



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IBAMA

Exercício 2020

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

RELATÓRIO DE APURAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE**

Unidade Examinada: **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos
Naturais Renováveis - IBAMA**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Apuração: **972228**

3 de dezembro de 2021

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 de apuração sobre o processo de prorrogação do contrato nº 02/2018, firmado pelo Ibama com a empresa MBA Tecnologia LTDA., que tem por objeto a *“prestação de serviços de desenvolvimento de aplicativo multiplataforma para dispositivos do tipo smartphone, tablets, smartwatches, smartTVs e sensores inteligentes”*.

A auditoria abrangeu principalmente o 3º termo aditivo contratual, que prorrogou a vigência do contrato por dois meses.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A partir de informações obtidas em outros trabalhos realizados no Ibama, como a Auditoria Anual de Contas, exercício 2020, e o monitoramento das recomendações do Relatório nº 201800803, foi identificada a necessidade de avaliação do contrato nº 02/2018, uma vez que os serviços prestados atendiam diretamente a implementação de ações relacionadas ao processo sancionador ambiental.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

Constatou-se que houve descontinuidade da prestação dos serviços de desenvolvimento de sistemas “mobile” que eram prestados no âmbito do contrato nº 02/2018 por cerca de oito meses.

Essa interrupção decorreu da decisão do Diretor da Diplan de reduzir o prazo de prorrogação do referido contrato para dois meses, sem que fossem apresentadas as devidas justificativas para tanto. Verificou-se ainda que tal decisão contrariou a instrução processual desenvolvida, a qual previa a prorrogação do contrato por doze meses e a inclusão de cláusula de rescisão antecipada, e não seguiu as orientações da equipe técnica que, na elaboração da análise de risco previamente ao 3º termo aditivo, alertou para a possibilidade de interrupção dos serviços, caso o contrato não fosse prorrogado.

Como consequência, apurou-se que tal situação impactou diretamente o funcionamento de atividades finalísticas do Instituto que dependiam desses serviços, tais como: a fiscalização ambiental, a etapa de conciliação do processo sancionador ambiental, o instrumento de conversão de multas e a gestão dos CETAS.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AI	Autos de Infração Ambiental
Cetas	Centro de Triagem de Animais Silvestres
CGEAD	Coordenação-Geral de Administração
COBIO	Coordenação de Gestão, Destinação e Manejo da Biodiversidade
COGEC	Coordenação de Gerenciamento de Contratos
DBFLO	Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas
Diplan	Diretoria de Planejamento, Administração e Logística
Dipro	Diretoria de Proteção Ambiental
PDA	Personal Digital Assistants (Assistente Pessoal Digital)
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
Sabi[á]	Sistema Brasileiro de Apuração de Infrações Ambientais
SIAM	Superintendência de Apuração de Infrações Ambientais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. Descontinuidade dos serviços de desenvolvimento de sistemas “mobile”, apontados como imprescindíveis e essenciais, prejudicando o funcionamento de atividades finalísticas do órgão	8
RECOMENDAÇÕES	18
CONCLUSÃO	19
ANEXOS	20
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	20

INTRODUÇÃO

Trata-se de apuração sobre o processo de prorrogação do contrato nº 02/2018, firmado pelo Ibama com a empresa MBA Tecnologia LTDA. (atualmente Zello Tecnologia da Informação LTDA.), que tem por objeto a “*prestação de serviços de desenvolvimento de aplicativo multiplataforma para dispositivos do tipo smartphone, tablets, smartwatches, smartTVs e sensores inteligentes*”. O contrato foi firmado em 15/02/2018 pelo prazo inicial de doze meses, mensurado em Unidades de Serviços Técnico (UST) no quantitativo máximo de 20.000 USTs anuais, com valor unitário de R\$ 282,30 e custo anual estimado de R\$ 5.646.000,00. Ao final de sua vigência, em 15/04/2020, o total de despesas do contrato foi de R\$ 13.351.084,22.

A auditoria abrangeu principalmente o 3º termo aditivo contratual, firmado em 14/02/2020, que prorrogou a vigência do contrato por dois meses, de 15/02/2020 a 15/04/2020.

O trabalho buscou responder às seguintes questões de auditoria:

1. *A decisão para a alteração do tempo de prorrogação do contrato está devidamente fundamentada?*
2. *A prorrogação do contrato por um período mais curto causou impacto negativo nas atividades do Ibama?*

Para tanto, foram realizadas análises documentais, com destaque para os processos administrativos n.º 02001.122837/2017-81 (contratação da MBA), 02001.004013/2020-25 (processo aberto para substituir o contrato da MBA) e 02001.017203/2020-11 (contratação do SERPRO), além de entrevistas com os fiscais requisitantes das áreas finalísticas do Instituto e com os fiscais técnicos da área de TI.

Como resultado, constatou-se que houve descontinuidade na prestação dos serviços de desenvolvimento de sistemas “mobile”, prejudicando o funcionamento de atividades finalísticas do órgão, conforme os fatos discriminados a seguir.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Descontinuidade dos serviços de desenvolvimento de sistemas “mobile”, apontados como imprescindíveis e essenciais, prejudicando o funcionamento de atividades finalísticas do órgão

A partir das apurações empreendidas, verificou-se que a decisão do Diretor da Diplan de alterar o prazo de prorrogação do contrato nº 02/2018 com a empresa MBA Tecnologia Ltda., reduzindo-a de doze para dois meses, ocasionou a descontinuidade da prestação dos serviços de desenvolvimento de sistemas “mobile”, considerados como imprescindíveis e essenciais ao Instituto, por cerca de oito meses. Como consequência, apurou-se que tal situação impactou diretamente o funcionamento de atividades finalísticas do Instituto que dependiam desses serviços, tais como: a fiscalização ambiental, a etapa de conciliação do processo sancionador ambiental, o instrumento de conversão de multas e a gestão dos CETAS.

Como agravante, vale destacar que o despacho decisório não foi acompanhado das devidas justificativas e motivação para o ato, em desacordo aos princípios da administração pública (CF/88, art.37). Além disso, a decisão do Diretor, adotada três dias antes do término da vigência contratual, diferiu da instrução processual desenvolvida até então, a qual previa a prorrogação do contrato por doze meses com cláusula de rescisão antecipada, e não seguiu as orientações da equipe técnica da área de TI que, na elaboração da análise de risco, alertou para a possibilidade de interrupção dos serviços.

Dessa forma, concluiu-se que o referido gestor contribuiu diretamente para que esse risco se concretizasse, atuando, portanto, de modo incompatível com a Política de Gestão de Riscos e Integridade (PGRI) do Ibama (Portaria nº 3.540/2018).

A seguir, apresenta-se o detalhamento da situação observada.

1. Breve histórico da execução e dos aditivos ao contrato nº 02/2018

O contrato nº 02/2018 teve seu primeiro ano de vigência de 15/02/2018 a 15/02/2019 e tinha como objetivo atender a demandas de soluções de softwares específicas das áreas de negócio do Ibama, estando alinhada ao PDTI 2016-2019. Tendo em vista que a execução contratual se encontrava adequada e diante da necessidade de dar continuidade aos projetos iniciados, em 14/02/2019 foi firmado o 1º termo aditivo ao contrato, prorrogando-o por mais doze meses, com nova data de término em 15/02/2020.

Conforme registrado em Notas Técnicas, no primeiro ciclo contratual (fev/2018 a fev/2019) foram iniciados os projetos de reformulação da plataforma do auto de infração eletrônico (AI-e), com a substituição do PDA; do aplicativo para gestão do Cetas; do aplicativo para criação e fiscalização de projetos de recuperação ambiental; do aplicativo para permitir que os autuados pudessem manifestar interesse na conversão de multas ambientais, entre outros.

