



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

Unidade Auditada: MI/SE/DGI/ADMINISTRACAO GERAL  
Município - UF: Brasília - DF  
Relatório nº: 201505343  
UCI Executora: SFC/GAB/GSNTI/Núcleo de Auditoria de Tecnologia da Informação

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço (OS) nº 201505343, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na Unidade supra referida, no período de 19/03/2014 a 31/10/2015.

Nesta auditoria, foram avaliados os controles aplicados sobre a gestão de contrato de prestação de serviços de suporte tecnológico. Este relatório detalha as evidências colhidas sobre os seguintes achados:

- Execução de tarefas sem respaldo contratual, correspondentes a cerca de 31% do valor total pago no período analisado;
- Alterações no objeto contratado, por meio de mudanças no catálogo de serviços, durante a execução contratual;
- Não aferição dos níveis de serviço e, consequentemente, não aplicação de glosas devidas ao não cumprimento das metas contratuais pela empresa contratada.

**I – ESCOPO DO TRABALHO**

Foi analisada a execução do Contrato nº 042/2014, celebrado entre o Ministério da Integração Nacional (MI) e a Central IT Tecnologia da Informação Ltda. (CNPJ 07.171.299/0001-96), após adesão ao Pregão Eletrônico para registro de preços nº 090/2013, realizado pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe). O objeto da contratação



é a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação, conforme especificações e quantitativos estabelecidos no seu edital. O contrato assinado em 10/06/2014, teve o seu valor global anual estabelecido em R\$8.354.735,28. Foi realizado um termo aditivo que teve como objeto a prorrogação do prazo de vigência do contrato até 08/06/2016. A análise compreendeu a execução contratual desde o início da vigência até outubro de 2015, nos quais foram pagos R\$10.237.537,08.

O presente trabalho objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

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

## **II – RESULTADO DOS EXAMES**

### **1 GESTÃO OPERACIONAL**

#### **1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS**

##### **1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS**

###### **1.1.1.1 CONSTATAÇÃO**

**Execução de tarefas sem respaldo contratual, no valor de R\$ 3.146.313,24, o que corresponde a 31% do total pago, no período analisado, referente ao Contrato nº 42/2014.**

###### **Fato**

O pregão eletrônico para registro de preços nº 090/2013 do Instituto de Pesquisas Espaciais (Inpe), o qual teve adesão do Ministério da Integração (MI), gerando o Contrato nº 42/2014, teve como objeto a prestação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação e comunicação, conforme especificações e quantitativos estabelecidos no seu edital.

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



1. **Tarefas Rotineiras:** tarefas de periodicidade previamente definida para execução;
2. **Sistêmicas:** tarefas de que não possuem periodicidade de execução estabelecida, com características de curta duração e que são remuneradas pelo número de execuções no período;
3. **Projetizadas** – tarefas empreendidas, tempestivamente, para execução de serviço com resultado específico, executados de forma planejada, com início e término preestabelecido.

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

*Tabela – Tarefas Rotineiras*

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

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

*Tabela – Tarefas Sistêmicas*

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



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

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

*Tabela – Tarefas Projetizadas*

TAREFA	TIPO	DESCRIÇÃO
D-001	Projetizadas	Instalação ou atualização de softwares corporativos de baixa complexidade
D-002	Projetizadas	Instalação ou atualização de softwares corporativos de média complexidade
D-003	Projetizadas	Instalação ou atualização de softwares corporativos de alta complexidade



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

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

Cada tarefa foi composta por um conjunto de atividades e cada atividade possuía complexidade e periodicidade de execução de um mês. A combinação desses atributos determina a quantidade de UMS a ser faturada. O somatório dos custos das atividades determina o custo total previsto de cada tarefa.

Quanto à possibilidade de inclusão de novas tarefas na lista constante do TR, a Advocacia Geral da União (AGU) emitiu o parecer n.º 142/2013/CJU-SJC/CGU/AGU, contido no processo nº 090/2013 do Inpe, em que, no seu parágrafo 33, expôs o entendimento de que “*não existe amparo legal para a inclusão de tarefas não previstas originariamente no edital e nos seus anexos. A inclusão de ‘novas tarefas’ se configura como alteração do objeto da licitação, o que não pode ser admitido! (...) Dessa forma, não se pode admitir a criação de novas tarefas e a estipulação de novas quantidades de UMS depois de celebrado o contrato.*”

O parecer segue afirmando que:

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

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

Mediante o supracitado parecer, o entendimento explicitado concorre para a inviabilidade de inclusão de novas tarefas não previstas no edital e nos respectivos anexos. Assim, de acordo com a alínea “f” do item 7 do TR, , verifica-se que há, não a possibilidade de inclusão, mas a opção de se adaptar tarefas já listadas, conforme a seguir:

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



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

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

A fim de esclarecer a adesão à Ata de Registro de Preços gerenciada pelo INPE, em resposta à Solicitação de Auditoria (SA) 201505343/001, com retificação dada pela resposta à SA 201505343/004, o gestor do contrato nº 42/2014 informou que o ambiente tecnológico do MI possui características equivalentes ao do órgão gerenciador.

O estudo sobre as quantidades de equipamentos suportados pelos contratos derivados do pregão nº 090/2013/INPE revela a situação exposta no quadro abaixo.

*Comparação entre as estruturas do INPE e do MI*

	Estrutura INPE	Estrutura MI	% MI sobre INPE
Estações de trabalho	3622	1581	44%
Servidores Físicos	162	81	50%
Servidores Virtualizados	159	232	146%
Switches	232	135	58%
Controlador Wireless e Access Points	34	102	300%
Sistemas de Telefonia Voip	290	1072	370%
Pontos de rede e links ópticos	4065	3468	85%

Fonte: Elaborado pela Equipe de auditoria

A comparação demonstra que a estrutura do MI possui quantidade inferior de equipamentos em relação à estrutura do INPE, em aspectos relevantes para a especificação do contrato, como a quantidade de estações de trabalho, número de servidores físicos, e switches. Por outro lado, o MI possui quantidade de equipamentos muito superior ao Inpe, em aspectos que demandam a necessidade de profissionais com conhecimentos especializados como rede sem fio e telefonia Voip.

No processo relativo ao contrato nº 42/2014 (processo 59000.000331/2014-04 fl. 100) consta o TR do MI, elaborado pela equipe de planejamento da contratação e aprovado pelas instâncias superiores responsáveis. Este TR possui estrutura e textos semelhantes ao TR do Pregão 090/2013/INPE ao qual o Contrato nº 42/2014 está vinculado. No entanto, a lista de tarefas (fl. 118) que compõem o escopo dos serviços sofreu alterações - foi modificada a numeração dos itens e foram adicionadas tarefas não previstas no TR original, situação que afronta o modelo de prestação de serviços previsto no item sete do TR do INPE.

