



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal
Petróleo S.A. – PPSA

Exercício 2022

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

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Órgão: Ministério de Minas e Energia

**Unidade Examinada: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás
Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA**

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Apuração: 1308093

Missão

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

Apuração

O serviço de apuração consiste na execução de procedimentos com a finalidade de averiguar atos e fatos inquinados de ilegalidade ou de irregularidade praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se da apuração da regularidade do contrato CT-PPSA-040-2019, celebrado entre a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA e a Connectcom Teleinformática Comércio e Serviços Ltda, com valor de R\$ 2.826.786,00. O objeto do contrato é a prestação de serviços técnicos para gestão de contratos de tecnologia da informação, ampliação da infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações, desenvolvimento, implantação e suporte técnico de sistemas de TI para suporte às atividades desenvolvidas pela PPSA no seu escritório central, localizado na cidade do Rio de Janeiro – RJ. O escopo do trabalho abrangeu as etapas de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A necessidade da apuração surgiu a partir da análise do contrato CT-PPSA-040-2019, o qual trouxe indícios de não atendimento aos requisitos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 ao incluir a gestão e fiscalização dos contratos da área de TI como parte dos serviços a serem contratados.

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

Após realização dos testes de auditoria, verificou-se que o processo de planejamento da contratação não contemplou a análise de alternativas de soluções e resultados pretendidos, requisito obrigatório para o estudo técnico preliminar. Além disso, constatou-se a utilização da métrica homem-hora para remuneração dos serviços prestados. As constatações contrariam os art. 5º, VIII e 9º, II da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

Embora o contrato trouxesse como parte dos serviços contratados atividades de gestão e fiscalização dos contratos de TI, o que é vedado pelo art. 3º, II, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, a auditoria demonstrou que os serviços efetivamente executados foram de apoio à gestão, atividade permitida segundo a norma.

Foi identificado o risco de conflito de interesses na designação de um ex-empregado da empresa contratada para a função de suplente de fiscal do mesmo contrato, o que poderia comprometer sua imparcialidade e ferir o disposto no artigo 5º, inciso IV, da Lei 12.813/2013. Diante disso, a PPSA optou por retirar do referido empregado a atribuição de fiscal suplente.

Recomendou-se atualizar os procedimentos e manuais de contratações, buscando aderência às Resoluções CGPAR aplicáveis, à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e suas atualizações e às boas práticas aplicáveis.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU	Controladoria-Geral da União
CGPAR	Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
PPSA	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A.
MME	Ministério de Minas e Energia
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TCU	Tribunal de Conta da União
GTI	Gerência de Tecnologia da Informação
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	9
1. Prestação de serviços de apoio técnico para gestão de contratos de TI.	9
2. Ausência de análise de alternativas de soluções e resultados pretendidos com a contratação, conteúdo exigido no art. 2º, XI, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.	11
3. Utilização da métrica homem-hora para remuneração dos serviços contratados, sem atendimento aos requisitos do art. 5º, VIII, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.	12
4. Designação como suplente do gestor do contrato nº CT-PPSA-040-2019 de colaborador que, antes de ingressar na PPSA, atuava como empregado da empresa contratada pela estatal.	14
RECOMENDAÇÕES	16
CONCLUSÃO	17
ANEXOS	19
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	19

INTRODUÇÃO

Esta auditoria foi realizada com o objetivo de avaliar a aderência do contrato CT-PPSA-040-2019, celebrado entre a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA e a Connectcom Teleinformática Comércio e Serviços Ltda, à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e, no que for aplicável, ao Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União.

A PPSA é uma empresa pública organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Tem por objeto social a gestão dos contratos de partilha de produção de petróleo e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União.

O objeto do contrato auditado é a prestação de serviços técnicos para gestão de contratos de TI, ampliação da infraestrutura de TIC, desenvolvimento, implantação e suporte técnico de sistemas de TI para apoio às atividades desenvolvidas pela PPSA no seu escritório central, localizado na cidade do Rio de Janeiro – RJ. O período de vigência do contrato é de 30/12/2019 a 30/12/2024 e o seu valor é de R\$ 2.826.786,00 (dois milhões oitocentos e vinte e seis mil setecentos e oitenta e seis reais).

A escolha do objeto de auditoria foi baseada na análise do contrato CT-PPSA-040-2019, o qual trouxe indícios de não atendimento aos requisitos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 ao incluir a gestão e fiscalização dos contratos da área de TI como parte dos serviços a serem contratados.

É importante ressaltar que à época da publicação do edital de contratação, em 28 de outubro de 2019, vigorava a Resolução CGPAR nº 11/2016 cuja vigência encerrou-se em agosto de 2022, com a publicação da resolução CGPAR Nº 41.

A Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR – possui a competência de fixar diretrizes de governança para as empresas estatais federais e, de acordo com a Resolução CGPAR nº 11/2016, art. 2º, XIII, tais empresas deveriam ser aderentes, no que coubesse, às definições da IN-SLTI nº 4/2014 ou de normativos que viessem a sucedê-la. A Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2014 foi revogada pela Instrução Normativa SGD/ME nº 1 em abril de 2019.

Portanto, com base nos normativos vigentes à época do lançamento do edital de licitação em questão, a PPSA deveria observar os dispositivos da Resolução CGPAR nº 11/2016 e da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

Também é necessário explicitar o entendimento de que a ressalva (“no que couber”), trazida no art. 2º, XIII, da Resolução CGPAR nº 11/2016, está posta com o intuito de desobrigar as empresas estatais federais, de forma generalizada, do cumprimento de dispositivos que não sejam aplicáveis a situações específicas, a exemplo dos que tratam de determinações relacionadas ao SISP, uma vez que a adesão ao sistema é facultativa para tais empresas. Nos demais aspectos, o que inclui a contratação do objeto da auditoria, as orientações ali contidas são aplicáveis.

O escopo do trabalho abrangeu as etapas de planejamento da contratação, de seleção do fornecedor e de gestão do contrato, buscando evidências para responder as seguintes questões de auditoria:

1. O processo de planejamento da licitação e seleção do fornecedor cumpriu os requisitos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, da Lei nº 10.520/2002, do Decreto nº 5.450/2005, da Lei Complementar nº 123/2006, da Lei nº 13.303/2016 e do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA?

2. O objeto do contrato observa os critérios da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e, no que couber, as recomendações do Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União?

3. A gestão do contrato em análise está sendo realizada de acordo com os critérios da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e, no que couber, as recomendações do Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União?

A primeira questão foi respondida a partir da análise da documentação do processo de planejamento da licitação e da seleção do fornecedor. Em relação ao planejamento da licitação, foram analisados o Termo de Referência, a Nota Técnica e o Edital de Licitação, verificando sua aderência à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e ao Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA. A seleção do fornecedor ocorreu através da modalidade de licitação pregão eletrônico do tipo menor preço global, sendo analisada a ata do pregão, o recurso apresentado, a contrarrazão do licitante vencedor, a decisão do pregoeiro e a decisão da autoridade competente, à luz da Lei nº 10.520/2002, do Decreto nº 5.450/2005, da Lei Complementar nº 123/2006 e da Lei nº 13.303/2016.

