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCTI, Agência de Vigilância Sanitária – ANVISA.

9. Por decisão estratégica e com o essencial objetivo de segregar os serviços de tecnologia da informação, a ANA decidiu, durante a fase de planejamento das contratações, realizar processos distintos para objetivos diversos, sendo eles:

- ✓ Atendimento aos usuários (service desk);

ARQUIVO ASSINADO DIGITALMENTE. CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: F5D76DD0.



- ✓ Sustentação de infraestrutura de TI;
- ✓ Desenvolvimento, manutenção e sustentação de sistemas e;
- ✓ Apoio à gestão e governança de TI.

10. A ANA seguiu as orientações da SLTI/MPOG, bem como a estratégia de não manter no mesmo contrato mais de um objeto relacionado ao universo de Tecnologia da Informação. Segue transcrição da IN04/SLTI/2010 que assevera tal determinação:

"Art. 5º Não poderão ser objeto de contratação:

I - mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato; e

II - gestão de processos de Tecnologia da Informação, incluindo gestão de segurança da informação.

Parágrafo único. O suporte técnico aos processos de planejamento e avaliação da qualidade das Soluções de Tecnologia da Informação poderá ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade."

11. Outra recomendação determinante para a segregação dos objetos encontra-se na mesma IN04/2010 em seu artigo 6º:

"Art. 6º Nos casos em que a avaliação, mensuração ou fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação seja objeto de contratação, a contratada que provê a Solução de Tecnologia da Informação não poderá ser a mesma que a avalia, mensura ou fiscaliza."

12. Em 2013, como resultado das análises dos processos realizados em outros órgãos da Administração Pública Federal a ANA elaborou processos administrativos que resultaram nas seguintes contratações:

- a. Para os serviços afetos ao atendimento ao usuário (service desk) a Agência realizou pregão eletrônico 019/2013 a partir do processo administrativo 02501.000375/2013. Foi contratada Empresa CPM Braxis S.A (contrato 031/ANA/2013);
- b. Para os serviços de sustentação de infraestrutura, foi realizado o pregão eletrônico nº 035/2013 da ANA a partir de processo administrativo 02501.001072/2013. Foi contratada a empresa CPM Braxis S.A (contrato 072/ANA/2013);
- c. Para os serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de sistemas (fábrica de software) foi contratada a empresa CTIS Tecnologia S.A por meio de processo administrativo 02501.000947/2013 que instruiu adesão a ata de registro de preços do pregão eletrônico 028/2012 do Ministério de Minas e Energia (contrato 052/ANA/2013);
- d. Para os serviços de apoio à gestão e governança de TI, foi contratada a empresa Central IT por meio de processo administrativo nº 02501.002062/2013 que instruiu a contratação como participante da ata que registrou preço em função do pregão eletrônico 090/INPE/2013 (contrato 075/ANA/2013).

13. Especificamente sobre o contrato 075/ANA/2013, faz-se necessário detalhar que a Agência Nacional de Águas identificou a possibilidade de ser órgão participante do pregão eletrônico para registro de preços realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, pois foi verificada a possibilidade de adequação do catálogo de serviços às necessidades da ANA, como determina o Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013 em seu § 1º, artigo 8º, conforme reproduzido a seguir:

"Art. 8º O órgão gerenciador poderá dividir a quantidade total do item em lotes, quando técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

§ 1º No caso de serviços, a divisão se dará em função da unidade de



medida adotada para aferição dos produtos e resultados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame”

14. Ademais, consultando outros órgãos da administração pública, à época, foi constatado que os mesmos realizavam as adequações nos catálogos de tarefas necessárias aos seus ambientes de tecnologia da informação.

15. Portanto, fora celebrado o Contrato 075/ANA/2013 por meio de processo administrativo nº 02501.002062/2013 com a empresa Central IT. O objetivo desta contratação é a realização de serviços relacionados a apoio à gestão e governança de TI. O mesmo não é e nunca foi utilizado para tarefas e atividades de sustentação de infraestrutura de TI e atendimento aos usuários. Pois, para tal, há os contratos 072/ANA/2013 e 031/ANA/2013 respectivamente.