Já no segundo ciclo (fev/2019 a fev/2020), a prioridade foi o atendimento ao Decreto nº 9.760/2019, publicado em abril de 2019, que criou a etapa de conciliação ambiental no

processo sancionador. Desse modo, iniciou-se no âmbito do contrato o desenvolvimento do aplicativo Sabi[á], com o intuito de atender a essa nova demanda. Em paralelo, deu-se continuidade ao desenvolvimento da plataforma do auto de infração eletrônico e dos aplicativos para gestão dos projetos ambientais e gestão do Cetas.

Durante esse segundo ciclo, em função das novas demandas, foi assinado em 02/08/2019 um 2º termo aditivo, acrescentando 25% no quantitativo originalmente contratado, passando para 25.000 UST o total anual.

2. Tratativas para celebração do 3º termo aditivo

No início de 2020, haja vista a proximidade do fim de sua vigência (fev/2020), iniciaram-se as tramitações para mais uma prorrogação contratual por 12 meses.

Nesse contexto, a equipe técnica de fiscalização do contrato elaborou, em 09/01/2020, a Nota Técnica nº 21/2019/CSI/CGTI/DIPLAN, destacando que a execução do contrato se encontrava *“positiva tecnicamente, visto não haver nenhum descumprimento aos indicadores, e, conseqüentemente, nenhuma indicação de sanção que possa afetar a execução contratual”*. Em complemento, apresentou-se resultado de pesquisa de satisfação com os fiscais requisitantes das áreas de negócio, os quais indicavam o atendimento satisfatório dos serviços.

A Nota destacava ainda que os serviços prestados no âmbito do contrato nº 02/2018 eram classificados como essenciais e imprescindíveis ao Ibama, tendo em vista *“a latente necessidade de dar continuidade aos serviços de manutenções evolutivas e adaptativas que estão surgindo após a recente implantação em produção, novembro de 2019, para atender o negócio de apuração de infrações ambientais”*.

É importante registrar que naquele momento a equipe técnica já apontava que eventual descontinuidade do contrato traria *“grandes impactos negativos ao negócio Ibama”*, visto que se tratava de um novo sistema e que no momento de construção os normativos e regras de negócio estavam sendo criados em paralelo com o sistema, sendo normal a crescente demanda nos primeiros 6 meses de uso da plataforma.

Nesse cenário, destacou-se os seguintes riscos de descontinuar o contrato:

- Descontinuidade do uso da plataforma por ausência de manutenção;
- Ausência de adaptação na plataforma para atender as possíveis mudanças no processo de negócio;
- Paralisação de todo o processo de aplicação de multas a nível nacional por falta de ferramenta funcional disponível aos fiscais federais em campo;
- Paralisação de todo o processo de apuração de multas e possíveis conversões em serviços ambientais;
- Não atendimento ao Decreto nº 9.760 de 2019;
- Desatualização da Plataforma Sabiá para atender a evolução do processo de negócio de apuração de infrações ambientais

O gestor do contrato, por sua vez, corroborou o entendimento acerca da essencialidade e imprescindibilidade dos serviços, ressaltando a necessidade de sua renovação a fim de atender ao processo de fiscalização e conciliação ambiental,

especialmente em relação ao recém publicado Decreto nº 9.760/2019. Nesse sentido, solicitou a inclusão de cláusula prevendo a possibilidade de rescisão antecipada, caso uma nova contratação em substituição fosse concluída antes do término da vigência do contrato nº 02/2018.

Seguindo as tratativas para prorrogação contratual, o processo tramitou e teve o aval da Coordenação-Geral de TI (CGTI), da Coordenação-Geral de Administração (CGEAD), da Procuradoria Federal Especializada (PFE), que, entre outras recomendações, solicitou a inclusão do Mapa de Riscos previamente à prorrogação, e da Coordenação de Execução Financeira (CEOFI), que realizou a emissão do respectivo empenho considerando a renovação por 12 meses¹.

Conforme recomendação da PFE, foi elaborada, em 28/01/2020, a Análise de Risco em que a equipe técnica e o gestor do contrato destacam, como um dos riscos de maior nível (Probabilidade x Impacto), a *“Interrupção da prestação do serviço após a fase de Operação Assistida”*, haja vista a *“possibilidade de não renovar o atual contrato, tendo em vista o iminente prazo de expiração do contrato - 15/2/2020”*.

Por fim, elaborou-se a minuta do 3º termo aditivo, com a prorrogação por 12 meses e inclusão da cláusula com possibilidade de rescisão antecipada (Cláusula Sexta, Parágrafo Único), a qual foi aprovada pela COGEC e CGEAD, em 03/02/2020, e posteriormente enviada ao Diretor da Diplan para autorização da celebração do terceiro termo aditivo.

3. Decisão administrativa de alterar a prorrogação por 2 meses

Ocorre que no dia 12/02/2020, isto é, três dias antes do término da vigência contratual, o referido diretor decidiu alterar, sem apresentar as devidas justificativas, o prazo de prorrogação do contrato nº 02/2018 para 2 (dois) meses, de 15/02/2020 a 15/04/2020, contrariando toda a instrução processual desenvolvida até então, especialmente os riscos de descontinuidade levantados pela equipe técnica.

Como consequência, verificou-se que, com a redução do prazo de prorrogação e encerramento do contrato em abril/2020, o Instituto ficou sem a prestação dos serviços de desenvolvimento de software “mobile”, considerados como essenciais e imprescindíveis, por cerca de 8 meses, haja vista que as primeiras ordens de serviços do novo contrato que o substituiu (Contrato nº 40/2020, assinado com o Serpro em outubro/2020) somente foram emitidas em dezembro de 2020.

Em razão disso, foram identificados junto às áreas finalísticas do Ibama impactos negativos decorrente desse período sem cobertura contratual, os quais serão apresentados mais adiante.

Ainda em relação ao despacho decisório, cabe salientar que - considerando se tratar de um contrato de TI, cujo serviço de desenvolvimento de software atendia diversas Diretorias, tais como DIPRO (fiscalização ambiental), SIAM/Presidência (processo sancionador ambiental) e DBFLO (gestão dos Cetos) - tal decisão não foi levada ao Comitê de Governança Digital – CGD do Instituto, que é a estrutura colegiada composta por todos os titulares das

¹ O valor do empenho, R\$ 588.125,00, é referente a 1/12 avos do valor anual do contrato.

Diretorias do Ibama e da CGTI, que tem como atribuição avaliar e deliberar sobre as ações de TI, especialmente aquelas transversais à toda instituição, como era a presente contratação.

Portanto, verificou-se que, sem apresentar quaisquer justificativas nos autos do processo que fundamentasse sua decisão, o Diretor antecipou a data prevista para encerramento do contrato vigente, de fevereiro de 2021 (prorrogação de 12 meses) para abril de 2020 (prorrogação de 2 meses), e excluiu a cláusula que possibilitava a sua rescisão no momento que houvesse outro contrato apto a substituí-lo, instrumento esse criado justamente para mitigar o risco de descontinuidade dos serviços. Desse modo, avalia-se que o ato decisório do diretor da Diplan contribuiu diretamente para que o risco apontado pela equipe técnica se concretizasse.

Sobre a ausência das razões que o levaram a tomar a decisão, ressalta-se que tal atitude violou um dos princípios basilares da administração pública, que é a necessidade de motivação dos atos administrativos, conforme estabelecido na CF/88, art. 37, e na Lei nº 9.784/99, art. 2º, § único, VII, especialmente no presente caso, em que a decisão do diretor foi contrária à instrução processual.