A segunda questão foi respondida por meio da análise documental do Termo de Referência e da Nota Técnica referentes ao edital de licitação, avaliando-se a natureza e especificação dos serviços a serem executados, a sua forma de execução e remuneração, além das atribuições da contratada e da contratante.

A terceira questão foi respondida por meio da análise da documentação referente ao processo de gestão de contrato, verificando se houve aderência aos requisitos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, ao Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA e à Lei 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses). Foi analisada a documentação designativa dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles. Também se analisou a documentação referente à medição e avaliação da execução serviços prestados, além da documentação referente a possíveis aditivos, sanções, glosas ou quaisquer outras alterações contratuais.

Para as análises realizadas, foi utilizada a Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019, com as alterações das Instruções Normativas SGD/ME nº 202/2019, SGD/ME nº 31/2021 e SGD/ME nº 47/2022, observando-se o critério de validade temporal das alterações do normativo em relação à data de publicação do edital de licitação e da celebração do contrato em análise.

O Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União¹ foi utilizado para identificar as melhores práticas cabíveis ao caso.

Para a melhor compreensão de pontos específicos, foi realizada uma reunião virtual com os envolvidos na gestão do contrato, juntamente com o auditor interno da PPSA.

A realização desta apuração foi realizada de acordo com o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal (IN SFC/CGU n° 3/2017) e com o Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal - MOT (IN SFC/CGU n° 8/2018), não sendo imposta nenhuma restrição ou limitação ao desenvolvimento da apuração.

¹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Prestação de serviços de apoio técnico para gestão de contratos de TI.

A Instrução Normativa SGD/ME nº 01/2019, em seu artigo 3º, II, afirma que:

Art. 3º Não poderão ser objeto de contratação:

II – [...] gestão de processos de TIC e gestão de segurança da informação.

O normativo também traz as seguintes ressalvas:

Art. 3º, parágrafo único. O apoio técnico aos processos de gestão, de planejamento e de avaliação da qualidade das soluções de TIC poderá ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade.

Da leitura da norma, observa-se que a gestão de contratos de TI não pode fazer parte do objeto da licitação, salvo para a execução de atividade de apoio técnico.

O Termo de Referência do edital de licitação referente ao contrato CT-PPSA-040-2019, em seu item 3.1, informa que os serviços de gestão dos contratos de TI envolvem a execução, dentre outras, das seguintes atividades:

1. Elaboração de documentação para processos licitatórios compreendendo Pesquisa de mercado, Termo de Referência, Nota Técnica, Matriz de Riscos, Planilhas de equalização de preços (quando for o caso), para atendimento às novas aquisições da área de tecnologia da informação;
2. Pesquisar fornecedores e criar cadastro para agilizar as tomadas de preço para as atividades inerentes à área; e
3. **Realizar a gestão e fiscalização dos contratos da área, compreendendo: acompanhamento da execução dos contratos; processo de pagamento mensal; processos de prorrogação contratual; necessidades de aditivos contratuais; processo orçamentário, pleitos dos contratados, aplicação de penalidades, etc.**
(grifo nosso)

O art. 17, I, da Instrução Normativa SGD/ME nº 01/2019, define que as atividades acima, em especial as listadas no item 3, são responsabilidades da contratante:

Art. 17. A definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador do registro de preços, quando aplicável, deverá observar:

- I - A definição das obrigações da contratante contendo, pelo menos, a obrigação de:
- a) nomear Gestor e Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do contrato para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, conforme o disposto no art. 29; [...]
 - d) aplicar à contratada as sanções administrativas regulamentares e contratuais cabíveis, comunicando ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, quando aplicável;
 - e) liquidar o empenho e efetuar o pagamento à contratada, dentro dos prazos preestabelecidos em contrato;

[...]

Embora o texto do Termo de Referência traga a execução e contratação de atividades vedadas, os testes de auditoria realizados para avaliar a natureza dos serviços efetivamente executados demonstraram que não há a transferência das competências da contratante para a contratada e que esta não realiza a gestão e fiscalização de contratos de TI, mas serviços de apoio técnico aos processos de gestão.

Para avaliar os serviços executados pela contratada, foi analisada a natureza das tarefas desenvolvidas. Ficou constatado que os serviços realizados consistem no apoio técnico para elaboração e análise de documentos e provimento de informações para tomada de decisão dos gestores da PPSA. A situação evidenciada enquadra-se no art. 3º, parágrafo único, da mesma norma, como exceção à vedação imposta de contratação de gestão de processos de TIC.

A PPSA informou que “visando mitigar a questão levantada nesse Achado e para melhor guiar o funcionamento do Contrato nº CTPPSA-040-2019, a administração da PPSA enviou a orientação expressa ao Fiscal do Contrato [...]”. A citada orientação continha a seguinte diretriz:

De forma a evitar interpretações incorretas a respeito da execução do referido contrato, no que tange as atividades descritas no item 3.1 para a Gestão de Contratos de TI, mais especificamente em relação a realização de gestão e fiscalização de contratos da área de TI, observo que deverão ser respeitadas as especificações dos serviços descritos no termo de referência.

Neste contexto, observa-se a definição contida no item 3, Especificação dos serviços a serem executados, transcrito a seguir:

“O serviço de gestão dos contratos deverá **apoiar** a escrita de termo de referência, notas técnicas, pesquisa de mercado, fazer elaboração de documentação para processos licitatórios e **apoiar** a fiscalização dos contratos na área de TI”

Reforço que **nenhum ato de gestão poderá ser praticado pelo prestador de serviço**, consistindo tão somente ao **apoio** técnico à gestão de contratos, com supervisão do fiscal do contrato. (grifos do autor)

Informada sobre a necessidade de adequação do contrato, a companhia ressaltou a impossibilidade legal de sua renovação e destacou que a sua adequação aos dispositivos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, resultaria em uma alteração contratual com “possibilidade de eventual interrupção dos serviços contratado, com factíveis riscos de solução de continuidade desse serviço que é, hoje, imprescindível para boa consecução das atividades da PPSA”.

Considerando a argumentação trazida pela PPSA, entende-se como não razoável a recomendação da realização de ajustes ou interrupção do contrato, tendo-se em vista a ciência da situação e o tratamento ao risco conferido pela PPSA em relação à possibilidade de ocorrência de transferência das atividades de gestão de contrato para a empresa contratada.

2. Ausência de análise de alternativas de soluções e resultados pretendidos com a contratação, conteúdo exigido no art. 2º, XI, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

A Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, em seu art. 9º, II, determina que, durante a fase de Planejamento da Contratação, deve ser elaborado o Estudo Técnico Preliminar da Contratação e o Termo de Referência.

A definição de Estudo Técnico Preliminar da Contratação consta no art. 2º, XI, da norma, como sendo o “documento que descreve as análises realizadas em relação às condições da contratação em termos de necessidades, requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, e que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação”.

Já a definição do Termo de Referência está apontada nos incisos do art. 12 da norma, sendo esse o documento que será elaborado a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação, incluindo, dentre outras, informações referentes à definição do objeto da contratação, justificativa para contratação da solução, especificação dos requisitos da contratação, definição das responsabilidades da contratante e da contratada, modelo de execução e gestão do contrato.