Catálogo do INPE

16. Após apresentado o histórico da contratação, aborda-se nesse ponto, sobre o Edital do INPE e o entendimento desta Agência Nacional de Águas bem como de outros órgãos da Administração Pública Federal sobre adequações realizadas para o correto uso dos serviços no âmbito do contrato 075/ANA/2013. Transcreve-se a seguir parte do Edital do INPE:

“

Tabela 1: Estimativa de Consumo de Tarefas de Suporte Técnico

| Órgão | Estimativa Anual (Unidades de Medida de Serviço - UMS) | | | | | | |
|----------------------|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| | INPE | GIA | AEB | FUB | MP | HUB | ANA |
| Tipos de Tarefas | | | | | | | |
| Tarefas Rotineiras | 169.668 | 45.640 | 9.134 | 169.668 | 362.544 | 41.400 | 129.507 |
| Tarefas Sistêmicas | 32.231 | 30.000 | 10.068 | 32.231 | 73.232 | 10.800 | 3.838 |
| Tarefas Projetizadas | 23.642 | 15.000 | 20.470 | 23.642 | 59.224 | 47.800 | 92.196 |
| TOTAL | 225.541 | 90.640 | 39.672 | 225.541 | 495.000 | 100.000 | 225.541 |
| | | | | | | | 1.401.935 |

Os itens da Tabela 1 poderão sofrer alteração de quantitativos, no decorrer da execução, em função das mudanças de estratégias, priorização das tarefas, inclusão e exclusão de demandas, desde que não superem a estimativa total CONTRATADA, o que somente poderá ocorrer mediante Termo Aditivo e dentro dos percentuais legais previstos em lei.

As “Tarefas de Suporte Técnico” são classificadas em três tipos:
o Rotineiras – tarefas de periodicidade previamente definida para execução;
o Sistêmicas – tarefas de que não possuem periodicidade de execução estabelecida, com características de curta duração e que são remuneradas pelo número de execuções no período.
o Projetizadas – tarefas empreendidas, tempestivamente, para execução de serviço com resultado específico, executados de forma planejada, com início e término preestabelecido.

As solicitações de execução de tarefas serão controladas por ordens de serviços emitidas e autorizadas conforme necessidade da



Instituição, não tendo características uniformes ao longo do período, sendo atestadas e liquidadas apenas as que forem devidamente concluídas pela empresa prestadora dos serviços.

Os quantitativos estimados em cada um dos itens poderão ter seus totais ajustados em razão da qualificação e da quantidade de demandas efetuadas, e em função dos redirecionamentos da projeção estratégica da organização ou do plano diretor da área. Essa alteração é previsível visto que a implementação do tipo demanda, depois de concluída, gerará um grupo de procedimentos e atividades rotineiras a serem executadas com o objetivo de manter a disponibilidade e a continuidade do processo implantado.

17. Observa-se que texto do Edital para o pregão eletrônico de sistema de registro de preços nº 090/2013 do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais –INPE apresenta com clareza sobre a inclusão e exclusão de demandas que destacamos novamente abaixo:

*Os itens da Tabela 1 poderão sofrer alteração de quantitativos, no decorrer da execução, em função das mudanças de estratégias, priorização das tarefas, **inclusão e exclusão de demandas**, desde que não superem a estimativa total CONTRATADA, o que somente poderá ocorrer mediante Termo Aditivo e dentro dos percentuais legais previstos em lei (grifo nosso)*

18. O trecho descrito baliza o entendimento desta Agência acerca das adequações realizadas no catálogo de serviços.

19. Outro ponto que apresenta a possibilidade de alterações na prestação de serviços segue transscrito:

“Os serviços a serem demandados deverão ser pré-definidos em tabelas de tarefas, conforme modelos apresentados no Anexo I – “Quadro Resumo da Tabela de Tarefas”, para composição do custo de cada produto.

e) As tarefas, após sua pré-definição entre o CONTRATANTE e a CONTRATADA, conforme disposto na alínea anterior, serão consideradas como aceitas pela CONTRATADA no ato da assinatura do Contrato.”