A existência do TR do MI não implica desvio de finalidade em si, mas a execução contratual demonstrou que as tarefas executadas foram a deste documento, em detrimento das tarefas previstas pelo Inpe no TR que deu origem ao contrato. Como agravante,



percebeu-se que durante a execução do contrato a lista de tarefas continuou sendo alterada e novas tarefas foram adicionadas.

O item sete do TR do Inpe, denominado “Modelo de Prestação dos Serviços”, apresenta as alíneas seguintes:

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

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

A partir da análise da alínea d), acima citada, verifica-se que os serviços serão pré-definidos em tabelas de tarefas. Ou seja, antes da assinatura do contrato, os serviços devem ser definidos, uma vez que as respectivas definições subsidiam, dentre outros fatores, a composição de custo. Esta, por sua vez, é prejudicada por causa da definição e inclusão de tarefas *a posteriori*.

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

Em resposta à SA n.º 201505343/002, por meio do Ofício nº 008/2016 - SECEX/DGE/CGTI/CISUP o gestor justifica a alteração da numeração das tarefas e a inclusão das novas tarefas afirmando que:

*“Na ocasião do planejamento da contratação que levaria à adesão à ARP do INPE, observou-se que havia tarefas previstas para o Instituto e que, por outro lado, não seriam utilizadas pelo Ministério, dada a especificidade do serviço, como é o caso da Tarefa R005 do catálogo constante do edital. Esse configura o primeiro motivo para a quebra da continuidade de numeração idêntica em as tarefas do INPE e deste Ministério. Não obstante a diversidade de itens, ocorreu também equívoco da Equipe de Planejamento da Contratação, que não se atentou para a correta disposição das tarefas na tabela 2 do Termo de Referência do MI<sup>1</sup>, afim de que se mantivesse a mesma (ou mais próxima possível) numeração dos itens da tabela 2 do edital. Portanto, destaca-se que neste último caso, houve erro material.*

*Com relação à adaptação e à inclusão de tarefas originariamente não previstas no Termo de Referência do MI, evoca-se a já citada alínea “f”*

---

<sup>1</sup> A tabela 2, referenciada pelo Gestor, trata-se da lista de tarefas rotineiras.



*do item 7 do Termo de Referência do INPE para se destacar que as mudanças foram necessárias para a adequação do novo contrato à então realidade do Ministério. É importante salientar que entre a ocasião do planejamento da contratação, iniciado em meados de janeiro do ano de 2014, e o início da execução do Contrato nº 42/2014, que se deu a partir de junho do mesmo ano, ocorreram alterações no ambiente do Ministério, as quais demandaram também alterações na forma de disponibilização e prestação dos serviços de infraestrutura de TI.”* (Original sem grifos)

O gestor recorre à alínea “f” do item 7 do TR do Inpe como base para a possibilidade de inclusão de tarefas, o que já foi percebido inviável. Remete ainda à necessidade de mudanças apesar da principal justificativa para a adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) ser a compatibilidade de estruturas dos dois órgãos.

Além de a inclusão de tarefas ser formalmente inviável, a natureza das tarefas adicionadas é distinta da natureza das tarefas originalmente previstas, demandando perfis profissionais diferentes dos que foram originalmente licitados. Nos quadros abaixo é possível identificar a relação das novas tarefas, assim como o valor executado de Julho de 2014 a Outubro de 2015.

*Tabela – Tarefas Rotineiras – Catálogo MI*

Cód.	Descrição	Valor Executado de Julho de 2014 a Outubro de 2015	Quant/Mês (UMS)
R009	Backup e Restore de Servidores e Serviços Corporativos	R\$ 341.607,24	744
R012	Sustentação de ambiente de áudio e vídeo	R\$ 161.987,04	360
R013	Serviço de apoio à Gestão de T.I	R\$ 309.441,60	756
R014	Digitização de processos administrativos	R\$ 212.976,00	203,7
R015	Operação da Central de Teleatendimento das 08:00 às 18:00, em dias úteis	R\$ 306.059,04	1134
R016	Operação de atendimento aos chamados da Ouvidoria das 08:00 às 18:00, em dias úteis	R\$ 235.463,76	798
R017	Disponibilidade da infraestrutura de telecomunicações	R\$ 355.544,64	1848
R018	Sustentação de ambiente de áudio e vídeo	R\$ 25.369,20	378
R019	Serviço de apoio à Gestão de T.I	R\$ 50.738,40	756
R020	Backup e Restore de Servidores e Serviços Corporativos	R\$ 49.047,12	734
R028	Administração de equipamento de storage	R\$ 51.114,24	336
R031	Operação de atendimento aos chamados da Ouvidoria das 08:00 às 18:00, em dias úteis	R\$ 76.420,80	704
R032	Disponibilidade da infraestrutura de telecomunicações	R\$ 289.020,96	1932
R033	Sustentação de Ambiente de áudio e vídeo	R\$ 58.255,20	396
R034	Serviço de Apoio a Gestão	R\$ 151.087,68	756
R035	Backup e Restore de Servidores e Serviços Corporativos	R\$ 113.942,16	760

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

*Tabela – Tarefas Sistêmicas – Catálogo MI*

Cód.	Descrição	Valor Executado de Julho de 2014 a Outubro de 2015	Quant/Mês (UMS)
S026	Digitalização de Documentos – Maior que A3 até A0	R\$ -	0,17
S027	Abertura e acompanhamento de chamados de empresas fornecedoras de serviços de telecomunicações (abertura e acompanhamento de chamados de manutenção de linhas de comunicação)	R\$ -	4,5



Cód.	Descrição	Valor Executado de Julho de 2014 a Outubro de 2015	Quant/Mês (UMS)
S028	Expansão de área em disco	R\$ -	26
S029	Criação de nova área de disco/lun	R\$ -	48