Em solicitação de auditoria, foi requerida a documentação referente ao planejamento do processo licitatório do contrato em análise. Em resposta, a PPSA encaminhou os respectivos Termo de Referência e Nota Técnica, informando, contudo, que não foi elaborado o Estudo Técnico Preliminar.

O Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA define Termo de Referência como sendo o “documento técnico aplicável às contratações de produtos ou serviços, o qual deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do Contrato”.

O mesmo regulamento define Nota Técnica como sendo o “documento obrigatório para o início das contratações [...], a ser elaborado pela Unidade Requisitante, manifestando interesse e necessidade na contratação da Aquisição de bem, da prestação de serviços em geral ou de obra ou serviços de engenharia, contendo a caracterização da necessidade, oportunidade, conveniência e o valor da contratação”.

Da análise dos requisitos, definições e conteúdo dos documentos enviados como resposta à solicitação de auditoria, verificou-se que restou prejudicada a análise, exigida para um Estudo Técnico Preliminar, das condições da contratação em termos de alternativas, escolhas e resultados pretendidos com a contratação. A ausência dessas avaliações gera um risco de necessidade de futuros ajustes no contrato, podendo resultar em contratação de soluções inadequadas ao objetivo do contrato.

Servindo como referência, o Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União afirma que o processo de planejamento de contratação deve ser pautado por, pelo menos, três documentos: estudo técnico preliminar, plano de trabalho e termo de referência. O conteúdo desejável desses três documentos é demonstrado a seguir:

- I. Estudo Técnico Preliminar: Necessidade da contratação; Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão; Requisitos da contratação; Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item; Levantamento de mercado; Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar; Estimativas preliminares dos preços; Descrição da solução de TI como um todo; Justificativas para o parcelamento ou não da solução; Resultados pretendidos; Providências para a adequação do ambiente do órgão; Análise de risco; e Declaração da viabilidade ou não da contratação;
- II. Plano de trabalho: Necessidade da solução de TI; Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item; e Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
- III. Termo de referência: Definição do objeto; Fundamentação da contratação; Descrição da solução de TI; Requisitos da contratação; Modelo de execução do objeto; Modelo de gestão do contrato; Forma de seleção do fornecedor; Critérios de seleção do fornecedor; Estimativas dos preços; e Adequação Orçamentária;

As análises demonstraram que, apesar de o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA exigir a elaboração da Nota Técnica e do Termo de Referência, não há a exigência da produção do Estudo Técnico Preliminar, conforme disposto na Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, o que demonstra a necessidade de atualização do normativo da companhia. Não há também incentivo à elaboração do Plano de Trabalho, como sugerido pelo o Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do TCU.

3. Utilização da métrica homem-hora para remuneração dos serviços contratados, sem atendimento aos requisitos do art. 5º, VIII, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

O item 7 do edital de licitação - Forma e Prazo De Pagamento define que o pagamento será mensal e referente aos serviços efetivamente realizados e aceitos pela empresa contratante, calculado pelo produto do número de horas efetivamente trabalhadas pelos respectivos valores unitários das correspondentes horas.

A IN SGD/ME nº 01/2019 determina que:

Art. 5º É vedado:

[...]

VIII - adotar a métrica homem-hora ou equivalente para aferição de esforço, salvo mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos;

O caráter de exceção é corroborado pela Súmula TCU 269²:

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a

² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/sumula/%22SUMULA-EJURIS-28921%22>

excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.

Não há no edital ou no termo de referência nenhuma justificativa para a excepcionalidade da métrica de execução adotada. Os objetos do contrato (ampliação da infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações, desenvolvimento, implantação e suporte técnico de sistemas de TI) são de natureza comum, não guardando nenhuma excepcionalidade que justifique a contratação pela métrica homem-hora.

Vale considerar que esse é o entendimento consignado na Portaria SGD/ME nº 6.432, de 15 de junho de 2021, que estabelece modelo de contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de Tecnologia da Informação e Comunicação, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. A portaria, em seu art. 2º, afirma que:

Art. 2º A contratação de serviços de operação de infraestrutura e atendimento a usuários de Tecnologia da Informação e Comunicação deverá ser realizada por meio de modelo de pagamento fixo mensal, vinculada exclusivamente ao atendimento de níveis mínimos de serviços previamente estabelecidos.

§ 1º O modelo não se configura como de dedicação exclusiva de mão de obra, contratação por homem/hora e tampouco por postos de trabalho.

O uso da métrica homem-hora, como apontado no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União, viabiliza o pagamento pela prestação de serviços não vinculado aos resultados, permitindo a remuneração de horas improdutivas, pagamentos por serviços parcialmente executados ou não executados. Da análise do termo de referência e do edital de licitação, fica evidenciado que a métrica foi adotada devido à ausência de um nível de serviço mínimo exigido em contrato e de um sistema que permitisse um efetivo controle dos serviços executados.

Questionada durante reunião virtual, a PPSA reconheceu que o modelo utilizado gera um risco de remuneração pela ineficiência, não sendo, assim, o mais adequado. No entanto, ressaltou que as atividades relacionadas ao contrato eram supervisionadas pelo gerente de TI e seu assessor especial. Informou também que havia sido implementado um sistema para gestão de requisições e incidentes, buscando aferir os níveis de serviço prestados, mas que sua utilização ainda não estava consolidada.

A PPSA também informou que desde maio de 2020, portanto depois de celebrado o contrato em questão, com a prolação do Acórdão nº 1262/2020-Plenário³, pelo Tribunal de Contas da União, a métrica homem-hora não é mais utilizada pela companhia, a qual passou a adotar a forma de contratação por “entregáveis”. É preciso destacar que o acórdão não trata especificamente do contrato em análise nesta auditoria e que esta apuração não abrangeu a análise da regularidade de contratos posteriores ao referido acórdão, restringindo-se à análise do contrato CT-PPSA-040-2019.

³ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2398001%22>

Buscando a adequação do contrato em análise às práticas atuais da PPSA, a companhia informou sobre a impossibilidade legal de renovação do contrato e destacou que a sua adequação aos dispositivos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, bem como a alteração da métrica de remuneração, resultaria em uma alteração contratual com “possibilidade de eventual interrupção do serviço contratado, com factíveis riscos de solução de continuidade desse serviço que é, hoje, imprescindível para boa consecução das atividades da PPSA”.

Pautando-se na argumentação trazida pela PPSA e na impossibilidade legal de renovação do contrato, entendeu-se como não razoável a recomendação da realização de ajustes ou sua interrupção. Ressalta-se, contudo, a necessidade de adequação dos normativos da companhia, principalmente o seu Regulamento Interno de licitações e Contratos, às atuais práticas da companhia e ao que dispõe a Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

4. Designação como suplente do gestor do contrato nº CT-PPSA-040-2019 de colaborador que, antes de ingressar na PPSA, atuava como empregado da empresa contratada pela estatal.