20. Na transcrição do Edital do INPE acima, percebe-se também a possibilidade de adequação na tabela de tarefas e, com base nesse entendimento, a Agência Nacional de Águas adequou seu catálogo de tarefas.

21. Diante do exposto, esta Agência Nacional de Águas entende que o processo regido pelo Edital do INPE permite adequações para as necessidades e particularidades de sua estrutura de tecnologia da informação.

22. Interpretação análoga a desta Agência Nacional de Águas teve o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –MP, órgão que ocupa posicionamento estratégico e cumpre, entre outros papéis, o de normatizador do Governo Federal quando o tema é Tecnologia da Informação. Este Ministério também é participante do processo de contratação regido pelo Edital do INPE nº090/2013. Similarmente à ANA o Ministério do Planejamento cumpriu todas as ditames do Edital, não extrapolou nem alterou o objeto contratado e também utiliza relação própria de tarefas.

23. Adicionalmente, a Agência Espacial Brasileira –AEB, também participe do processo de contratação regido pelo Edital do INPE nº090/2013, utiliza a contratação para sua própria relação de tarefas.



24. Há informações que outros órgãos federais fizeram opção de aderir à Ata de Registro de Preços em voga e também executam seus contratos com alterações nos catálogos de tarefas, como é o caso do Ministério da Integração Nacional – MI.

25. Portanto, discordamos do contido no teor do Relatório Preliminar em epígrafe acerca da impossibilidade de adequações das tarefas que compõem o catálogo de serviços dos órgãos participes do processo de registro de preços do INPE, assim como de que foram criadas novas tarefas.

26. Caso a concepção adotada pelo Relatório Preliminar seja tomada como correta, apenas o INPE, órgão realizador da licitação, teria a possibilidade de fazer uso do sistema de registro de preços em questão. Tal conclusão baseia-se em tarefas que são interesse exclusivo do INPE.

27. Não é razoável que outros órgãos que optaram pela adesão à ata de registro de preço sejam obrigados a executar a tarefas específicas do INPE como, por exemplo, a administração do Sistema Nacional de Dados Ambientais – SINDA, que é afeta àquele órgão ou mesmo utilizar serviços relacionados apenas nas localidades informadas no objeto contido no termo de referência, que são endereços exclusivos do INPE.

28. Seguindo o entendimento do Relatório Preliminar, o próprio instituto do sistema de registro de preços (SRP) perderia por completo o sentido de ser utilizado para este caso, bastando uma licitação simples por parte do INPE para seu exclusivo uso. Ou seja, seguindo a linha de interpretação do aludido relatório, é correto afirmar que haveria erro na origem, o que não é entendimento desta Agência.

29. Está apresentado com clareza no Edital do INPE, em seu anexo que registra as tarefas, que aquelas eram tarefas destinadas ao INPE. A forma apresentada, no entanto, não deixa dúvidas quanto ao fato de que os órgãos participes deveriam apresentar suas próprias tabelas de tarefas. Os títulos das tabelas apresentam:

“Tabela 2 – Tarefas Rotineiras (INPE)” (grifo nosso);

“Tabela 3 – Tarefas Sistêmicas (INPE)” (grifo nosso);

“Tabela 4 – Tarefas Projetadas (INPE)” (grifo nosso).

30. Forma diferente possui a tabela de quantitativos que registra:

“Tabela 1 – Resumo Geral (incluindo órgãos participes)” (grifo nosso)

31. Seguindo o entendimento de que o órgão participante deveria utilizar seu catálogo com as adequações necessárias, a ANA, ao decidir pela contratação, apresentou à empresa vencedora da licitação, catálogo idêntico ao que havia sido utilizado no processo próprio de licitação que resultou no contrato 072/ANA/2013.

32. Todavia, em reuniões, antes da assinatura do contrato 075/ANA/2013, a Agência deixou claro que tal contratação não seria utilizada para as tarefas de atendimento a usuários (service desk) e para as de sustentação de infraestrutura de TI. Seu objetivo primordial era a execução de tarefas de apoio à gestão.