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

*Tabela – Tarefas Projetizadas – Catálogo MI*

Cód.	Descrição	Valor Executado de Julho de 2014 a Outubro de 2015	Quant/Mês (UMS)
P010	Sustentação do software ITSM	R\$ -	220
P011	Implantação e Customização do Software ITSM	R\$ -	3128
P012	Projetar, configurar, implementar e documentar rede Lan	R\$ 31.320,00	1000
P013	Planejar, implementar/acompanhar e documentar manutenção na sala cofre BL E	R\$ 5.324,40	170
P014	Planejar, implementar/acompanhar, testar e documentar o serviço de migração do sistema Patrimônio.	R\$ 13.154,40	420
P015	Planejar, implementar/acompanhar, testar e documentar o serviço de implantação da solução do sistema Eletrônico de informação (Homologação)	R\$ 40.089,60	1208
P016	Planejar, implementar, migra e documentar a nova estrutura de endereçamento de rede no bloco E	R\$ 28.313,28	904
P017	Planejar, implementar, testar e documentar solução de alta disponibilidade de banco de dados do SEI	R\$ 47.105,28	1504
P018	Planejar, implementar/acompanhar, testar e documentar o serviço de implantação da solução do sistema Eletrônico de informação (Produção)	R\$ 52.805,52	1280
P019	Digitalização de Documentos – Maior que A3 até A0	R\$ 13.968,72	406
P020	Configurar e implementar correções na Rede Lan da GRB/PA	R\$ 26.622,00	857,6
P021	Implementação VOIP na Representação Regional - RJ	R\$ 35.360,28	206
P022	P022- Implementação de Serviço de Streaming	R\$ 57.942,00	536
P023	Migração do Servidor MISRV01	R\$ 6.232,68	446
P024	Migração do Servidor de WSUS	R\$ -	420
P025	Migração do Ambiente Virtual para versão 5.5 do ESXi.	R\$ -	1170

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Considerando que as tarefas rotineiras originalmente previstas estão relacionadas com o monitoramento e a manutenção da disponibilidade do parque computacional, destacam-se as seguintes “novas tarefas” como conflitantes em relação ao objeto licitado. As colunas “Justificativa” transcrevem os relatos emitidos pelo Gestor em resposta à SA 201505343/002, a respeito das inclusões.



*Tabela – Novas Tarefas Rotineiras cujas naturezas destoam do objeto contratado*

Cód.	Descrição	Justificativa	Observação
R013 e R019	Serviço de apoio à gestão de T.I	<p><b>Justificativa – Tarefa R013</b>  <i>“Esta tarefa foi criada para apoio à CGTI em atividades de documentação de processos e procedimentos, bem como para suporte e acompanhamento na avaliação, modelagem e gerenciamento de projetos. Apesar de a tarefa não fazer parte do catálogo inicial publicado no Edital do INPE, ela encontra respaldo nos itens “a.18” e “h” do item 6.2”</i></p> <p><b>Justificativa – Tarefa R019</b>  <i>“Esta tarefa trata do apoio à CGTI em atividades de documentação de processos e procedimentos, bem como para suporte e acompanhamento na avaliação, modelagem e gerenciamento de projetos. Ela foi criada originariamente como sendo R013, tendo sido erroneamente alterada para R019, já que não houve alteração nas atividades executadas. Tratou-se, pois, de erro material.”</i></p>	<p>Tarefa que demanda perfil profissional distinto do que foi solicitado e que não está previsto no objeto contratado.</p> <p>As referências citadas pelo gestor tratam de requisitos funcionais que devem estar presentes no atendimento da empresa a todas as tarefas executadas e não apenas a uma tarefa específica e que não consta no TR original, do Inpe.</p> <p>A análise dos produtos gerados nos meses de maio, junho, julho e agosto de 2015 demonstram que a tarefa é demandada basicamente para realização dos processos de pagamento de contratos, apoio nos processos de prorrogação e gestão de contratos, tarefas inerentes à própria administração pública.</p> <p>Ressalta-se a existência de chamados abertos para que a empresa consolide informações para solicitação de seu próprio pagamento e para gestão de seu próprio contrato, colocando a empresa em posição de conflito de interesses (chamados 27014, 31457, 31458 e 33464).</p>
R034	Serviço de apoio à gestão	<i>“Tarefa prevista na lista original do TR do MI (Fls. 118, verso).”</i>	Além de ser tarefa não prevista originalmente e de natureza distinta, trata-se a alteração da tarefa R013, mas sem a restrição à área de TI. A lista de atividades prevista inclui a elaboração de documentos, acompanhamento de projetos, apoio na Governança e no planejamento de contratações, serviços que não guardam relação direta com a sustentação de infraestrutura.
R014	Digitação de processos administrativos	<i>“Esta tarefa foi criada para atendimento a uma demanda pontual da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais - SFRI. Trata-se de um apoio técnico na inserção de dados no sistema SAFIN, aplicação desenvolvida no Ministério.”</i>	O termo digitação não é mencionado em todo o TR do Inpe. <p>Apesar da existência da demanda no Ministério, não existe margem para o atendimento pelo contrato nº 42/2014.</p>
R015	Operação da Central de Teleatendimento das 08:00 às 18:00, em dias úteis	<i>“Esta tarefa foi criada para suprir o serviço de atendimento de primeiro nível, da Central de Suporte Técnico do Ministério.”</i>	O contrato prevê apenas a existência de uma Central de Atendimento para suporte à Tecnologia da Informação. Conforme relatado pelo gestor em reunião no dia 15/03/2016, registrada em ata, esta central foi criada para atender chamados de telefonia, a qual não foi contemplada no TR do Inpe.



Cód.	Descrição	Justificativa	Observação
R016 e R031	Operação de atendimento aos chamados da Ouvidoria das 08:00 às 18:00, em dias úteis	<p><b>Justificativa – Tarefa R016</b>  <i>“Esta tarefa foi criada para atendimento a uma demanda pontual da Ouvidoria do Ministério. Trata-se da disponibilização de serviço de atendimento de primeiro nível (service desk).”</i></p> <p><b>Justificativa – Tarefa R031</b>  <i>“No catálogo inicial do planejamento da contratação ela estava numerada como R016. Contudo, considerando o andamento da execução dos serviços, bem como a avaliação das necessidades da Ouvidoria e a maturidade da gestão, foi necessária a realização de ajustes nas atividades da Ordem de Serviço, motivo pelo qual ela passou a ter a numeração R031.”</i></p>	O contrato não prevê atendimento de chamados cuja natureza não seja estritamente Tecnologia da Informação. Conforme explanado no item acima, os atendimentos já são realizados no contrato pela tarefa R010, assim como pela tarefa R024.
R017 e R032	Disponibilidade da infraestrutura de telecomunicações	<p><b>Justificativa – Tarefa R017</b>  <i>“Esta tarefa trata da execução dos serviços relacionados à telefonia do Ministério, com suas respectivas atividades.”</i></p> <p><b>Justificativa – Tarefa R032</b>  <i>“Esta tarefa trata da execução dos serviços relacionados à telefonia do Ministério, com suas respectivas atividades. Necessidade da criação desta tarefa devido a publicação da Portaria nº 270 de 28/07/2014, que trata da alteração do Regimento Interno do Ministério da Integração Nacional, especificamente no Art. 21, item XII, subitens a) .... h), que incluiu a administração e a gerência das atividades relacionadas ao serviço de telefonia para a competência da Coordenação de Infraestrutura e Suporte desta CGTI.”</i></p>	O contrato não prevê o monitoramento da infraestrutura de telecomunicações. O fato de a CGTI assumir uma nova atribuição não implica na possibilidade de demandar serviços não previstos originalmente no certame.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Considerando que as tarefas projetizadas originalmente previstas estão relacionadas basicamente com instalação, remoção e configuração de softwares, destacam-se as seguintes “novas tarefas” como conflitantes em relação ao objeto licitado.