Os documentos referentes à designação dos responsáveis pelas atividades de acompanhamento e fiscalização do contrato registram que o portador do CPF ***.469.977-** foi formalmente designado em 11/08/2022 para a função de suplente de fiscal do contrato. Conforme consulta feita em 06/10/2022 ao site da PPSA, o suplente ocupava o cargo comissionado de Assessor Especial. A documentação referente à execução do contrato apontou que a mesma pessoa, no período de 01/2020 a 05/2022, era empregado da empresa a qual foi designado para fiscalizar.

A atuação de um ex-empregado como fiscal de contrato da empresa para qual prestou serviços, ainda que como suplente, gera um risco de conflito de interesses, uma vez que torna possível que o mesmo incorra na situação descrita no art. 5º, inciso IV da Lei 12.813/2013 (Lei do Conflito de Interesses): “atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

O Manual de Tratamento de Conflito de Interesses da Controladoria Geral da União⁴ analisa uma coletânea de dispositivos legais sobre o assunto, trazendo o seguinte esclarecimento:

[...] qualquer análise sobre riscos de conflito de interesses deve superar o mero enquadramento no texto legal e também avaliar de que modo e em que medida a situação pode comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública, tendo em vista o conceito de conflito de interesses estabelecido no inciso I, art. 3º da Lei nº 12.813/13.

Ainda de acordo com o referido manual, a análise do conflito de interesses deve ser feita, de forma preliminar, pelo próprio órgão ou entidade em que o agente público atua:

É o órgão ou entidade em que o agente público atua que detém maior conhecimento sobre suas competências institucionais, sobre suas atribuições e sobre as atividades

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/conflito-de-interesses/arquivos/manual-de-tratamento-de-conflito-de-interesse.pdf>

que efetivamente exerce em sua rotina de trabalho. Por essa razão, a manifestação prévia do órgão ou entidade de exercício do solicitante é subsídio fundamental para todo o procedimento de análise de riscos de conflito de interesses delineado na Portaria Interministerial nº 333/2013.

O tema conflito de interesses foi abordado do Relatório de Auditoria nº 201800944⁵, no qual a CGU avaliou a existência, a qualidade e a efetiva implantação das medidas da empresa estatal Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) voltadas à prevenção, detecção e remediação de atos de fraude e corrupção – conhecidas como medidas de integridade.

A partir do achado “4.3 Políticas e procedimentos de integridade aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos” desse relatório, foi implementada seguinte recomendação estruturante:

Adotar, formalmente, políticas e procedimentos relacionados aos seguintes temas: realização de patrocínios e doações filantrópicas, prevenção do nepotismo, prevenção da corrupção no relacionamento com terceiros, recebimento e oferecimento de brindes, presentes e entretenimentos e prevenção da ocorrência de conflito de interesses (detalhando e aperfeiçoando as disposições do Código de Ética e na Política de Integridade).

Destaca-se que o Programa de Integridade da PPSA é fundamentado em dois pilares essenciais: o Código de Conduta e Integridade e a Política Anticorrupção. O Programa contempla a análise da existência de conflito de interesses, prevendo a indicação da realização de consulta ao Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCI. Não obstante, no caso em questão, não foi possível constatar a aplicação efetiva dessa prática ou de outras medidas para gerenciamento satisfatório desse risco.

A companhia informou que optou por retirar do referido empregado a atribuição de fiscal suplente, passando então o contrato a contar, a partir de 09/02/2023, somente com a supervisão do fiscal titular.

⁵ Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855438>

RECOMENDAÇÕES

1 – Revisar os procedimentos e manuais de contratações, em especial o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA, buscando aderência às Resoluções CGPAR aplicáveis e, no que couber, à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e suas atualizações, e ao Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União.

Achados nºs 2 e 3

CONCLUSÃO

O presente trabalho de auditoria avaliou a aderência do contrato CT-PPSA-040-2019, celebrado entre a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. – PPSA e a Connectcom Teleinformática Comércio e Serviços Ltda, à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019. O Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União foi utilizado como referência de boas práticas.

O objeto do contrato é a prestação de serviços técnicos para gestão de contratos de tecnologia da informação, ampliação da infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações, desenvolvimento, implantação e suporte técnico de sistemas de TI para suporte às atividades desenvolvidas pela PPSA no seu escritório central, localizado na cidade do Rio de Janeiro – RJ. O período de vigência do contrato é de 30/12/2019 a 30/12/2024 e o seu valor é de R\$ 2.826.786,00 (dois milhões oitocentos e vinte e seis mil setecentos e oitenta e seis reais).

O escopo do trabalho abrangeu as etapas de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato, buscando responder as seguintes questões de auditoria:

1. O processo de planejamento da licitação e seleção do fornecedor cumpriu os requisitos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, da Lei nº 10.520/2002, do Decreto nº 5.450/2005, da Lei Complementar nº 123/2006, da Lei nº 13.303/2016 e do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA?
2. O objeto do contrato observa os critérios da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e, no que couber, as recomendações do Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União?
3. A gestão do contrato em análise está sendo realizada de acordo com os critérios da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e, no que couber, as recomendações do Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União?

Foi constatado que o processo de planejamento da contratação não contemplou a análise de alternativas de soluções e resultados pretendidos com a contratação, conteúdo requerido no Estudo Técnico Preliminar, cujo conteúdo é determinado no art. 2º, XI, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019. A documentação exigida pelo Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA limitava-se ao Termo de Referência e Nota Técnica.

A seleção dos fornecedores foi realizada na modalidade pregão eletrônico do tipo menor preço global e, dentro do escopo analisado, demonstrou aderência os requisitos da Lei nº 10.520/2002, do Decreto nº 5.450/2005, da Lei Complementar nº 123/2006, da Lei nº 13.303/2016 e do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA.

É preciso destacar que, em que pese o contrato ter incluído a gestão e fiscalização dos contratos da área de TI como parte dos serviços a serem contratados, o que é expressamente vedado no art. 3º, II, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, os testes de auditoria evidenciaram que os serviços executados são serviços de apoio à gestão, consistindo na elaboração e análise de documentos e provimento de informações para tomada de decisão dos gestores da PPSA, não havendo a transferência das competências legais da contratante para a contratada. A situação evidenciada enquadra-se no art. 3º, parágrafo único, da mesma norma, como exceção à vedação imposta de contratação de gestão de processos de TIC.

Foi também evidenciado que a metodologia de remuneração dos serviços prestados não observa o art. 5º, VIII, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, uma vez que a utilização da métrica homem-hora deve ocorrer somente em casos excepcionais e mediante justificativa, evitando-se, assim, o risco de remuneração pela ineficiência. A análise documental revelou que a adoção da metodologia ocorreu devido à ausência de um nível de serviço mínimo exigido em contrato e de um sistema que permitisse o controle dos serviços executados, não havendo nenhuma excepcionalidade em seu objeto.

Na tentativa de adequação do contrato ao exigido pelo art. 5º, VIII, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, a companhia informou sobre a impossibilidade legal de sua renovação, afirmando ainda que a alteração da métrica de remuneração, resultaria em uma alteração contratual com “possibilidade de eventual interrupção dos serviços contratado, com factíveis riscos de solução de continuidade desse serviço que é, hoje, imprescindível para boa consecução das atividades da PPSA”.