4. Análise das alegações apresentadas à CGU para a alteração no prazo de prorrogação

Quando questionado por esta Auditoria sobre as razões para sua decisão, tendo em vista sua ausência nos autos do processo, o diretor alegou que se pautou no Relatório de Análise de Vulnerabilidade de Código do Processo Sancionador, confeccionado pelo Serpro. Segundo o Diretor, tal relatório denotava a urgência da substituição do contrato. Além disso, informou que à época já havia a expectativa da contratação do Serpro pelo Ibama.

Sobre as justificativas apresentadas à CGU, cabe registrar que, quanto ao documento elaborado pelo Serpro, datado de 10/02/2020, ao analisar o relatório não se verificou qualquer indicação de urgência para substituição do contrato nº 02/2018. O que existe é uma análise preliminar de vulnerabilidades de código², baseada nos relatórios produzidos pela ferramenta Fortify SCA (Static Code Analyzer) sobre a solução “processo sancionador”.

O próprio relatório destaca que haveria a necessidade de se realizar análises mais aprofundadas a partir dos resultados encontrados, em um “*processo minucioso de revisão e correção*”, uma vez que ferramentas de análise estática, no geral, podem produzir falsos positivos³.

Além disso, é importante registrar que esses testes de vulnerabilidades de código fazem parte de um processo ordinário de avaliação da qualidade de software para fins de aceite dos produtos entregues pelas empresas contratadas. Nesse sentido, o próprio Termo de Referência vinculado ao contrato nº 02/2018 prevê a avaliação estática de código-fonte pela equipe técnica de fiscalização durante o processo de aceite dos serviços, conforme abaixo:

9.1. A qualidade dos serviços executados será aferida periodicamente, obedecendo aos Níveis Mínimos, as obrigações contratuais, os critérios de qualidade e adequação estabelecidos pela CONTRATANTE.

² A análise realizada é também conhecida como análise estática ou testes de vulnerabilidade caixa-branca.

³ Falso positivo são situações em que o apontamento feito pela ferramenta não consiste de fato em uma falha.

9.2. A verificação quanto a aspectos de segurança da informação pode incluir avaliação estática de código-fonte e dinâmica da aplicação quanto às boas práticas previstas em seu guia de desenvolvimento seguro e em normativos correlatos e testes na solução desenvolvida, abrangendo os aspectos de segurança da informação previstos no processo de desenvolvimento e em normativos internos.

Assim, (i) a indicação preliminar de eventuais vulnerabilidades no código sem que houvesse avaliação posterior as confirmando e tendo em vista que (ii) não há manifestação da equipe técnica do Ibama responsável pela fiscalização do contrato sobre essa questão, nem da empresa contratada, e considerando que, de acordo com os gestores e fiscais, (iii) o contrato estava atendendo satisfatoriamente aos níveis de serviço definidos, conforme já relatado, avalia-se que o referido relatório preliminar de vulnerabilidades, por si só, não teria o caráter de impor urgência para rescisão ou substituição do contrato, conforme alegado pelo Diretor.

Quanto ao outro fator trazido, referente à expectativa de uma nova contratação em substituição ao referido contrato, verificou-se que, até a sua decisão (12/02/2020), ainda não havia qualquer processo de planejamento aberto no Ibama para tanto. O Documento de Oficialização de Demanda - DOD e a instituição da equipe de planejamento para a nova contratação ocorreram somente 7 e 14 dias, respectivamente, após a decisão de alterar o prazo de prorrogação do contrato.

Portanto, fica evidenciado que a decisão foi tomada antes que tivesse sido iniciado um novo processo de contratação para substituir o referido contrato.

Adicionalmente, vale mencionar que o termo de referência dessa nova contratação só foi concluído e assinado pelo Diretor 47 dias após o contrato nº 02/2018 já ter sido encerrado e o Parecer da PFE, com as recomendações para prosseguimento do novo processo contratação, foi encaminhado à CGTI para ajustes após 71 dias de finalizado o contrato, caracterizando, neste momento, um período de mais de 2 meses sem cobertura contratual.

Ocorre ainda que, após essa análise da PFE, esse processo ficou paralisado, sem tramitação, e um outro processo de contratação foi iniciado. O Documento de Oficialização da Demanda deste novo processo foi assinado pelo Diretor em 30/07/2020, já decorridos, portanto, 3 meses e meio do fim do contrato com a MBA.

Ao fim desse processo, foi contratada a empresa Serpro, por dispensa de licitação, com contrato assinado em 13/10/2020, tendo o registro da primeira ordem de serviço somente em 09/12/2020.

Deste modo, o período de descontinuidade dos serviços de desenvolvimento de software “mobile”, correspondeu, na prática, a aproximadamente 8 meses (238 dias), considerando como marco a data efetiva de início dos trabalhos (ordem de serviço).

Diante do exposto, avalia-se que o argumento trazido pelo Diretor relativo à expectativa de nova contratação, *per se*, também não justifica sua decisão de reduzir o prazo de prorrogação, ainda mais considerando que no momento de seu despacho não havia nenhum processo de contratação iniciado para substituir o referido contrato. Além disso, essa expectativa por uma nova contratação já era conhecida pela equipe técnica e, inclusive, motivou a inclusão da cláusula de rescisão antecipada.

Portanto, conclui-se que a decisão do Diretor representou a assunção, injustificada, de elevado risco de descontinuidade dos serviços prestados no âmbito do contrato nº 02/2018 que, ao fim, acabou se materializando.

5. Efeitos decorrentes da descontinuidade dos serviços

Conforme relatado, após o encerramento do contrato nº 02/2018, ocorrido em 15/04/2020, verificou-se um período de 8 meses de interrupção dos serviços até que o contrato nº 40/2020 com o Serpro iniciasse efetivamente a sua execução.

Segundo apurado junto aos fiscais requisitantes das áreas finalísticas, além de outros fatores estruturais e normativos, esse lapso temporal sem os referidos serviços prejudicou especialmente o desenvolvimento de novas funcionalidades e a realização dos ajustes necessários que haviam sido identificados pelas unidades após a recém implantação dos sistemas, os quais entraram em produção em novembro de 2019 e estavam na chamada “*fase de operação assistida*”.

Nesse contexto, cabe mencionar também que, em função da decisão de não prorrogar o contrato por mais 12 meses, nos últimos dois meses de contrato (março e abril de 2020) evitou-se abrir ordens de serviço para desenvolvimento de novas funcionalidades.

Verificou-se que a interrupção contratual afetou especialmente atividades relacionadas a temas prioritários na agenda do Ibama como as relativas à apuração de infrações ambientais e à implementação das rotinas do novo instituto da conciliação ambiental, contribuindo ainda para o atraso na implementação das audiências de conciliação.

A seguir, são apresentados os impactos associados às atividades de negócio decorrentes da interrupção do contrato nº 02/2018, conforme foi averiguado em cada unidade.

a) DBFLO (aplicações: CETAS e Conversão de multas):

Verificou-se que o término do referido contrato obstruiu as atividades relacionadas à Gestão dos Cetas e à implementação da Conversão de Multas Ambientais no âmbito da conciliação ambiental.

Em relação à gestão dos Cetas, informou-se que algumas ferramentas ainda estavam em desenvolvimento e não chegaram a ser concluídas para entrega. Uma delas era a ferramenta relacionada a destinação múltipla de animais. Como evidência, identificou-se que, em 31 de março de 2020, a COBIO elaborou despacho à CGTI no qual indicou a urgência no desenvolvimento da supracitada ferramenta. No entanto, recebeu resposta negativa em virtude do encerramento do contrato. Tal ferramenta foi desenvolvida apenas em 2021 e, em consequência disso, ainda estão sendo realizadas atualizações dos dados do passivo de destinação de animais em diversas unidades dos Cetas.