*Tabela – Novas Tarefas Projetizadas cujas naturezas destoam do objeto contratado*

Cód.	Descrição	Justificativa	Observação
P010	Sustentação do software ITSM	<i>“Sustentação e manutenção evolutiva do citsmart para adequação das necessidades atuais e futura do MI.”</i>	Apesar de não ter havido execução da tarefa, a natureza da contratação não contempla a sustentação de sistemas.
P011	Implantação e Customização do Software ITSM	<i>“Sustentação e manutenção evolutiva do citsmart para adequação das necessidades atuais e futura do MI.”</i>	Apesar de não ter havido execução da tarefa, a implantação do software é questão de responsabilidade da empresa, conforme alínea a do item 6.7



Cód.	Descrição	Justificativa	Observação
			do TR, não sendo cabível a remuneração adicional pela execução da tarefa.
P013	Planejar, implementar / acompanhar e documentar manutenção na sala cofre BL E	<i>“Necessidade de criar esta tarefa para executar ações coordenadas entre as equipes das empresas RediSul, Orion e CentralIT para garantir a continuidade do fornecimento dos serviços de informática na sala cofre do BL. E”</i>	O termo “sala cofre” nem mesmo é mencionado no TR. Trata-se de serviço de complexidade não prevista no Edital.
P019	Digitalização de documentos – Maior que A3 até A0	<i>“Com a implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), houve a necessidade de criar esta tarefa para a realização de digitalização dos documentos e processos os quais constam páginas em grandes formatos (A3 até A0). Considerando que o MI tem grande envolvimento com infraestrutura e engenharia, o recebimento e a produção de plantas e mapas sempre foi numeroso. Portanto, e imediatamente à implantação do SEI, surgiu a necessidade de digitalizar esses mapas e plantas presentes nos processos físicos.</i> <i>(...)</i> <i>A tarefa atual corresponde à Sistêmica "S026" - Digitalização de Documentos - Maior que A3 até A0". Esta tarefa P019 permanecerá no catálogo de projetadas, porém, não mais será aberta como tal, devendo, enquanto for necessária a sua execução, ser feita como Sistêmica.”</i>	Serviços não previstos originalmente no certame.

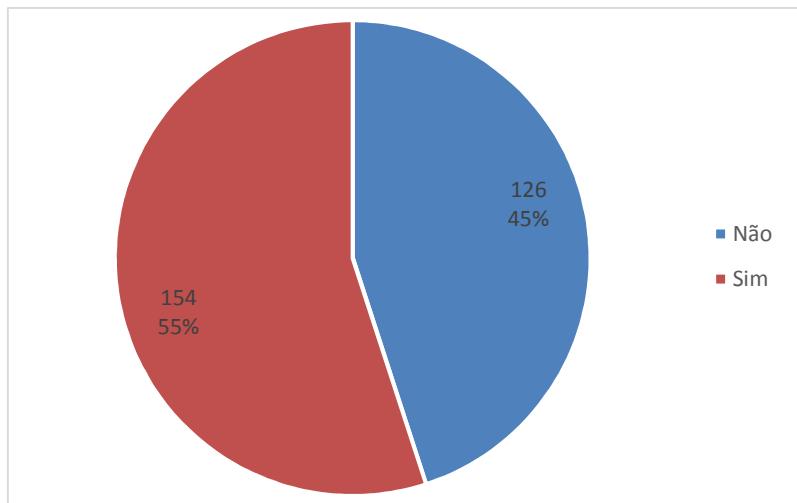
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

A execução contratual até o mês de outubro de 2015, ilustrada nos gráficos abaixo, demonstra a amplitude dos desvios de finalidade praticados.

Em termos de quantidade de Ordens de Serviço (OS) emitidas, considerando que cada OS está relacionada com apenas uma tarefa, é possível perceber que 45% das demandas foram realizadas para tarefas não previstas inicialmente no TR do Inpe.

*Quantidade de OS emitidas para tarefas previstas (Sim) e não previstas (Não) no TR do Inpe*

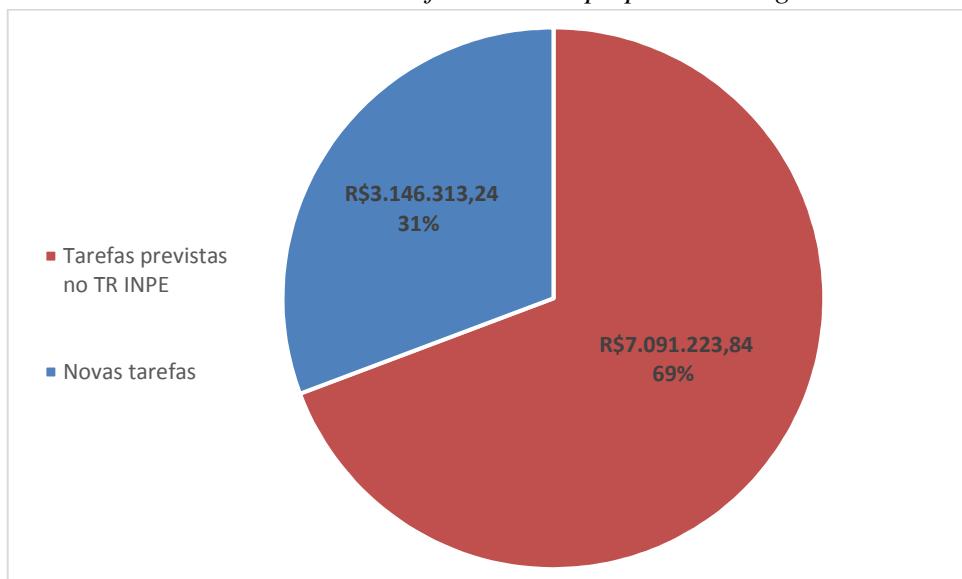




Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

A análise dos valores pagos nos permite concluir que 31% da execução contratual, até outubro de 2015, foi direcionada a serviços que não constam na relação de itens utilizada como base para o estabelecimento dos preços das empresas que concorreram no certame, conforme gráfico abaixo.