Considerando-se os riscos operacionais apontado pela PPSA, a impossibilidade legal de renovação do contrato, a ciência da situação e do tratamento ao risco conferido pela companhia em relação à possibilidade de ocorrência de transferência das atividades de gestão de contrato para a empresa contratada, bem como a declaração de que a métrica homem-hora deixou de ser adotada pela PPSA desde maio de 2020 com a prolação do Acórdão nº 1262/2020-Plenário do Tribunal de Contas da União, entendeu-se como não razoável a recomendação de realização de ajustes ou interrupção do contrato em análise. Recomendou-se, contudo, a atualização dos procedimentos e manuais de contratações, em especial o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA, buscando aderência às Resoluções CGPAR aplicáveis, à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e suas atualizações, no que couber, e ao Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União.

A análise da etapa de gestão do contrato demonstrou um risco de conflito de interesses relacionado à nomeação de um ex-empregado da empresa contratada para a função de suplente de fiscal do mesmo contrato. Tal situação gera o risco de incursão no disposto no art. 5º, inciso IV, da Lei 12.813/2013, que caracteriza o conflito de interesses pela atuação, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privado nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Diante do fato identificado, a PPSA optou por retirar do referido empregado a atribuição de fiscal suplente, passando então o contrato a contar, a partir de 09/02/2023, somente com a supervisão do fiscal titular.

A partir da implementação da recomendação, espera-se contribuir para a melhoria da gestão do processo de licitação e contratação de TI da PPSA, agregando valor por meio do aperfeiçoamento do processo de licitação e contratação, diminuindo os riscos associados e, em última análise, elevando o grau de maturidade dos controles da entidade.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A PPSA apresentou considerações gerais sobre os critérios utilizados para realizar a apuração do Contrato nº CT-PPSA-040-2019:

7. Primeiramente, tendo em vista que um ponto central de três dos quatro achados abordados pela CGU em seu relatório circunda normativos ali citados, quais sejam: (i) Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, de 04 de abril de 2019; e (ii) Resolução CGPAR nº 41/2022, de 04 de maio de 2022; cabe tecer comentários acerca da aplicação, à PPSA, desses normativos.

8. Segundo consta no Relatório de Apuração, ‘Foram identificadas fragilidades no processo de planejamento da contratação, **pela inobservância de aspectos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, a qual, segundo a Resolução CGPAR nº 41/2002** (sic.) aplica-se, **no que couber**, às empresas estatais.’ (grifo do autor).

9. Pontua-se, por oportuno, que, embora a Resolução CGPAR nº 41/2022 tenha sido publicada no dia 05 de agosto de 2022, data posterior à assinatura do contrato nº CT-PPSA-040-2019 (30 de dezembro de 2019), isso não altera o fato de que o argumento consubstanciado no Relatório de Apuração deve ser minuciosamente analisado.

10. Dito isso, tem-se que a Resolução CGPAR nº 41/2022 ‘Estabelece diretrizes e parâmetros para implementação, desenvolvimento e aperfeiçoamento da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação **nas empresas estatais federais**’ (Resolução CGPAR nº 41/2022) (grifo do autor).

11. Em seu art. 2º, inciso XII, a mencionada Resolução atrai a incidência da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019:

‘Art. 2º As práticas de governança de TIC devem incluir: (...)

XII - estabelecimento de processo formal para contratação e gestão de soluções de TIC, aderente, no que couber, às definições da Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019, ou de normativos que vierem a sucedê-la’;

12. A Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, por sua vez, trata das “contratações de Soluções de Tecnologia da Informação **pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)** serão disciplinadas por esta Instrução Normativa (IN).” (grifo do autor) [...].

14. Diante disso, em resumo, tem-se que:

a) de acordo com a Resolução CGPAR nº 41/2022, o estabelecimento de processo formal para contratação e gestão de soluções de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), deve ser **aderente, no que couber, às definições da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019;**

b) a Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 trata das contratações de Soluções de Tecnologia da Informação **pelos órgãos e entidades integrantes do SISP;**

c) o Decreto nº 7.579/2011 faculta às empresas públicas a participação no SISP. (grifos do autor)

15. Sendo assim, entende-se que, em análise sistemática aos dispositivos supracitados, o cuidado que o art. 2º, inciso XII, da Resolução CGPAR nº 41/2022, teve ao utilizar a redação “*no que couber*”, nos leva a interpretação de que a Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 somente é aplicável aos “*órgãos e entidades integrantes*” do SISP, de modo que somente as empresas públicas que optarem por participar do referido sistema é que deveriam observá-la – o que **não é o caso da PPSA, que não fez a opção de participar do SISP.** (grifo do autor)

16. Nesse sentido, cumpre destacar aqui que, em 2020, a CGU exarou Relatório de Avaliação nº 812668, no qual foram avaliados, entre outros, pontos relacionados à atuação da TI da PPSA. No mencionado relatório, a CGU inclusive explicitou:

É importante destacar que a IN SGD/ME nº 01/2019, embora não diretamente exigível da PPSA⁶

[nota de rodapé 9 informa: “A norma IN SGD/ME nº 01/2019 **é aplicável para unidades participantes do SISP, sendo utilizada, aqui, como referência para boas práticas.**” (...)] (grifo do autor)

Análise da equipe de auditoria

Em relação à aplicabilidade da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, a equipe de auditoria entende que a determinação constante no art. 2º, XII, da Resolução CGPAR nº 41 está posta com o intuito de desobrigar as empresas estatais federais, de forma generalizada, do cumprimento dos dispositivos que tratam de determinações relacionadas ao SISP, uma vez que a adesão ao sistema é facultativa para tais empresas, e de outros dispositivos que não sejam aplicados a situações específicas. Nos demais aspectos, o que inclui a contratação do objeto da auditoria, as orientações ali contidas são aplicáveis.

O Relatório de Avaliação nº 812668⁶, no mesmo sentido, ao afirmar que a IN SGD/ME nº 01/2019 é aplicável para unidades participantes do SISP, não sendo **diretamente** exigível da PPSA, não afirma que a PPSA não deve observância ao normativo, apenas reforça a possibilidade de exigência de forma indireta, como ocorre no caso de exigência através das Resoluções da CGPAR. A equipe de auditoria reconhece que, como trazido na manifestação da PPSA, à época da publicação do edital de contratação referente ao contrato CT-PPSA-040-2019 (28 de outubro de 2019) não vigorava a Resolução CGPAR nº 41, mas sim a Resolução CGPAR nº 11, norma que foi revogada pela Resolução CGPAR nº 41.

É preciso esclarecer que a Resolução CGPAR nº 11, em seu art. 2º, XIII, trazia, nos mesmos moldes da Resolução CGPAR nº 41, o dever de observância pelas empresas estatais federais, no que coubesse, à Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014:

Art. 2º As práticas de governança de TI devem incluir:

XIII — estabelecimento de processo formal para contratação e gestão de soluções de TI, aderente, no que couber, às definições da IN-SLTI nº 4/2014 **ou de normativos que vierem a sucedê-la**; (grifo nosso)

A Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2014 foi revogada pela Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 em abril de 2019, vindo a sucedê-la. Portanto, com base nos normativos vigentes à época do lançamento do edital de licitação em questão, a PPSA deveria observar os dispositivos da Resolução CGPAR nº 11 e da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

⁶ Relatório de Auditoria Anual de Contas da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) referente ao exercício de 2019.