No que tange à conversão de multas, devido ao fato de o sistema Sabi[á] ainda não estar pronto para o uso, SIAM e DBFLO tiveram de repensar a rotina para realização das audiências de conciliação e a forma de disponibilizar os Termos de Compromisso via SEI, fato que obstruiu, segundo a unidade, o início da implementação da política de Conversão de Multas. Assim, tendo em vista a ausência do sistema, foi necessária a criação de um fluxo

emergencial para o seu funcionamento. Somente em julho de 2021 o Sabi[á] passou a funcionar de forma integrada.

b) DIPRO (aplicação: AI-e mobile):

Segundo a unidade, houve impactos significativos nas atividades da Diretoria, pois os erros identificados a partir da utilização do sistema, que tinha sido implantado recentemente, não puderam ser corrigidos tempestivamente, em função da ausência de contrato. Além disso, toda possibilidade de evolução do sistema, que ainda estava em desenvolvimento, ficou paralisada.

Entre os problemas relatados decorrentes da ausência de contrato de desenvolvimento de software, destaca-se a falha no sincronismo dos dados das ações de fiscalização.

Durante o uso do sistema, verificou-se que havia inconsistências na migração das ações fiscalizatórias para o sistema de relatório que, ou não realizava a migração dos dados ou os migrava apenas parcialmente. Nesses casos, os agentes ambientais ficavam impedidos de finalizar os relatórios de fiscalização e, conseqüentemente, não ocorria a formalização do processo administrativo de auto de infração. Deste modo, tais Autos de Infração ficavam impedidos de seguir a tramitação. Ademais, não ocorria o lançamento dos referidos AI e embargos relacionados no sítio de dados abertos no Ibama, comprometendo a transparência.

Para não perder os prazos de defesa dos interessados, a Dipro teve que orientar os fiscais ambientais para abrir manualmente os processos administrativos no SEI, incluindo todos os anexos e evidências das infrações, bem como produzir o relatório de fiscalização. Além disso, necessitou-se destacar uma equipe de suporte específica para realizar o atendimento dos agentes ambientais que estavam com inconsistências nos dados de suas ações de fiscalização.

Nesse sentido, vale destacar que a própria orientação da Dipro, conforme Ofício-Circular nº 59/2020/DIPRO, de 02/10/2020, aponta que tais situações são devidas *“ao encerramento da garantia do contrato com a fábrica de softwares”* que *“não apresentam eficácia no atendimento dos agentes em campo”*.

Mesmo com a realização de força tarefa para redução do passivo gerado em função de problemas apresentados desde o início da implantação do sistema, apurou-se que em setembro de 2020 ainda havia 1.286 formulários de autos de infração e outros 1.500 termos de embargos não migrados, os quais dependiam exclusivamente de execução de correções realizadas por fábrica de softwares mobile para que fossem transferidos para o Sistema de Cadastro, Arrecadação e Fiscalização (SICAFI).

Como consequência direta dessa situação, a unidade relatou o não atendimento de boa parte das audiências de conciliação no prazo, pois sem os insumos fornecidos via sistema pelo módulo de fiscalização não haveria tempo hábil para atendimento no módulo seguinte (conciliação). Ademais, a não migração dos termos de embargos prejudicou o atendimento de pedidos de desembargo que chegaram via demanda judicial.

Quanto aos riscos que haviam sido elencados na Nota Técnica nº 21/2019/CSI/CGTI/DIPLAN, já apresentada neste relatório, a unidade informou que, tendo em

vista que não foi possível atender as evoluções previstas no sistema devido ao encerramento do contrato, os seguintes riscos se materializaram:

- Ausência de adaptação na plataforma para atender as possíveis mudanças no processo de negócio (item 14);
- Não atendimento ao Decreto nº 9.760/2019 (item 17); e
- Desatualização da Plataforma Sabi[á] para atender a evolução do processo de negócio de apuração de infrações ambientais (item 18).

Portanto, verifica-se que a ausência de contrato de fábrica de software mobile, decorrente da prorrogação por apenas 2 meses do contrato nº 02/2018, trouxe efetivamente prejuízos às atividades de fiscalização ambiental do Instituto.

c) SIAM (aplicação: Conciliação Ambiental):

Inicialmente, cabe registrar que, quando o Decreto que instituiu a conciliação começou a vigorar, os sistemas do Ibama ainda não estavam estruturados adequadamente para permitir a gestão da nova rotina. As evoluções e adaptações nos sistemas foram sendo construídas durante a vigência do novo modelo do processo sancionador ambiental.

Em relação às atividades relacionados à conciliação ambiental, havia um problema no sistema na etapa de sincronização dos autos de infração do Sabi[á] com o SICAFI, conforme apontado acima, que impactava o agendamento e a realização das reuniões de conciliação ambiental e o período que o órgão ficou sem o referido contrato dificultou a resolução desses problemas.

Além disso, apurou-se que a ausência de um contrato de desenvolvimento mobile após o mês de abril de 2020, decorrente da prorrogação mais curta, impediu que fossem feitos os ajustes no sistema para possibilitar a realização das audiências de conciliação ambiental de forma virtual, especialmente porque, a partir de março de 2020, em função da pandemia do COVID-19, ficaram suspensas as reuniões presenciais de conciliação ambiental.

Sobre as audiências virtuais, vale registrar que, além de adaptações no sistema, haveria também a necessidade de alteração no Decreto nº 9.760/2019, com vistas a permitir tal modalidade.

Por fim, cabe registrar que, embora o contrato nº 02/2018 tenha encerrado em abril/2020, alguns serviços de correções de erros e bugs continuaram sendo prestados pela empresa MBA por um período de até 180 (cento e oitenta) dias contados da entrega da respectiva ordem de serviço, conforme garantia prevista em cláusula contratual. No entanto, considerando que a maior parte das ordens de serviços haviam sido entregues até outubro e novembro de 2019 com a implantação inicial dos sistemas, após o fim do contrato, em abril/2020, muitas dessas ordens já estavam fora da garantia. Assim, conforme visto a partir dos relatos, alguns erros e falhas relevantes identificadas no sistema ficaram pendentes de correção.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que o objetivo da contratação de serviços de desenvolvimento de sistema é automatizar e aumentar a eficiência dos órgãos,

otimizando a sua escassa força de trabalho. No entanto, conforme observado, verificou-se que, em virtude de falhas no sistema não corrigidas ou de melhorias/funções não implementadas pela ausência de cobertura contratual, alguns processos de trabalho no Ibama tiveram que abdicar do uso dos sistemas de informação desenvolvidos, tendo de ser realizados de forma manual, e outros tiveram de ser adaptados temporariamente, gerando retrabalho.

Nesse contexto, cabe registrar que, associado aos citados prejuízos operacionais, há também o dano relacionado à baixa efetividade dos gastos, uma vez que foram investidos cerca de R\$ 13 milhões de reais no desenvolvimento de sistemas no âmbito do contrato nº 02/2018, mas que, em virtude da interrupção de sua evolução e manutenção, esses sistemas acabaram ficando “incompletos” e não puderam atender plenamente às áreas de negócios durante o período que o órgão ficou sem a referida cobertura contratual.

6. Atuação em desacordo com a Política de Gestão de Risco

De acordo com a IN Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre a gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, o órgão deve identificar qual estratégia seguir em relação aos riscos mapeados e avaliados (art. 16, inciso V) e os gestores são os responsáveis pela avaliação dos riscos no âmbito das unidades, processos e atividades que lhes são afetos. (art. 16, Parágrafo único). Ainda, é responsabilidade do gestor de risco assegurar que o risco seja gerenciado de acordo com a política de gestão de riscos da organização (Art. 20, § 2º, inciso I) e as informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades (Art. 21, inciso V).