*Valores executados dentro e fora do escopo previsto originalmente*

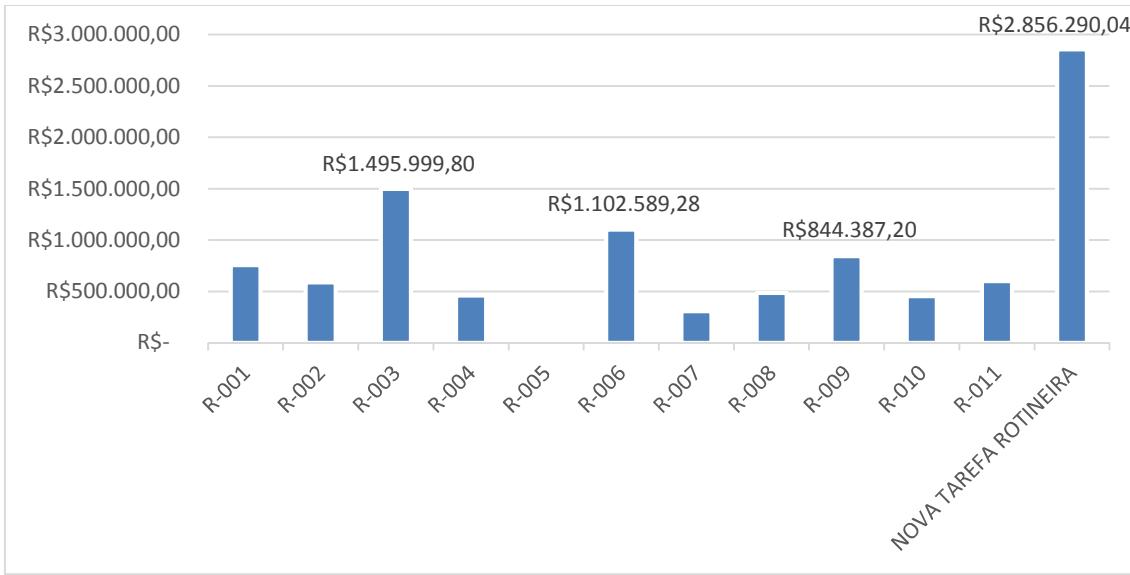


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

A segregação dos valores pagos pelas novas tarefas, nos permite verificar que a maior parte dos recursos direcionados a tarefas não previstas no TR do Inpe foi para remunerar a execução de tarefas rotineiras (R\$ 2.788.075,08). A execução de tarefas projetizadas foi toda direcionada a novas tarefas, apesar do valor não ser expressivo (R\$ 358.238,16) se comparado com as novas tarefas rotineiras. Não houve execução de tarefas sistêmicas no período analisado.



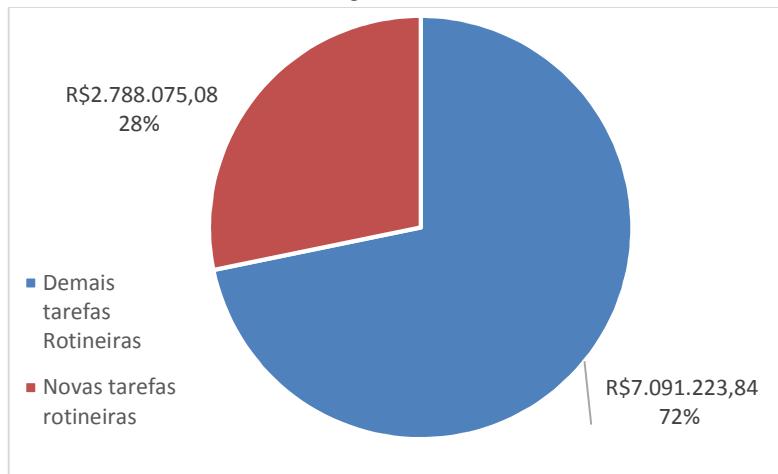
*Valores executados por tarefa rotineira, considerando o TR do Inpe*



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Para a construção da visão acima foi feita a correlação das tarefas novas do MI com as tarefas originalmente previstas pelo Inpe. São consideradas novas tarefas apenas aquelas cujas naturezas não estão contidas no escopo contratado.

*Valores executados de tarefas rotineiras, dentro e fora do escopo previsto originalmente*



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Diante do exposto, constata-se:

- 1) Inclusão de novas tarefas, contrariando o disposto no TR e no Parecer n.º 142/2013/CJU-SJC/CGU/AGU. Tais tarefas foram executadas sem respaldo contratual; e
- 2) Execução de tarefas cuja natureza é distinta da natureza do contrato, desviando-se do objeto do Contrato 042/2014;



Ressalta-se o descumprimento contratual diante da inclusão material de novas tarefas e da fuga ao objeto na execução contratual, uma vez que, pelo menos, aproximadamente 30% da execução foi realizada sem respaldo contratual.

Uma vez que um órgão que adere a uma ARP, possua particularidades distintas e não expressas nas especificações detalhadas pelo órgão gerenciador, a adesão se mostra inadequada e possibilita a majoração do risco de prejuízo ao caráter competitivo do certame e da falta de vinculação ao instrumento convocatório, além de fuga ao objeto do procedimento licitatório.

## Causa

O fato decorreu de ação do gestor, que aderiu à ata de registro de preços com o entendimento de que poderia realizar alterações sobre o objeto contratado. A licitação foi realizada para contratação de serviços de uma lista específica e finita de serviços que seriam prestados em um ambiente tecnológico específico. Mesmo com diferenças relevantes entre as infraestruturas tecnológicas e as necessidades de serviços dos dois órgãos, a contratação foi efetivada e foram feitas alterações no escopo durante a execução contratual.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505343/005, por meio do Ofício nº 021/2016 - SECEX/DGE/CGTI/CISUP, a Unidade expôs as seguintes considerações:

*"A contratação foi feita com base no Edital do Pregão 090/2013-INPE, e seus anexos, já que, Da leitura do Edital, à época do planejamento da contratação e durante a execução contratual, o entendimento da equipe de planejamento da contratação e posteriormente da gestão do contrato foi de que as adaptações permitiam a inserção de novas tarefas, de acordo com as necessidades do Ministério, e isto é um fato, pois constava escrito no edital.*

*O Parecer Nº 142/2013/CJU-SJC/CGU/AGU, é um documento que consta do processo administrativo do INPE, que deu origem ao Pregão 090/2013-INPE. O Ministério não teve acesso ao parecer, que apenas foi conhecido após o encaminhamento feito pela Auditoria. Também, não se sabe se a área técnica do INPE procedeu todos os ajustes sugeridos pelo Consultivo Jurídico do Instituto, pois também não se teve acesso ao Termo de Referência analisado pelo Jurídico. Ademais, o parecer jurídico é um documento interno do Instituto, que deveria ter sido observado durante a tramitação do certame. A posteriori, o único documento, que trata da lei máxima da licitação, é o Edital. Assim, não cabe ao Ministério nem aos demais órgãos que contrataram os serviços da ARP, o dispêndio de tempo para a análise do documento jurídico, visto que sua observação é de obrigação exclusiva do órgão licitante. Por outro lado, caso não tenha havido atendimento às ponderações da*