Feitos os esclarecimentos necessários, a equipe de auditoria decide por corrigir o texto do relatório no que se refere à aplicabilidade da Resolução CGPAR nº 41 ao edital em questão, mantendo, contudo, o entendimento de que a PPSA deve observar, no que couber, os dispositivos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

Achado nº 1

Prestação de serviços de apoio técnico para gestão de contratos de TI.

Manifestação da unidade examinada

A PPSA apresentou as seguintes considerações sobre o Achado nº1:

29. Não obstante, adotando-se o entendimento anteriormente apresentado [entendimento da PPSA sobre não aplicabilidade da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 à companhia], a restrição do art. 3º, inciso II, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 não seria aplicável à PPSA, inclusive como destacado pela CGU no Relatório de Avaliação nº 812668, como será visto abaixo.

30. Com relação a este item B.2 [considerações sobre o Achado nº 1], importa também destacar que a inclusão de “gestão de contratos de TI” como objeto do Contrato nº CT-PPSA-040-2019 é na realidade indicativa dos serviços de apoio técnico-administrativo aos processos de gestão realizados pelos empregados da PPSA e decorre principalmente da estrutura de pessoal dessa companhia.

31. A PPSA foi concebida como uma empresa pública com quadro de pessoal enxuto, bem como o Plano de Cargos e Salários permanece em discussão com a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – SEST. Hoje, o horizonte para contratação de empregados do quadro efetivo da PPSA é 2024.

32. No exercício de 2019, a TI da PPSA contava com um gerente e dois empregados temporários, sendo esses últimos admitidos e demitidos em 09 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2019, respectivamente, de acordo com o prazo da contratação temporária. Somente em março de 2020, a PPSA passou a contar com dois postos ocupados por cargos comissionados na área de TI, o já citado gerente e um assessor especial.

33. No Relatório de Avaliação nº 812668, a CGU ponderou sobre a estruturação da TI da PPSA e, avaliando as contratações de apoio ao funcionamento dessa unidade organizacional – inclusive a do Contrato nº CT-PPSA-040-2019, objeto do Relatório de Apuração –, explicitou:

“Segundo informações prestadas pela estatal, **existe ainda o suprimento de atividades de TI por meio de contratos de prestação de serviços**, sendo dois atualmente vigentes: o de número CT-PPSA 009/2018, relativo à prestação de Service Desk, e **o de número CT-PPSA 040/2019, de objeto mais amplo, a saber, “prestação de serviços técnicos para gestão de contratos de TI, ampliação da infraestrutura de tecnologia da informação e comunicações, desenvolvimento, implantação e suporte técnico de sistemas de TI”**. A gestão de contratos de TI, de acordo com este último, abrange:

- Elaboração de documentação para processos licitatórios compreendendo pesquisa de mercado, Termo de Referência, Nota Técnica, Matriz de Riscos, planilhas de equalização de preços (quando for o caso), para

atendimento às novas aquisições da área de tecnologia da informação;

- Pesquisar fornecedores e criar cadastro para agilizar as tomadas de preço para as atividades inerentes à área; e
- Realizar a gestão e fiscalização dos contratos da área, compreendendo: acompanhamento da execução dos contratos; processo de pagamento mensal; processos de prorrogação contratual; necessidades de aditivos contratuais; processo orçamentário, pleitos dos contratados, aplicação de penalidades etc. (grifos do autor)

É importante destacar que a IN SGD/ME nº 01/2019, embora não diretamente exigível da PPSA, veda expressamente a contratação de gestão de processos de tecnologia da informação e comunicações (TIC) e de gestão de segurança da informação [...]. (grifos do autor)

Observa-se a ênfase dada por este normativo ao termo 'apoio', o que significa que a gestão - propriamente dita - das atividades de TIC não pode ser terceirizada. Ademais, **sempre que ocorrer a contratação do apoio à gestão (ou fiscalização), far-se-á necessária, obrigatoriamente, a supervisão de um servidor do órgão ou entidade (ou empregado, no caso das estatais).** Neste sentido, corroboram os subitens 9.2.3 do Acórdão TCU-Plenário nº 380/2011 e 9.2.2 do Acórdão TCU-Plenário nº 757/2011, os quais prescrevem que: '(...) em atenção às disposições contidas no Decreto-Lei 200/1967, art. 10, §7º, ocupe todos os papéis sensíveis (que executam tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle) com servidores públicos' [...]. (grifos do autor)

34. Nesse sentido, verifica-se que a contratação realizada tem como objetivo viabilizar o funcionamento da área de TI da PPSA, que se caracteriza de especial relevância especialmente nesta empresa pública, uma vez que a atuação de seus profissionais é realizada de forma majoritária por meio de ambientes de tecnologia da informação.

35. Portanto, diante da inviabilidade de atender as demandas por gestão de contratos de TI dentro de prazos demandados em detrimento da eficiência nas frentes de atuação dessa unidade organizacional da Companhia, optou-se pela celebração do Contrato nº CTPPSA-040-2019, que permite o apoio técnico-administrativo aos processos de gestão.

36. Comprovando que a Contratada não pratica atos de gestão, mas tão somente de apoio, foi elaborada a planilha (Anexo I) que contempla as atividades realizadas nos chamados apontados no Relatório de Apuração (pag. 12).

37. Ainda a respeito do tema deste item B.2, esclarece-se que, visando mitigar a questão levantada nesse Achado e para melhor guiar o funcionamento do Contrato nº CTPPSA-040-2019, a administração da PPSA enviou a orientação expressa ao Fiscal do Contrato contida na correspondência eletrônica aqui acostada na forma do Anexo II [...].

48. Registre-se que o Contrato nº CT-PPSA-040-2019 foi celebrado em 30 de dezembro de 2019, constando no parágrafo 14.2 como prazo de vigência:

“14.2. O prazo de execução e vigência do Contrato será de 60 (sessenta) meses, contados a partir da data da assinatura.”

49. Assim, prevê-se que seu término ocorrerá no dia 30 de dezembro de 2024, ou seja, restam somente 22 (vinte e dois) meses, sem que haja possibilidade de prorrogação desse prazo[...].

57. [...] o enquadramento do contrato CT-PPSA-040-2019 ao que dispõe os artigos. 3º e 5º da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, como recomendado pela CGU,

implica na necessidade de modificação contratual. A nosso ver, buscar isso junto à Contratada ensejaria, por um lado, grande risco jurídico de questionamento judicial em face ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório e, por outro, a possibilidade de eventual interrupção dos serviços contratado, com factíveis riscos de solução de continuidade desse serviço que é, hoje, imprescindível para boa consecução das atividades da PPSA.

58. Isso porque resta claro que a imposição de alteração unilateral do contrato, ainda que para cumprimento de determinação da CGU, culminaria na violação do equilíbrio entre legalidade e estabilidade, ameaçando a segurança jurídica e boa-fé objetiva instrumentais ao estabelecimento de confiança entre as partes [...].