33. Portanto, sobre a questão que debate as adequações das tarefas do catálogo não encontram-se presentes fatores que possam ensejar o argumento do relatório preliminar sobre execução de tarefas sem respaldo contratual, pois as adequações estão previstas no Edital e as mesmas foram acordadas entre a contratada e a contratante.

Apoio à Gestão

34. Destarte, registra-se sobre abertura de ordens de serviços relacionadas a apoio à gestão. É pertinente afirmar que as mesmas não extrapolam o objeto do edital do INPE. Esta afirmação é balizada pelo teor do citado edital que assevera como um dos objetivos da contratação conforme transcrição a seguir:

“...A presente contratação contribuirá para melhorar a governança de TI na STI/INPE, bem como implementação dos controles que deverão ser



empreendidos para dotar o INPE de práticas de governança de TI baseadas em padrões nacionais e internacionais, tais como: ITIL, PMBOK e Normas ISO. A biblioteca Information Technology Infrastructure Library – ITIL é uma referência para processos de trabalho ligados a suporte de serviços, que compõe um dos quatro domínios do modelo COBIT e atualmente é bastante integrada com esse modelo. O Project Management Body of Knowledge - PMBOK é um guia de melhores práticas orientadas à gerência de projetos, compilado pelo Project Management Institute – PMI. O conjunto de normas da International Standard Organisation – ISO voltadas à segurança da informação, que é derivada da norma britânica BS7799 e foi substituída pela família de normas 27000. A contratação pretendida está de acordo com os seguintes objetivos estratégicos do INPE, constante do Plano Estratégico 2010-2012:

- Garantir a infraestrutura adequada às atividades administrativas e de pesquisa – prover os recursos materiais e tecnológicos, oferecendo condições de trabalho adequadas, para o melhor desempenho dos pesquisadores e servidores.*
- Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de TI – estruturar a tecnologia da informação e o seu gerenciamento, desenvolvendo e aperfeiçoando sistemas, para que os sistemas essenciais ao bom funcionamento do INPE estejam disponíveis.*
- Garantir a infraestrutura de TI – Garantir os recursos tecnológicos necessários aos serviços do INPE, com níveis de qualidade e disponibilidade requeridos pelas atividades desenvolvidas.”*

35. Portanto, não há assentamento para a hipótese apresentada no Relatório Preliminar de fuga de objeto contratado. A ANA somente realizou adaptações com mais riqueza de detalhes em seu catálogo de tarefas que fora sim discutido previamente com a contratada. Tal catálogo de tarefas, no entanto, é totalmente alinhado com o objeto expresso no Termo de Referência do INPE bem como o teor do objetivo da contratação.

36. As tarefas afetas ao apoio à gestão possuem alinhamento com os principais “frameworks” de boas práticas em tecnologia da informação utilizados mundialmente como ITIL e COBIT. Há clareza que o catálogo em uso no contrato 075/ANA/2013 não foge ao objeto pois é fundamental aplicar boas práticas recomendadas para se obter os resultados esperados pelo uso de tecnologia da informação.

Não foram criadas tarefas

37. Cabe ainda esclarecer que a classificação das tarefas em “Tipo A”, “Tipo B” e “Tipo C” visam tão somente identificar internamente as Superintendências demandantes dos serviços, o que não corrobora com a hipótese do relatório preliminar em que a ANA teria adicionado tais tarefas ao objeto da contratação.