*área jurídica pelo INPE, não é razoável exigir que os órgãos "caronas" e partícipes o façam.*

*Quanto ao comparativo entre o ambiente tecnológico do INPE e do MI, cabe destacar o seguinte:*

*Discordamos do posicionamento da Auditoria quando afirma que "... o MI possui quantidade inferior de equipamentos do que a estrutura do INPE em aspectos relevantes para a precificação do contrato como a quantidade de estações de trabalho, quantidade de servidores físicos, storages e switches.". Ora, olhando por esse prisma, fica entendido que apenas os itens em que a infraestrutura do INPE é maior, são relevantes para a precificação dos serviços.*

*Conforme informado na resposta à SA nº 201505343/04, na "Planilha Comparativa do parque computacional MI-INPE" (SEI 0213025), o MI possui quantidade superior de servidores virtualizados, de pontos de acesso de rede sem fio, de telefonia VoIP. Salienta-se ainda que, apesar da grande quantidade do que, ao nosso ver, se trata de gavetas de discos para storage, a não do storage propriamente dito, o INPE possui menos da metade da capacidade de armazenamento do Ministério.*

*Quanto às constatações finais da Auditoria:*

*"Inclusão de novas tarefas, contrariando o disposto no TR e no Parecer n.º 142/2013/CJU-SJC/CGU/AGU. Tais tarefas foram executadas sem respaldo contratual"*

*Conforme já informado, o Ministério fez a adesão à ARP do INPE, no intuito de prover suporte a sua infraestrutura tecnológica, evitando-se, assim, a interrupção dos serviços, já que o contrato anterior não suportava mais a demanda.*

*Também, o processo foi feito de forma transparente, seguindo os preceitos legais e atendendo aos normativos e orientações para contratações de TI.*

*Conforme mencionado anteriormente, o entendimento do Ministério era de que o edital permitia adaptações de acordo com as necessidades. Insta destacar que, de outra forma, o contrato traria uma série de problemas para a Pasta, como por exemplo: a implantação de novas tecnologias (SEI, portal PISF) não poderia ocorrer, porque não foram previstas lá em 2014, à época do planejamento da contratação.*

*Em visitas e contatos com órgãos "caronas", partícipes, e até mesmo com o próprio INPE, concluiu-se que o entendimento do Ministério foi o mesmo desses órgãos consultados e, ousa-se afirmar que, todos os órgãos que assinaram contratos relativos à ARP do Pregão 090/2013-INPE, tiveram o entendimento de que as adaptações previstas no edital contemplam a inserção de novas tarefas, de acordo com as necessidades.*

*"Execução de tarefas cuja natureza é distinta da natureza do contrato, desviando-se do objeto do Contrato 042/2014".*

*O Contrato foi firmado atendendo-se ao princípio da boa-fé, e demais princípios administrativos.*



*O entendimento, e está disposto no edital, era de que poder-se-ia incluir novas tarefas, bem como ajustar as atividades daquelas inicialmente previstas, de forma a adequar a execução contratual ao cenário do Ministério.*

*Se, à época do planejamento da contratação tivesse havido conhecimento do disposto no parecer da AGU, certamente não se teria opinado pela adesão à ARP do INPE.*

*Portanto, os atos adotados no Contrato 42/2014-MI foram feitos de acordo com o que está disposto no Edital e, se a Auditoria informa, neste momento, que o entendimento não foi correto, ações serão adotadas para a fim de que o Ministério não incorra em ilegalidade contratual.*

**2.6 – Dentre as ações saneadoras, conforme discutido com a equipe de auditoria na reunião ocorrida no último dia 10/05 no Ed. Sede do Ministério, destaca-se:**

*2.6.1 – As ordens de serviço cujas tarefas foram suscitadas pela Auditoria como sendo de interpretação errônea do disposto no edital, e que não causem prejuízo direto ao funcionamento do Ministério, como por exemplo: a Tarefa S026 - Digitalização de Documentos – Maior que A3 até A0, e a Tarefa R034 - Serviço de Apoio a Gestão, deixarão de ser demandadas a partir deste mês de maio/2016.*

*a) Destaca-se ainda as seguinte tarefas suscitadas: "R014 - Digitização de processos administrativos"; "R015 - Operação da Central de Teleatendimento das 08:00 às 18:00, em dias úteis"; "R016 e R031 - Operação de atendimento aos chamados da Ouvidoria das 08:00 às 18:00, em dias úteis":*

*I - É importante salientar que essas três tarefas serviram para atendimento a necessidades pontuais e imediatas de funcionamento do Ministério. Contudo, a utilização foi temporária, e as tarefas deixaram de ser demandadas por meio de ordens de serviço. Adicionalmente informa-se que essas tarefas não mais serão demandadas, de forma alguma.*

*2.6.2 – A empresa contratada será instada, sendo-lhe garantida a ampla defesa e o contraditório, a ressarcir o Ministério no montante de 2.171.695,66 (dois milhões, cento e setenta e um mil seiscentos e noventa e cinco reais e sessenta e seis centavos), apurado em face do cálculo retroativo dos níveis de serviço que até então não puderam ser mensurados, bem como de cálculos feitos de forma errônea nas atividades de algumas tarefas.*

*2.6.3 – A equipe de servidores da CGTI já está preparando o planejamento da contratação, a fim de que se possa conduzir certame licitatório para o atendimento total e exclusivo das necessidades do Ministério. O Contrato 42/2014-MI terá sua vigência expirada no próximo dia 8 de junho e, levando-se em conta a criticidade dos serviços, que dão suporte ao funcionamento tecnológico da Pasta, torna-se imperioso sua prorrogação. Destaca-se, pois, que a prorrogação será feita por 12 meses, ou até que se conclua o novo certame. Durante esse período, não haverá qualquer alteração nas tarefas em execução, bem como não haverá, de forma alguma, criação de novas tarefas. A equipe*



*de auditoria poderá acompanhar os trâmites do novo certame que, assim que for autuado processo no SEI, será franqueado o acesso àqueles que o desejarem.*

*Finalmente, reitera-se o inteiro teor do Ofício nº 020/2016 - SECEX/DGE/CGTI/CISUP, para informar que todas as ações adotadas no Contrato 42/2014-MI foram embasadas no Edital do Pregão 090/2013-INPE e que, o que se observa é a prevalência de entendimentos diversos entre a visão da Equipe de Auditoria e a visão da equipe do Ministério na contratação e execução contratual. Portanto, e visando o atendimento das expectativas da Auditoria quanto às melhores práticas para a execução do suporte à infraestrutura do Ministério, estão em andamento as ações elencadas no item 2.6.”*

## Análise do Controle Interno

O principal argumento do Gestor foi que o fato descrito ocorreu em virtude do entendimento da Unidade de que as adaptações previstas no Edital permitiriam a inserção de novas tarefas e alteração das tarefas existentes, de acordo com as necessidades do Ministério. Informa ainda que esse também foi o entendimento de outros órgãos que aderiram à ARP. Acrescenta que o Parecer Nº 142/2013/CJU-SJC/CGU/AGU é dirigido ao órgão licitante, não sendo razoável exigir que os órgãos "caronas" também sigam as orientações ali contidas.