No âmbito do Ibama, a partir da publicação da Portaria MMA/IBAMA nº 3.540, de 3 de dezembro de 2018, foi instituída a Política de Gestão de Riscos e Integridade (PGRI).

Considerando os fatos já apontados no presente relatório, verifica-se que o Diretor atuou de forma incompatível com a conduta prevista na política de gestão de riscos do Ibama, bem como com a IN MP/CGU 01/2016, conforme artigos reproduzidos acima. Quanto à PGRI, vale destacar que a decisão afrontou às seguintes diretrizes:

Art. 4º A Gestão de Risco deve observar as seguintes condutas:

(...)

III - subsidiar a tomada de decisões;

Art. 5º São objetivos da Gestão de Riscos:

(...)

IX - estabelecer uma base confiável para a tomada de decisão e o planejamento;

Art. 8º São diretrizes para a gestão de riscos:

I - a tomada de decisão para a consecução dos objetivos institucionais pela alta administração deve considerar os riscos envolvidos.

Art. 18. Compete ao gestor de risco:

I - identificar e avaliar os riscos do processo sob sua responsabilidade, a fim de tomar as medidas de controle que evitem o comprometimento da prestação de serviço público;

7. Conclusão

Portanto, considerando que o Diretor da Diplan tinha conhecimento dos riscos envolvidos, ao tomar a decisão de excluir a cláusula de rescisão antecipada e prorrogar o contrato por apenas dois meses, sem possuir um novo contrato apto para substituí-lo, com o agravante de não apresentar a devida motivação nos autos do processo nem de estar amparado pela equipe técnica do Ibama responsável pela fiscalização e gestão do contrato, ele assumiu o risco de o Instituto ficar sem a prestação dos serviços atendidos pelo contrato analisado e comprometer o adequado funcionamento das atividades do órgão, como, de acordo com a apuração realizada, acabou ocorrendo.

RECOMENDAÇÕES

1 – Abertura de processo de apuração de responsabilidade administrativa do Diretor da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Diplan), que ocupou o cargo entre 08/08/2019 a 16/08/2021, pela descontinuidade da prestação dos serviços de desenvolvimento de sistemas “mobile”, considerados como imprescindíveis e essenciais, impactando diretamente o funcionamento de atividades finalísticas do Instituto que dependiam desses serviços. Como agravante, registra-se que a decisão do diretor que levou à referida situação foi adotada de forma imotivada e foi contrária à instrução processual desenvolvida pela equipe técnica, atuando de modo incompatível com a Política de Gestão de Riscos e Integridade (PGRI) do Ibama

Achado nº 1

CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como escopo o 3º termo aditivo ao contrato nº 02/2018, firmado com a empresa MBA Tecnologia LTDA., e procurou responder as seguintes questões de auditoria: a) *A decisão para a alteração do tempo de prorrogação do contrato está devidamente fundamentada?* e b) *A prorrogação do contrato por um período mais curto causou impacto negativo nas atividades do Ibama?*

Com base nas análises documentais e em apurações feitas junto aos fiscais técnicos e requisitantes das áreas finalísticas do Instituto, foi possível constatar que houve descontinuidade da prestação dos serviços de desenvolvimento de sistemas “mobile” que eram prestados no âmbito do contrato nº 02/2018 por cerca de oito meses.

Essa interrupção decorreu da decisão do Diretor da Diplan, adotada três dias antes do término da vigência do contrato, de reduzir o prazo de prorrogação do referido contrato para dois meses, sem que fossem apresentadas as devidas justificativas para tanto. Verificou-se ainda que tal decisão contrariou a instrução processual desenvolvida, a qual previa a prorrogação do contrato por doze meses e a inclusão de cláusula de rescisão antecipada, e não seguiu as orientações da equipe técnica que, na elaboração da análise de risco previamente ao 3º termo aditivo, alertou para a possibilidade de interrupção dos serviços, caso o contrato não fosse prorrogado.

Como consequência, apurou-se que tal situação impactou diretamente o funcionamento de atividades finalísticas do Instituto que dependiam desses serviços, tais como: a fiscalização ambiental, a etapa de conciliação do processo sancionador ambiental, o instrumento de conversão de multas e a gestão dos CETAS.

Dessa forma, concluiu-se que o referido gestor, ao invés de adotar medidas a fim de minimizar o risco apontado de o Instituto ficar sem a prestação dos serviços atendidos pelo contrato, os quais eram considerados como essenciais e imprescindíveis, acabou, com sua decisão, contribuindo diretamente para que o risco se materializasse, atuando de modo incompatível com a Política de Gestão de Riscos e Integridade (PGRI) do Ibama.

ANEXOS

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

Manifestação da unidade examinada

Após a apresentação da versão preliminar do Relatório de Apuração nº 972228, o Ibama encaminhou, como manifestação acerca dos fatos apontados no relatório, os esclarecimentos complementares trazidos pelo ex-Diretor da Diplan sobre sua atuação no processo em questão, conforme reproduzido integralmente abaixo:

Manifestação do ex-Diretor da Diplan sobre o Relatório Preliminar de Auditoria (SEI Ibama nº 11337824):

1. Venho, por meio desta, acusar o recebimento do Ofício nº 235/2021/DIPLAN que versa a respeito do Relatório Preliminar – Auditoria nº 972228 (Anexo SEI nº 11217926) e contempla os trabalhos de avaliação da Controladoria-Geral da União (CGU) relativos ao processo de prorrogação do contrato nº 02/2018, firmado pelo Ibama com a empresa MBA Tecnologia Ltda.

2. Esse Ofício supra esclarece que se trata de providência administrativa que visa dar a oportunidade de conhecer, ainda na fase preliminar, do relatório que avalia minha atuação na prorrogação do contrato em questão, e agregar esclarecimentos adicionais aos já apresentados no Despacho nº 10605830/2021-DIPLAN (Anexo SEI nº 10605830), notadamente no que se refere à minha motivação enquanto Diretor de Planejamento Administração e Logística do Ibama à época da expedição do Despacho nº 6986061/2020-DIPLAN (Anexo SEI nº 6986061).

3. Assim, nessa senda, entendo oportuno minha manifestação, com a apresentação de Esclarecimentos adicionais, em razão do Relatório Preliminar – Auditoria nº 972228, em complementação aos esclarecimentos preliminarmente apresentados, na ocasião da produção do Despacho nº 6986061/2020-DIPLAN, em 13 de agosto de 2021, cuja base foi o Relatório Análise de vulnerabilidade de Código Processo Sancionador solicitada pelo Ministério do Meio Ambiente ao Serpro, SEI nº 10603583, entendi que tal relatório seria suficiente para demonstrar o porquê da decisão administrativa.