Análise da equipe de auditoria

O entendimento da equipe de auditoria sobre a aplicabilidade da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 à PPSA já foi demonstrado na análise das considerações gerais. Entende-se que a PPSA deve observar, no que couber, os dispositivos da norma.

Em relação às considerações postas pela PPSA sobre o Relatório de Avaliação nº 812668, é preciso esclarecer que se trata do Relatório de Auditoria Anual de Contas da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) referente ao exercício de 2019, tendo como escopo avaliar a implantação do programa de integridade da empresa; a adequação dos sistemas de TI frente às demandas atuais e àquelas previstas para 2020, com ênfase no Sistema de Gestão da PPSA (SGPP); a gestão e a governança de TI, incluindo a implementação da Política de Segurança da Informação; a estruturação orçamentária; a estratégia de alocação de pessoal; e a tempestividade da divulgação das informações financeiras trimestrais.

O Relatório de Avaliação nº 812668 fez suas considerações sobre o contrato CT-PPSA 040/2019 como resultado da análise da estrutura de governança de TI da PPSA, destacando a situação do quadro de pessoal e apontando oportunidades de melhoria na gestão de pessoas. Os trechos do relatório trazidos pela PPSA apenas reforçam o risco de trazer o item 3.1 do Termo de Referência no contrato em questão.

Analisadas as atividades desenvolvidas na amostra de serviços realizados pela empresa contratada (Anexo I) e considerando também a Correspondência eletrônica contendo orientações acerca da fiscalização do objeto do Contrato nº CTPPSA0402019 (Anexo II), ficou constatado que os serviços executados são serviços de apoio à gestão, envolvendo apoio técnico na elaboração e análise de documentos e provimento de informações para tomada de decisão dos gestores. A situação evidenciada enquadra-se no art. 3º, parágrafo único, da mesma norma, como exceção à vedação imposta.

Diante dos argumentos trazidos pela PPSA, em especial aos itens 37, 48, 49, 57 e 58, destacados acima, somados às informações trazidas nos Anexos I e II da manifestação da unidade examinada, a Equipe de Auditoria decide pela alteração do título do Achado de “Contratação de objeto vedado pelo art. 3º, II, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019”, constante no Relatório Preliminar, para “Prestação de serviços de apoio técnico para gestão de contratos de TI.” e entende como não razoável a realização de ajustes ou interrupção do contrato, tendo-se em vista a ciência da situação e o tratamento ao risco conferido pela PPSA em relação à possibilidade de ocorrência de transferência das atividades de gestão de contrato para a empresa contratada.

Achado nº 2

Ausência de análise de alternativas de soluções e resultados pretendidos com a contratação, conteúdo exigido no art. 2º, XI, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

Manifestação da unidade examinada

A PPSA apresentou as seguintes considerações sobre o Achado nº 2:

17. Com base no exposto [nas considerações gerais], a ausência de Estudo Técnico Preliminar no processo administrativo da Contratação pode ser justificada pela adoção da interpretação exposta, uma vez que a Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 não seria aplicável à PPSA.

18. Ainda em relação ao Estudo Técnico Preliminar, é necessário pontuar que o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA foi aprovado pelo Conselho de Administração no dia 22 de março de 2018 e elaborado com base na Lei nº 13.303/2016, no Decreto nº 8.845/2016 e nos eventuais normativos aplicáveis à época.

19. Tanto na Lei nº 13.303/2016, quanto no Decreto nº 8.845/2016, não havia previsão acerca da necessidade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, na etapa de planejamento das contratações [...].

20. É importante ressaltar que o termo “projeto básico”, definido na referida lei, está relacionado a obras e não se aplica à contratação de TI, objeto da discussão em questão [...].

21. Ademais, à época da realização do Pregão Eletrônico nº PE.PPSA.017/2019, era o Decreto nº 5.450/2005 que regulamentava tal modalidade licitatória e o normativo **não previa o Estudo Técnico Preliminar na fase de planejamento da contratação.**

(grifos do autor)

22. Embora tal previsão tenha sido, posteriormente, inserida por meio do art. 8º, inciso I, do Decreto nº 10.024/2019 - publicado no dia 23 de setembro de 2019, seu art. 61, § 2º, determinava que as licitações, cujos editais tenham sido publicados **até 28 de outubro de 2019, permaneceriam regidas pelo Decreto nº 5.450/2005** [...].

(grifo do autor)

23. Esse é o caso do Edital do Pregão Eletrônico nº PE.PPSA.017/2019, que foi publicado no Diário Oficial da União no dia 24 de outubro de 2019 e, por isso, continuou sendo regido pelo Decreto nº 5.450/2005 [...].

24. A demonstração da observância dos requisitos do Decreto nº 5.450/2005, no Pregão Eletrônico nº PE.PPSA.017/2019, inclusive, consta no Relatório de Apuração: ‘A análise dos documentos do pregão demonstrou que, dentro do escopo analisado, **o processo de seleção observou os requisitos da Lei nº 10.520/2002, do Decreto nº 5.450/2005, da Lei Complementar nº 123/2006, da Lei nº 13.303/2016 e do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA.**’ (grifo do autor)

25. É imperioso asseverar, ainda, que a ausência de previsão expressa de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, no bojo do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA, não impediu que tal documento fosse confeccionado no âmbito dos processos licitatórios realizados, após a entrada em vigor do Decreto nº 10.024/2019 [...].

26. Diante disso, a alteração do Regulamento Interno de Licitações e Contratos que está em trâmite na PPSA [...] só formalizará obrigação que já vem sendo cumprida [...].

60. Para além do entendimento exposto anteriormente acerca da não aplicação da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 à PPSA, cumpre informar que o Regulamento

Interno de Licitações e Contratos já está em revisão como demonstrado no parágrafo 26. Ademais, em sua 107ª Reunião Ordinária, realizada em 28 de dezembro de 2022,

o Conselho de Administração tomou conhecimento da revisão do Regulamento Interno de Licitações e Contratos ora em desenvolvimento. Tal revisão implicará a elaboração ou incorporação de diversos procedimentos específicos tais como: novo procedimento para elaboração de pesquisa de preços; procedimento para elaboração de Estudo Técnico Preliminar, procedimento de alteração de contratos, procedimento para contratação sem licitação, entre outros.

61. Quanto à obrigação de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, necessário explicitar que apenas formalizará o que vem sendo cumprido pela PPSA, desde a entrada em vigor do Decreto nº 10.024/2019, cujas orientações vigentes serão incorporadas a um procedimento específico conforme estabelecido no sistema de padronização e de gestão de documentos da PPSA.

Análise da equipe de auditoria

O entendimento da equipe de auditoria sobre a aplicabilidade da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 à PPSA já foi demonstrado na análise das considerações gerais. Entende-se que a PPSA deve observar, no que couber, os dispositivos da norma.