Cabe destacar que o citado parecer jurídico estabelece o entendimento da AGU, corroborado pela equipe de auditoria, de que não existe amparo legal para a inclusão de tarefas não previstas originalmente no edital e nos seus anexos durante a execução dos contratos oriundos do pregão nº 090/2013 do Inpe. Esse posicionamento foi estabelecido à luz da legislação vigente, a qual é também aplicável aos demais órgãos que firmaram contratos a partir do citado pregão.

A Unidade acrescenta que a não inclusão das atividades ocasionaria a impossibilidade de implantação de novos sistemas, os quais não estavam previstos em 2014. Contrapondo o entendimento do Gestor, o TR, no item sete, alínea “f” estabelece que pode-se adaptar as tarefas previstas no Edital em face de alterações/evoluções tecnológicas de sistemas em uso. Cabe ao Gestor identificar se os exemplos citados se enquadram no caso acima. Caso positivo, é cabível a alteração da composição das tarefas já previstas no Edital, desde que a alteração tenha ocorrido antes da assinatura do contrato e que haja razoabilidade entre a alteração das tarefas e as mudanças tecnológicas ocorridas.

A Unidade apontou que discorda da interpretação desta equipe de auditoria, de que o MI possui quantidade inferior de equipamentos em relação à estrutura do Inpe em aspectos relevantes para a especificação do contrato, afirmando que os demais itens em que o MI possui maior quantidade, também são relevantes para o estabelecimento dos preços dos licitantes.



O entendimento da Unidade está consonante com o da equipe de auditoria. A comparação foi realizada para demonstrar que as diferenças de composição dos parques computacionais entre as estruturas do MI e do Inpe ocasionariam alterações relevantes sobre as propostas elaboradas pelas empresas participantes do certame. Cada estrutura demanda quantidades distintas de profissionais com níveis de experiência e conhecimento diferentes. A adesão à ARP desconsiderando essas diferenças gera o risco de se tolher o caráter competitivo do certame, já que não foi aberta a possibilidade de apresentação de novas propostas para outras empresas, considerando o atendimento às necessidades específicas do MI.

Por fim, a área informou que a contratação foi realizada de forma transparente e com o intuito de prover suporte a sua infraestrutura tecnológica, evitando-se, assim, a interrupção dos serviços, já que o contrato anterior não suportava a demanda.

A esse respeito cabe destacar que não fez parte do escopo da auditoria a avaliação geral sobre o planejamento da contratação, além da verificação sobre a consideração das necessidades e níveis de serviço específicos do MI. Nos exames realizados, foi possível identificar fragilidades na cotação de preços (detalhadas na Constatação 1.1.1.2) e na seleção das possibilidades disponíveis. A ARP do Inpe foi aventada como uma possibilidade considerando, equivocadamente, que alterações ao escopo dos serviços licitados seriam possíveis, já que as tarefas licitadas não suprem a plenitude das necessidades do MI. Adicionalmente, mesmo com as relevantes diferenças apontadas entre as infraestruturas tecnológicas dos dois órgãos, a equipe de planejamento da contratação considerou que a estrutura do Inpe era composta por recursos comuns à maioria dos Órgãos da Administração, incluindo o MI.

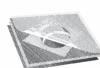
O gestor conclui sua análise ressaltando que não teria realizado a contratação se tivesse conhecimento do conteúdo do parecer da AGU. Complementa indicando as ações que estão sendo tomadas para sanear as impropriedades apontadas:

1. Não demandará a execução de tarefas cujo escopo não tenha sido previsto no edital, desde que a interrupção não cause prejuízo ao Ministério;
2. Aplicação de glossa de R\$ 2.171.695,66 sobre o não cumprimento de níveis de serviço do contrato;
3. Prorrogação contratual por 12 meses ou até que esteja concluída uma nova contratação. Durante a prorrogação não serão criadas novas tarefas.

As ações indicadas pelo Gestor possuem a capacidade de alinhar a execução contratual aos termos do TR que lhe deu origem, além de evidenciarem a efetiva implantação dos controles necessários à correta gestão do contrato doravante.

Registra-se como boa prática a utilização, evolução e disseminação a outros Órgãos, do software GEMEOS, desenvolvido pelo MI para apoiar o processo de gestão contratual.

Desta forma, conclui-se que as considerações do Gestor reforçaram os entendimentos descritos no fato e indicaram ações de contorno para as impropriedades identificadas nesta auditoria, as quais deverão ser acompanhadas.



## **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar o planejamento de contratação de serviços adequados às suas necessidades e sua infraestrutura tecnológica considerando: 1) Prever no escopo solicitado a plenitude das necessidades do MI, incluindo o atendimento às eventuais evoluções tecnológicas; 2) Prever o cumprimento aos níveis de serviço que sejam, de fato e justificadamente, relevantes ao negócio do MI; 3) Estabelecer critérios de aplicação de glosas vinculados ao cumprimento dos níveis de serviço de forma que a empresa se sinta constantemente comprometida com o bom atendimento e com a melhoria dos serviços prestados.

Recomendação 2: Caso não seja possível realizar nova licitação em tempo hábil e de forma que os serviços não sejam prejudicados, a fim de proceder a contento o planejamento de nova contratação, estabelecer prorrogação contratual com cláusula que permita a rescisão no momento que a nova contratação estiver concluída. A gestão do contrato nº 042/2014 deve atentar para a necessidade de manter a execução do contrato dentro dos limites impostos pelo Edital nº 090/2013 do Inpe, principalmente quanto à execução de tarefas cujo escopo não tenha sido previsto no referido Termo de Referência.