4. Sobre o primeiro questionamento da auditoria “A decisão para a alteração do tempo de prorrogação do contrato está devidamente fundamentada?”, manifesto que:

4.1. A decisão de prorrogar o contrato nº 02/2018 por 2 (dois) meses foi tomada em busca da opção mais vantajosa para a Administração Pública, e em obediência ao Princípio da Economicidade, que embora não expresso na decisão SEI nº 6986061, a motivação pode ser verificada tacitamente ao se analisar o conjunto de esforços que foram feitos para a contratação de nova empresa;

4.2. Os esforços não podem ser analisados isoladamente, mas sim de forma holística, a partir da análise dos processos administrativos n.º 02001.122837/2017-81 (contrato nº 02/2018 da MBA) - processo 1, 02001.004013/2020-25 (processo aberto para substituir o contrato da MBA) - processo 2 e 02001.017203/2020-11 (contrato nº 040/2020 do SERPRO) - processo 3;

4.3. No processo de substituição do contrato 02/2018, verifica-se no processo 2 que a empresa que ofertou a melhor proposta foi do SERPRO⁴, empresa pública, cujas características necessárias como presença nacional, robusta infraestrutura tecnológica e ampla experiência com os grandes sistemas da Administração Pública Federal fariam diferença no desenvolvimento dos sistemas até então desenvolvidos pela empresa MBA;

4.4. A ampla experiência com os grandes sistemas da Administração Pública Federal pode ser verificada em atestados e documentos que comprovam a reputação inquestionável da empresa, constantes dos autos do processo nº 02001.004013/202025 e do processo nº 02001.017203/2020-11, e foi adquirida na prestação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC para a Receita Federal, para a Secretaria Nacional de Trânsito, para a Secretaria de Portos do Ministério da Infraestrutura, para o Tesouro Nacional, para a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, para o Ministério da Economia, para a Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais e para o Ministério das Relações Exteriores;

4.5. Assim, no momento da tomada da decisão, levei em consideração a ampla experiência, a presença nacional e a robusta infraestrutura tecnológica do SERPRO, que certamente, ajudariam na obtenção de ganhos em escala no desenvolvimento “mobile”, considerados como imprescindíveis e essenciais para o Ibama;

4.6. Além disso o próprio TCU tem aprovado a contratação do SERPRO por dispensa de licitação, inciso XVI do Art. 24 da Lei nº 8.666/93, em razão de o objeto do contrato relacionar-se diretamente com o fim específico para o qual foi criada a entidade, a saber:

Acórdão do TCU nº 896/2006

[] 32. Ora, o Serpro é órgão integrante da Administração Pública Indireta, com finalidade perfeitamente compatível com o objeto descrito acima. A União, representada na contratação pelo MPOG, possui personalidade jurídica de direito público interno. Assim, diante dessas evidências e das análises precedentes, constatamos que resta comprovado o nexo de correspondência entre o inciso XVI, art. 24, da Lei nº 8.666/93, o objeto do contrato e a atividade finalística do Serpro, o que dá plena razão ao MPOG na dispensa de licitação por esse enquadramento. Pelo exposto, a alegação do representante relativa a esse aspecto não é procedente. []

4.7. Para a materialização do processo de substituição da empresa privada MBA pela nova empresa pública SERPRO, foram realizadas ao menos 05 reuniões⁵ que antecederam a assinatura do 3º termo aditivo. Essas reuniões tinham como foco: i) estruturar o processo de contratação; ii) o entendimento das necessidades imprescindíveis e essenciais das áreas técnicas e de negócio para o desenvolvimento “mobile”; e, iii) a priorização de atendimento das necessidades de desenvolvimento do Ibama quando da assinatura do contrato;

4.8. Dessa forma, a contratação, somada ao entendimento prévio das necessidades imprescindíveis e essenciais das áreas técnicas e de negócio e a priorização de atendimento, possibilitariam os ganhos em escala no desenvolvimento de sistemas “mobile” da fiscalização ambiental, da etapa de conciliação do processo sancionador ambiental e do instrumento de conversão de multas e a gestão dos CETAS do Ibama, gerando mais eficiência e economia para a Administração Pública;

⁴ Informação disponível em <https://www.serpro.gov.br/menu/quem-somos>. Acesso em 14 de novembro de 2021.

⁵ Na agenda pública do DIPLAN do Ibama consta ao menos 05 reuniões com o SERPRO, sendo realizadas em: 26/09/2019, 04/12/2019, 11/12/2019, 24/01/2020 e 04/02/2020.

4.9. O SERPRO se comprometeu a priorizar a realização do contrato em negociação, e por esse motivo esperava-se que a contratação por dispensa seria concretizada em 2 meses, tendo em vista que o SERPRO cumpria todos os requisitos legais para tal contratação, conforme preconiza o inciso XVI do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.

4.10. Além disso, em sua proposta, SEI 7577550, ofertou condições melhores e, dentre elas, há que se destacar o melhor preço ofertado:

4.10.1. O processo 1 apresenta o valor R\$ 282,30 UST e anual de R\$ 7.057.500,00 (considerando o limite anual de 25.000); contudo, ao analisar o conjunto, na época da decisão de opção por 2 meses, havia uma expectativa de se conseguir preços mais em conta sobre a UST cobrada pela empresa MBA, o que se confirmou no processo de substituição da empresa MBA, processo 2, cujo valor apresentado pelo SERPRO foi de 273,56 UST e anual de R\$ 6.839.000,00 (também considerando o limite anual de 25.000), fls. 33 do documento SEI nº 7577750;

4.10.2. A diferença entre os preços se mostrou considerável, cerca de R\$ 218.500,00 ano, e não poderia deixar de ser considerada na minha decisão. A economicidade é um princípio constitucional, expresso no art. 70 da Constituição Federal de 1988, que deve orientar a conduta de todos os servidores públicos, e tem por finalidade a obtenção de um resultado com o menor custo possível, mantendo-se a qualidade da prestação do serviço;

4.10.3. A doutrina também aponta o princípio da economicidade como regra geral nas contratações públicas, como nos ensina Marçal Justen Filho (2014), fls. 71,

Portanto e como regra, a licitação visa obter a solução contratual economicamente mais vantajosa para a administração. (...)

Quando a administração desembolsa um montante de recursos para uma contratação determinada, o referido montante não poderá ser utilizado para promover outras atividades. Por isso, existe o dever de a Administração desembolsar o menor valor possível para obter uma prestação inclusive porque isso lhe assegurará a possibilidade de satisfazer outras necessidades com os recursos remanescentes." (grifos nosso)

4.11. Assim, tudo caminhava para assinatura do contrato no prazo razoável para a realização da transição entre as duas prestadoras de serviços, processo administrativo 02001.004013/2020-25; contudo, o novo contrato em substituição à empresa MBA não pode ser assinado por motivo superveniente, alheio a vontade do SERPRO e do Ibama, devido ao Acórdão nº 1508, de 10 de junho de 2020, do Tribunal de Contas da União – TCU, que alterou a orientação para contratações por UST, que transcrevo:

SUMÁRIO

AUDITORIA. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI). AQUISIÇÕES

BASEADAS EM UNIDADE DE SERVIÇOS TÉCNICOS (UST), ENTRE OUTRAS DENOMINAÇÕES SIMILARES. NECESSIDADE DE MEDIDAS ESTRUTURANTES PELA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL COM VISTAS À MITIGAÇÃO DOS RISCOS NA CONTRATAÇÃO POR UST. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

CIÊNCIA.