Em relação à exigência do Estudo Técnico Preliminar, a equipe de auditoria reconheceu na análise das considerações gerais, que à época da publicação do edital do Pregão Eletrônico nº PE.PPSA.017/2019, referente ao contrato CT-PPSA-040-2019, vigorava a Resolução CGPAR nº 11 que, em seu art. 2º, XIII, trazia o dever de observância pelas empresas estatais federais, no que coubesse, à Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014. A Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2014 foi revogada pela Instrução Normativa SGD/ME nº 1 em abril de 2019.

Portanto, com base nos normativos vigentes à época do lançamento do edital de licitação em questão, a PPSA deveria observar os dispositivos da Resolução CGPAR nº 11/2016 e da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

Pelo exposto, ainda que não houvesse previsão acerca da necessidade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar na Lei nº 13.303/2016, no Decreto nº 8.845/2016 ou no Decreto nº 5.450/2005, como citado nos itens 18 a 23 da manifestação da unidade auditada, deveria ser observada a necessidade de elaboração do Estudo Técnico Preliminar posta na Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

É necessário esclarecer que o trecho do relatório citado no item 24 da manifestação da unidade auditada afirma que a aderência aos critérios legais se dá quanto a etapa de seleção do fornecedor. A etapa do processo licitatório na qual deve haver a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e na qual foi apontada a fragilidade pela não elaboração desse documento é a etapa de planejamento.

Diante das informações trazidas nos itens da manifestação da unidade auditada, a equipe de auditoria decide por manter a recomendação de revisar os procedimentos e manuais de contratações, em especial o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA, buscando aderência às Resoluções CGPAR aplicáveis e, no que couber, à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e suas atualizações, e ao Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União.

Achado nº 3

Utilização da métrica homem-hora para remuneração dos serviços contratados, sem atendimento aos requisitos do art. 5º, VIII, da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019.

Manifestação da unidade examinada

A PPSA apresentou as seguintes considerações sobre o achado nº 3:

39. Quanto a esse ponto especificamente, embora exista a interpretação de que tal dispositivo da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 não seria aplicável à PPSA, como já esposado anteriormente, **cabe destacar que a métrica “homem hora” não é mais utilizada pela companhia, desde a prolação do Acórdão nº 1262/2020 – Plenário, pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”).** (grifos do autor)

40. O TCU, proferiu o Acórdão nº 1262/2020 – Plenário, no qual determinou a adoção de algumas medidas, pela PPSA, **de modo que, a partir de então, passou-se a adotar a forma de contratação por “entregáveis” e, não mais, a métrica de cobrança “homem-hora”.** (grifos do autor)

Análise da equipe de auditoria

Diante da exposição trazida pela PPSA, em especial aos itens 48, 49, 57 e 58 citados Manifestação da unidade examinada do Achado 1, a companhia informou sobre a impossibilidade legal de renovação do contrato e destacou que a sua adequação aos dispositivos da Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019, bem como a alteração da métrica de remuneração, resultaria em uma alteração contratual com “possibilidade de eventual interrupção dos serviços contratado, com factíveis riscos de solução de continuidade desse serviço que é, hoje, imprescindível para boa consecução das atividades da PPSA”.

Diante dos argumentos trazidos pela PPSA e considerando a declaração da PPSA de que desde maio de 2020, com a prolação do Acórdão nº 1262/2020-Plenário⁷, pelo Tribunal de Contas da União, a métrica homem-hora não é mais utilizada pela companhia, a qual passou a adotar a forma de contratação por “entregáveis”, a equipe de auditoria entende como não razoável a recomendação da realização de ajustes ou interrupção do contrato. Contudo, decide por manter a recomendação de revisar os procedimentos e manuais de contratações, em especial o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA, buscando aderência às Resoluções CGPAR aplicáveis e, no que couber, à Instrução Normativa SGD/ME nº 1/2019 e suas atualizações, e ao Guia de Boas Práticas em Contratação de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União.

Achado nº 4

Designação, como suplente do gestor do contrato nº CT-PPSA-040-2019, de colaborador que, antes de ingressar na PPSA, atuava como empregado da empresa contratada pela estatal.

⁷ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2398001%22>

Manifestação da unidade examinada

A PPSA apresentou as seguintes considerações sobre o Achado nº 4:

41. Inicialmente, em 17 de janeiro de 2020, houve a designação do Sr. J. S. H., Gerente de Recursos Humanos e Suporte Corporativo, como fiscal suplente do contrato, o que foi modificado, no dia 11 de agosto de 2022, para nomeação de A. A. S., que era ocupante do cargo comissionado de livre provimento de Assessor Especial de Tecnologia da Informação da PPSA, desde junho de 2022 [...] ⁸.

42. Tal modificação foi justificada pela ausência de vínculo de A. A. S. com a Contratada, na data de sua designação como fiscal de contrato suplente. Não se vislumbrava, pois, o risco de conflito de interesses, previsto no art. 5º, inciso IV, da Lei nº 12.813/2013[...].

43. Sob outra perspectiva, é preciso repisar que a PPSA foi concebida como uma empresa pública com quadro de pessoal enxuto, bem como o Plano de Cargos e Salários permanecia, à época da realização da Contratação, em discussão com a SEST, sendo hoje o ingresso de empregados do quadro efetivo previsto para 2024 [...].

45. Logo, a escolha de A. A. S como fiscal do contrato suplente se deu por conta da inexistência de alternativas dentro da TI da PPSA, uma realidade específica da PPSA [...].

67. Como explicitado no item B.4 [considerações sobre o Achado nº4, citadas acima], não obstante nossas colocações, a PPSA optou, diante da recomendação da CGU, em retirar do empregado designado a atribuição de fiscal suplente Anderson Almeida Santos, passando então o contrato a contar somente com a supervisão do fiscal titular. Isso já foi implementado conforme designação de fiscal de contrato (Anexo III).

Análise da equipe de auditoria

Diante da evidência trazida no Anexo III (Designação de Fiscal de Contrato), citada na manifestação da unidade examinada, entende-se que a PPSA adotou a medida que entendeu adequada para o tratamento ao risco apontado, não havendo, neste trabalho, a necessidade de recomendação para o achado.

Destaca-se que o tema conflito de interesses foi abordado do Relatório de Auditoria nº 201800944⁹, no qual a CGU avaliou a existência, a qualidade e a efetiva implantação das medidas da empresa estatal Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) voltadas à prevenção, detecção e remediação de atos de fraude e corrupção – conhecidas como medidas de integridade. Tal relatório gerou a seguinte recomendação estruturante:

"Adotar, formalmente, políticas e procedimentos relacionados aos seguintes temas: realização de patrocínios e doações filantrópicas, prevenção do nepotismo, prevenção da corrupção no relacionamento com terceiros, recebimento e oferecimento de brindes, presentes e entretenimentos e prevenção da ocorrência de conflito de interesses

⁸ Os nomes foram descaracterizados para evitar exposição das pessoas citadas.

⁹ Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855438>

(detalhando e aperfeiçoando as disposições do Código de Ética e na Política de Integridade)."

Tal recomendação já foi implementada pela PPSA, o que resultou na atualização do Programa de Integridade da PPSA, que passou a contemplar a orientação de se consultar o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses – SeCi em casos onde possa haver risco de tal conflito;