Digitalização

38. Sobre a irregularidade apontada no relatório preliminar em relação à tarefa de digitalização realizada, informa-se que a tarefa do “Tipo P”, usada pela ANA é similar à Tarefa Sistêmica S-024 presente no Edital do INPE, conforme descrição:

“Suporte técnico ao ambiente computacional utilizado nas atividades de tratamento documental e processamento de imagens de processos ou documentos (ambiente com capacidade de



processamento de 5.000.000 de páginas/ano) ”

39. Ainda em consonância com o Edital do INPE, ao analisar a ordem de serviço, temos que o objetivo desta tarefa é:

“Acompanhar e analisar sistemática de digitalização, tratamento e indexação de processos para que o armazenamento e trâmite dos mesmos possam ser efetuados de forma eletrônica, conforme procedimento implementado pela área responsável”

40. Dentre as atividades que compõem a tarefas S-024 na ordem de serviço, destacam-se:

“Item 01-Suporte técnico operacionacional (sic) na sistemática de higienização, digitalização, tratamento e indexação de documentos”

“Item 03 – Suporte técnico operacional no processo de remontagem e devolução dos documentos”

41. Diante do exposto, discordamos do contido no Relatório Preliminar às páginas nº 21 e seguintes, e afirmamos que o escopo da tarefa S-024 era também operacional e presencial. À luz do Edital cuja transcrição anterior se apresenta, é claro que não há caracterização de descumprimento contratual ou fuga de objeto pois não houve inclusão de novas tarefas.

42. É fundamental registrar que a ANA realizou as contratações segregando os objetos de acordo com as orientações contidas na IN04/2010, não tendo qualquer intenção de executar “objetos estranhos” ou em desacordo com o objetivo a que foram destinados. Portanto não houve sobreposição de contratos.

43. Os contratos relacionados à tecnologia da informação estão prestando os serviços a atingindo seus objetivos a contento, conforme consta no próprio Relatório Preliminar.

44. Finalmente diante destes esclarecimentos solicitamos a revisão do Relatório Preliminar e suas recomendações.

(assinado eletronicamente)

SUPERINTENDENTE DE ADMINISTRAÇÃO, FINANÇAS E GESTÃO DE PESSOAS

Anexo 2 - Análise da resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria

As informações consignadas no Documento nº 00000.040034/2016-11 encaminhado pela Agência Nacional de Águas (ANA) encontram-se organizadas nos tópicos “Histórico”, “Catálogo do INPE”, “Apoio à Gestão”, “Não foram criadas tarefas” e “Digitalização”, contendo algumas referências pontuais aos itens do Relatório Preliminar de Auditoria, sendo que, em relação aos aspectos mais relevantes dos apontamentos, as justificativas apresentadas não trouxeram fatos ou elementos novos.

Nos itens 9 e 10 do documento encaminhado, a Unidade alega que “durante a fase de planejamento das contratações”, buscou-se “realizar processos distintos para objetivos diversos”, ou seja, contratos distintos para atender as torres de serviço de *Service Desk*, sustentação de infraestrutura de TI, apoio à gestão e governança de TI, etc. E ainda, que a ANA seguiu “a estratégia de não manter no mesmo contrato mais de um objeto relacionado ao universo de Tecnologia da Informação”. Tal alegação não prospera, uma vez que o objeto do pregão eletrônico nº 35/ANA/2013 que culminou na celebração do contrato nº 72/2013 com a C.P.M. Braxis, conforme se verifica na descrição do objeto e no catálogo de serviços constante do termo de referência, explicita formalmente e claramente que seu escopo inclui a prestação dos serviços de sustentação de infraestrutura e de apoio à gestão de TI, ou seja, duas soluções de TI no mesmo contrato.

Nos itens 18 a 21, a ANA sustenta que havia o entendimento de que “o processo regido pelo Edital do INPE permite adequações para as necessidades e particularidades de sua estrutura de tecnologia da informação”, e dessa forma, haveria espaço para inclusão ou exclusão de tarefas e atividades no contexto da Agência. Entretanto, é importante lembrar que, conforme se observou no processo de pagamento do contrato 75/2013 (processo nº 02501.002796/2013-42), o órgão contratante acabou por não utilizar uma versão adaptada/ajustada do catálogo do INPE, mas sim um catálogo de serviços diferente, o mesmo catálogo aplicado ao contrato nº 72/2013. Logo, não há correlação entre a justificativa apresentada e os fatos verificados na auditoria. Este fato foi analisado de maneira abrangente nos itens 1.1.1.1 e 1.1.1.3 do Relatório, que tratam da adesão imprópria ao Registro de Preço do Pregão Eletrônico nº 90/INPE/2013 e da sobreposição indevida dos contratos mencionados.