[]

9.1.3. a fim de que, em novas contratações de serviços de tecnologia da informação, sejam observados os seguintes procedimentos:

9.1.3.1. *abstenham-se de criar unidades de medida de forma unilateral, sem a ciência, a avaliação técnica e econômica e a padronização do órgão supervisor, com vistas a mitigar o risco de compartilhamento de metodologias e práticas sem a devida consistência e sem justificativas técnica e econômica, além de riscos inerentes a cenários de incomparabilidade de preços, de heterogeneidade e de assimetria de informações entre a administração e o mercado;*

4.12. *Caso não houvesse o motivo superveniente alheio a vontade do SERPRO e do Ibama, ou seja, a publicação de nova orientação do TCU para processos de contratação por UST, certamente o processo 2 seria assinado de forma mais célere, e com a priorização e com o plano de transferência de conhecimento, conforme SEI nº 10284930, em que estavam envolvidos a MBA tecnologia, a CGTI, as áreas de negócio envolvidas na plataforma Sabiá e o SERPRO, o impacto do prazo de transição dos contratos seria recuperado e as consequências mitigadas, tendo em vista a elevada qualificação técnica da SERPRO; e,*

4.13. *Dessa maneira, respondendo ao questionamento do item 4, entendo que a decisão está devidamente fundamentada, conforme os motivos expostos acima.*

5. *Sobre o questionamento da auditoria: “A prorrogação do contrato por um período mais curto causou impacto negativo nas atividades do Ibama?”, manifesto que:*

5.1 *O Relatório atribui um período sem cobertura contratual de 8 meses, período do encerramento do contrato nº 02/2018 com a MBA (processo 1) até a assinatura do contrato nº 40/2020 com o Serpro (processo 3), mas não considera os esforços do processo administrativo nº 02001.004013/2020-25 (processo 2) que foi aberto para substituir o contrato da MBA, contrato este que não pode ser assinado por motivo superveniente alheio a vontade do Ibama e do SERPRO, conforme já demonstrado acima;*

5.2 *Ao não analisar e considerar que o processo 2 não foi assinado por motivo superveniente alheio a vontade do Ibama e do SERPRO devido ao Acórdão do TCU nº 1508, de 10 de junho de 2020, causa o entendimento falso que a administração ficou inerte e não buscou mitigar os riscos, principalmente no que refere a não cobertura contratual, pois como exaurido nos itens 4.13 e 4.14, se não houvesse o motivo superveniente acima, certamente, o tempo seria recuperado e as necessidades recompostas sem prejuízo às atividades finalísticas do Ibama;*

5.3 *Nesse sentido, destaco o Acórdão nº 955, de 13 de abril de 2011 do TCU,*

ENUNCIADO

A revogação de processo licitatório é condicionada à ocorrência de fato superveniente, devidamente comprovado, que justifique tal medida.

5.4 *A demora na assinatura do contrato nº 40/2020 ocorreu por motivo superveniente alheio a vontade do Ibama e do SERPRO, motivo este devidamente comprovado;*

5.5 *Outro ponto não considerado foram os esforços para adequar a antiga necessidade retratada no contrato da MBA em UST para pontos de função - PF. Não se trata de mera substituição, mas sim de novo projeto devido a nova métrica a ser aplicada no desenvolvimento dos sistemas “mobile”;*

5.6 *Sobre o aplicativo Sabi[á] em questão, vale ressaltar que foi realizada todo o processo de homologação das ordens de serviços - OS(s) realizada pelas áreas requisitantes antes de subir para o ambiente de produção, conforme se pode constatar nos aferimentos da fiscalização do contrato, pois isso é importante para comprovar que o aplicativo Sabi[á] era viável tecnicamente, possuindo as características necessárias para a execução das tarefas solicitadas;*

5.7 Inclusive, durante os 8 meses, foi realizado todos os atendimentos inerentes a demandas bloqueantes (bugs, falhas e erros) pela equipe da MBA, incluindo as necessidades que estavam cobertas ou não pela garantia contratual, sendo, tudo isso, realizado para manter tecnicamente viável o aplicativo Sabi[á].

5.8 É sempre importante frisar que o aplicativo Sabi[á] é uma aplicação multiplataforma e que foi concebida para atender o Ibama, ICMBio e MMA e, para a sua construção, foram utilizados 2 contratos, o contrato do Ibama e o contrato do MMA, ambos de mesmo objeto e que foram celebrados com a empresa MBA;

5.9 Sendo assim, aquelas demandas de evolução e de adaptação poderiam ser requeridas para serem atendidas pelo contrato do MMA, o que não ocorreu por falta de solicitação a época, o que causa estranheza de só arguir a necessidade após a assinatura do contrato nº 40/2020 com o SERPRO;

5.10 Assim, no limite, as evoluções e as adaptações retratadas no relatório poderiam ter sido abarcadas no contrato de igual objeto do MMA e não ocorreu por ausência de solicitação das áreas finalísticas do Ibama; e,

5.11 Por fim encerro com a matéria jornalística⁶ abaixo, a saber, que reforça, mesmo que posteriormente, a minha decisão pela troca da empresa fornecedora dos serviços de desenvolvimento e manutenção de aplicação web e aplicativos com suporte à multiplataforma Sabi[á] para dispositivos do tipo smartphones, tablets, smartwatches, smartTVs e sensores inteligentes IoT, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência, para uma empresa mais robusta, com serviços de melhor qualidade e com mais experiência, garantindo maior segurança a contratação em análise:

Nova falha do Ministério da Saúde expõe dados de 243 milhões de brasileiros na internet, diz jornal

Uma nova falha do Ministério da Saúde expôs dados de cerca de 243 milhões de brasileiros na internet, de acordo com informações do jornal "O Estado de S. Paulo" desta quarta-feira (2).

TV Globo confirmou os dados revelados pelo jornal, e o Ministério disse em nota que houve exposição de base cadastral, mas que não houve acesso às informações.

O número de registros expostos é maior que o da atual população brasileira porque há também informações de pessoas que já morreram. Desde junho, os sistemas da pasta mostram fragilidade de proteção a dados.

CPF, nome completo, endereço e telefone estão entre os dados vazados. Esse conteúdo veio de qualquer brasileiro cadastrado no Sistema Único de Saúde (SUS) ou em plano de saúde, disse o jornal.

De acordo com "O Estado de S. Paulo", o vazamento foi causado pela exposição indevida de login e senha de acesso ao sistema do Ministério da Saúde, mesma falha que expôs 16 milhões de pacientes que tiveram Covid-19 na semana passada.

O Ministério da Saúde também disse que possui protocolos de segurança e proteção de dados, que são constantemente avaliados e aprimorados a fim de mitigar exposições.

⁶ Nova falha do Ministério da Saúde expõe dados de 243 milhões de brasileiros na internet, diz jornal. Disponível em <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2020/12/02/nova-falha-doministerio-da-saude-expoe-dados-de-243-milhoes-de-brasileiros-na-internet-diz-jornal.ghtml>. Acesso em 14 de novembro de 2021.

Segundo a pasta, os dados registrados no e-SUS Notifica não foram acessados nem expostos, porque existem camadas de segurança que garantem a privacidade da plataforma. O Ministério disse ainda que os incidentes reportados estão sendo investigados para apurar a responsabilidade da exposição de base cadastral.

O sistema foi desenvolvido pela empresa Zello (antes MBA Mobi), contratada pelo Ministério da Saúde para desenvolver softwares.

Na quinta-feira (3), a companhia enviou um comunicado afirmando que "foi constatada uma vulnerabilidade no aplicativo do Ministério chamado 'Notifica', sem que houvesse exposição massiva de dados".

A nota diz ainda que "os dados demográficos de autoridades colocados na imprensa só puderam ser acessados com a digitação do CPF dessas pessoas" (veja a íntegra abaixo) (grifos nosso). []

6. Em decorrência do acima exposto, pode-se concluir que:

6.1 A prorrogação do contrato em análise por 2 meses teve por objetivo a escolha da opção mais vantajosa para o Ibama, garantindo a contratação de uma com reputação inquestionável (maior nível de segurança e qualidade) e com preços menores, e em obediência ao Princípio da Economicidade. Assim, entendi naquele momento que o mais oportuno e conveniente para o Ibama seria a contratação da empresa SERPRO para a realização dos serviços de desenvolvimento e manutenção de aplicação web e aplicativos com suporte à multiplataforma Sabiá para dispositivos do tipo smartphones, tablets, smartwatches, smartTVs e sensores inteligentes IoT, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência.