Já no parágrafo 31 do documento, a Unidade destaca que “em reuniões, antes da assinatura do contrato 075/ANA/2013, a Agência deixou claro que tal contratação não seria utilizada para as tarefas de atendimento a usuários (*service desk*) e para as de sustentação de infraestrutura de TI. Seu objetivo primordial era a execução de tarefas de apoio à gestão”, ou seja, foram esclarecidos junto à empresa contratada aspectos específicos relacionados à questão da segregação dos serviços e sobre o que seria demandado dentro do contexto do contrato. Ocorre que “é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração” (Art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993) e, nestes termos, é importante mencionar o caráter formal e vinculatório do instrumento de contrato firmado entre as partes, de maneira que, pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, faz-se essencial que a

prestação dos serviços siga o prescrito no objeto contratual. Nesse contexto, em que pese o acordo informal existente entre as partes, é fato que o objeto do Termo de Contrato nº 72/2013 já incluía em seu escopo os serviços de apoio à gestão de TI, o que afetou inclusive sua precificação, e assim, quaisquer ajustes informais no decorrer da execução contratual, a exemplo dos mencionados pela Unidade, trazem insegurança jurídica a ambos os contratos.

Conforme verificado no processo de pagamento do contrato nº 75/2013, os produtos entregues no contexto do contrato nº 75/2013 possuem natureza, complexidade, métrica e formas de mensuração próprias dos serviços de *Assessoria especializada em TI*, como p.ex., a elaboração de pareceres, notas técnicas, análises, pesquisas, cotações e o apoio ao acompanhamento e fiscalização dos demais contratos de TI do órgão. Já o objeto do termo de referência do INPE diz respeito mais especificamente à contratação de serviços de *Service Desk*, sendo praxe de mercado a adoção de boas práticas a exemplo do ITIL para o gerenciamento dos serviços. Os objetos dos serviços são distintos, então, por conseguinte, também não prospera a alegação da Unidade, consignada nos itens 34 a 36, de que, baseando-se em um dos “objetivos da contratação” dispostos no termo de referência do INPE, não houve fuga ao objeto contratado junto à CENTRAL IT.

Quanto ao argumento trazido no item 37, cabe elucidar que a classificação das tarefas em tipos “A”, “B” e “C” (relativas ao catálogo do contrato 72/2013, que também foi utilizado pelo contrato 75/2013) não se limitou apenas a diferenciar as unidades demandantes dentro da ANA, respectivamente SAF, SGH e STI. Tal classificação também teve o condão de especificar, desenhar e delimitar as tarefas e atividades a serem executadas pelos profissionais das empresas contratadas (C.P.M. Braxis e CENTRAL IT), considerando que as necessidades destas superintendências eram distintas. O argumento da Unidade somente se sustentaria caso as tarefas e atividades fossem as mesmas, distinguindo-se uma das outras apenas pelo seu demandante, o que não é o caso.

Acerca do pagamento pelos serviços de digitalização de documentos, nos itens 38 a 40 a Unidade traz à baila os mesmos argumentos já discutidos no item 1.1.1.1 do Relatório, sustentando que os serviços eram compatíveis com a “Tarefa Sistêmica S-024”. Contudo, cabe novamente esclarecer que esta tarefa tem como escopo fornecer suporte ao “*ambiente computacional utilizado nas atividades de tratamento documental e processamento de imagens de processos ou documentos*”, que inclui atividades de manutenção de equipamentos que serão utilizados no serviço (ex.: *scanner*), e não a execução direta do serviço de digitalização. Portanto, também quanto a este apontamento, a Unidade não apresentou evidências que afastassem a impropriedade verificada.

Conforme o exposto, verificou-se que as justificativas encaminhadas em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria não elidem ou sanam as constatações verificadas pela equipe de auditoria, e dessa forma, não se fazem necessários ajustes nas recomendações formuladas.