6.2 O processo de substituição do contrato da MBA pelo SERPRO (processo 2) deve ser considerado, pois nele contém a evidência da vantagem econômica⁷ significativa para o Ibama, cerca de R\$ 218.500,00 no ano; e, a evidência de que o processo administrativo nº 02001.004013/2020-25 não foi assinado antes por motivos superveniente alheios a vontade do Ibama e do SERPRO, mas devido ao Acórdão do TCU nº 1508, de 10 de junho de 2020, o que afasta a imputação de responsabilidade administrativa a este Ex-DIPLAN; e,

6.3 No limite, as evoluções e as adaptações necessárias durante o período de substituição das prestadoras de serviços poderiam ter sido abarcadas no contrato de igual objeto do MMA, o que não ocorreu por ausência de solicitação das áreas finalísticas do Ibama.

7. Nestes termos, peço que meus argumentos sejam considerados pelo Ibama e pela CGU, tendo em vista que foram direcionados ao melhor cumprimento dos meus deveres como Diretor de Planejamento, Administração e Logística do Ibama e que desempenhei com responsabilidade e dedicação pelo período de 2 (dois) anos que estive a frente da Diretoria.

Análise da equipe de auditoria

De forma resumida, o ex-diretor da Diplan alega que:

⁷ Princípio da Economicidade

- A decisão de prorrogar o contrato nº 02/2018 por 2 (dois) meses foi tomada em busca da opção mais vantajosa para a Administração Pública, e em obediência ao princípio da economicidade;
- A intenção era substituir o contrato da MBA para contratar a empresa Serpro, visto que a melhor proposta foi do Serpro; e que
- A contratação do Serpro não ocorreu de forma mais célere em virtude da publicação do Acórdão TCU nº 1508, que trouxe novas orientações para a contratações por UST.

De início, verifica-se que não prospera o argumento mais recente trazido pelo ex-diretor de que sua decisão foi baseada no fato de o Serpro ter apresentado a melhor proposta, pois no momento do seu ato decisório, em 12/02/2020, o Estudo Técnico Preliminar - ETP da contratação, o qual contém o mapa comparativo da pesquisa de preço e a análise da vantajosidade das possíveis soluções, ainda não havia sido elaborado. O ETP somente foi concluído pela equipe técnica em 21/05/2020 e assinado pelo referido Diretor em 02/06/2020, isto é, mais de três meses após sua decisão.

Vale destacar também que, mesmo quando finalizado o Estudo Técnico Preliminar, apontou-se que o preço do Serpro, datado de 24/04/2020 (dois meses após a decisão), estava 15% acima do valor médio da UST, indo de encontro a sua alegação, conforme se observa no trecho abaixo extraído do referido documento:

“A de se considerar ainda que a Proposta Comercial encaminhada pelo SERPRO atende a todas as expectativas e necessidades elencadas no Documento de Oficialização de Demanda, entretanto o custo apresentado está superior, 15%, em comparação ao valor médio da UST, conforme consta no Mapa Comparativo, 7528159.”

Quanto ao processo de contratação relativo à substituição do contrato da MBA indicado pelo diretor, o de nº 02001.004013/2020-25, ressalta-se que sua abertura, conforme já apontado no presente relatório de auditoria, somente foi feita após o seu ato decisório de alterar a prorrogação contratual, tendo o Documento de Oficialização de Demanda - DOD e a instituição da equipe de planejamento para a nova contratação ocorrido 7 e 14 dias depois da decisão.

Assim, a partir das informações presentes nos autos, fica claro que, à época de sua decisão, não havia nem o processo administrativo visando a substituição no contrato nem o mapa comparativo de preço que apontasse qual a opção mais vantajosa e, portanto, ao contrário do alegado, depreende-se que tais elementos não poderiam ter fundamentado sua decisão.

Além dessa questão temporal, é importante ressaltar que, embora o ex-diretor argumente que já havia tratativas com o Serpro para sua contratação antes do encerramento do contrato com a MBA, o que se verificou é que sua decisão, adotada somente há três dias do término da vigência e sem respaldo da equipe técnica, não avaliou adequadamente os riscos associados a tal ato, especialmente em se tratando de serviços tão relevantes para o funcionamento de diversas atividades do Ibama.

Nesse sentido, a própria alegação de motivo superveniente relativo à publicação do Acórdão TCU nº 1508/2020 também não se sustenta, uma vez que o diretor optou por desconsiderar a análise de risco produzida pela equipe técnica e retirar a cláusula que previa

a rescisão antecipada, fatores esses que, mesmo com a existência de situações inconvenientes, possibilitariam ao Instituto manter os serviços contratados sem interrupção.

Registra-se que o modelo de gestão de riscos, ignorado pelo diretor, objetiva justamente minimizar o impacto da ocorrência de eventos adversos, considerando para isso a análise da probabilidade e do impacto de sua ocorrência.

Ainda em relação ao referido Acórdão do TCU, cabe pontuar que ele foi publicado em 10/06/2020, tendo o Ibama tomado formalmente conhecimento do seu teor em 30/06/2020, o que representa cerca de 2 (dois) meses após o encerramento do contrato (15/04/2020). Ou seja, quando o Acórdão foi publicado o Ibama já estava sem o contrato da MBA. Portanto, mesmo na situação hipotética de que o acórdão não tivesse sido publicado, ainda assim o Ibama teria ficado um período sem cobertura contratual, situação essa que também dificulta o aceite das alegações do ex-diretor.

Sem entrar em detalhes técnicos da contratação do Serpro - como planejamento, avaliação do estudo técnico preliminar, justificativa para contratação, avaliação de custo, entre outras questões – avalia-se que a substituição da empresa MBA pelo Serpro poderia ter sido realizada sem trazer impactos às áreas finalísticas do órgão. Para isso, conforme depende-se dos autos do processo, bastaria o diretor ter mantido a instrução processual da forma que havia sido realizada pela equipe técnica e por diversas áreas internas, qual seja: prorrogação do contrato por 12 meses com a inclusão de cláusula de rescisão antecipada.

Essa é a questão principal apontada pela equipe de auditoria no relatório e, sobre isso, o diretor não apresentou argumentos para sua exclusão. Era justamente a inclusão dessa possibilidade de rescisão antecipada, que já havia sido aprovada pela PFE, que garantiria que a substituição contratual desejada ocorresse sem prejuízo às atividades da Instituição.

Reitera-se que o relatório de auditoria não avaliou nem entrou no mérito da decisão de se substituir a empresa MBA pelo Serpro. Mas sim a forma como tal transferência de contrato foi realizada. Na prática, o que se verificou foi a desconsideração por parte do ex-Diretor da análise de risco que havia sido feita a fim de evitar, justamente, a descontinuidade dos serviços.

Por fim, merece ser registrado que, conforme descreve o ex-Diretor, já havia uma expectativa (ou decisão) de contratar o Serpro, mesmo antes de iniciar o processo de planejamento da contratação e elaborar o respectivo estudo técnico preliminar. Quanto a isso, é importante registrar que somente após a realização desses estudos pela equipe técnica, conforme previsto na legislação, é que o órgão poderia, em tese, concluir qual a contratação mais vantajosa para a Administração.

Portanto, diante do exposto, avalia-se que as novas alegações apresentadas pelo ex-diretor da Diplan, após ter conhecimento do teor do relatório preliminar de auditoria, não tem o condão de afastar sua responsabilidade pela descontinuidade dos serviços de desenvolvimento de software mobile, que prejudicou o funcionamento das atividades finalísticas do Ibama.