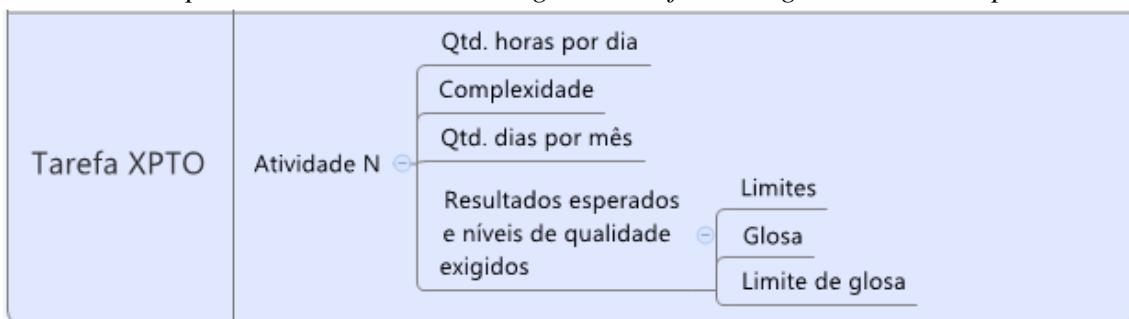
### **1.1.1.2 CONSTATAÇÃO**

**Composição do catálogo de tarefas alterado durante a execução contratual, contrariando os princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.**

#### **Fato**

O TR do pregão eletrônico nº 090/2013 do Inpe foi estruturado sobre uma relação finita, exaustiva e não extensiva de tarefas que definem o escopo dos serviços licitados (onze tarefas rotineiras, 27 sistêmicas e dez projetizadas). Cada tarefa é composta por uma relação de atividades. Para cada atividade o Inpe definiu a quantidade de horas de trabalho por dia, a quantidade de dias por mês e a complexidade envolvida (nível de especialidade do profissional que irá executar). Esta formulação determina a quantidade de UMS que será paga à empresa, por mês, tarefa e por atividade executada. Além disso, também foi definido o nível de serviço desejado por tarefa. A imagem abaixo resume o conjunto de informações utilizadas pelas empresas para a precificação do valor da UMS.

*Exemplo de Estrutura do Catálogo de Tarefas - Pregão 090/2013 Inpe*



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.



O fato em tela descreve dois tipos de alterações realizadas pelo MI, durante a execução contratual, que afetam a composição das tarefas licitadas, podendo influenciar a composição dos preços das empresas fornecedoras e afetando o princípio da isonomia.

## 1. Alteração nos níveis de serviço

Em resposta à SA n.º 201505343/003, questionado sobre o detalhamento dos resultados esperados e níveis de qualidade exigidos de cada tarefa o gestor encaminhou os parâmetros que estão sendo aplicados no MI. Ressalta-se que a lista das informações enviadas pelo gestor, são diferentes das utilizadas como base para o estabelecimento dos preços dos fornecedores que participaram do certame. A título de exemplo, as tabelas abaixo transcrevem o detalhamento da tarefa de Suporte presencial aos usuários de TI, no Inpe e no MI.

*Nível mínimo de serviço exigido para a tarefa R-003 no Inpe*

Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos	Limites	Glosa	Limite Glosa
1. Recepcionar, no mínimo dos chamados, nos primeiros 20 (vinte) minutos de solicitação	$\geq 95\%$	1% por ponto percentual inferior ao limite	10%
2. Resolver chamados de qualidade baixa em até 24 horas	$\geq 90\%$	1% por ponto percentual inferior ao limite	10%
3. Resolver chamados de qualidade normal em até 14 horas	$\geq 95\%$	2% por ponto percentual inferior ao limite	10%
4. Resolver chamados de qualidade alta em até 02 horas	$\geq 97\%$	3% por ponto percentual inferior ao limite	10%
5. Resolver todos os chamados em até 24 horas	$\geq 98\%$	2% por ponto percentual inferior ao limite	10%

Fonte: Processo do Pregão Eletrônico 090/2013 Inpe

*Nível mínimo de serviço exigido para a tarefa R23 no MI (alterações em negrito)*

Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos	Limites	Glosa	Limite Glosa
1. Recepcionar, no mínimo 90% dos chamados, nos primeiros <b>10 (dez) minutos</b> de solicitação	<b><math>\geq 90\%</math></b>	1% por ponto percentual inferior ao limite	10%
2. Resolver chamados de qualidade baixa em <b>até 16 horas</b>	<b><math>\geq 85\%</math></b>	1% por ponto percentual inferior ao limite	10%
3. Resolver chamados de qualidade normal em <b>até 12 horas</b>	<b><math>\geq 90\%</math></b>	2% por ponto percentual inferior ao limite	10%
4. Resolver chamados de qualidade alta em <b>até 4 horas</b>	<b><math>\geq 95\%</math></b>	3% por ponto percentual inferior ao limite	10%
5. Resolver todos os chamados em até 24 horas	<b><math>\geq 95\%</math></b>	1% por ponto percentual inferior ao limite	10%

Fonte: Resposta do gestor à SA 201505343-003

Em resumo, no exemplo acima, foram alterados os tempos de atendimento esperados, as metas percentuais e os percentuais de aplicação de glosas em caso de não cumprimento das metas. As mudanças efetuadas podem afetar os critérios definidos para a precificação da UMS pelos fornecedores, afetando diretamente a isonomia do processo licitatório.

Há também casos de adição de indicadores e metas, cujo atendimento está atrelado à aplicação de glosas, não previstas originalmente, como no exemplo a seguir.

*Nível mínimo de serviço exigido para a tarefa R-004 no Inpe*



Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos	Limites	Glosa	Limite Glosa
1. Inserir na descrição da solução do chamado do incidente o link de documento da Base de Conhecimento utilizado.	99%	1% por chamado atendido sem documentação	10%
2. Chamados solucionados dentro do prazo, se definido	95%	1% por chamado atendido sem documentação	10%
3. Chamados encaminhados para área incorreta	2%	2% por ponto percentual inferior ao limite de 1% por ponto percentual superior ao limite	15%
4. Chamados reabertos	5%	1% por ponto percentual superior ao limite	20%
5. Índice de ligações atendidas	95%	2% por ponto percentual abaixo do limite	10%
6. Tempo médio para inicio do atendimento dos chamados abertos pelos usuários via Web	20 Minutos	1% por minuto acima do limite	10%

Fonte: Processo do Pregão Eletrônico 090/2013 Inpe

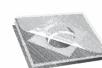
*Nível mínimo de serviço exigido para a tarefa R24 no MI (alterações em negrito)*

Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos	Limites	Glosa	Limite Glosa
1. Inserir na descrição da solução do chamado do incidente o link de documento da Base de Conhecimento utilizado.	<b>95%</b>	1% por chamado atendido sem documentação	10%
2. Chamados solucionados dentro do prazo	<b>90%</b>	1% por chamado atendido sem documentação	10%
3. Chamados encaminhados para área incorreta	2%	2% por ponto percentual inferior ao limite de 1% por ponto percentual superior ao limite	<b>10%</b>
4. Chamados reabertos	<b>3%</b>	1% por ponto percentual superior ao limite	<b>15%</b>
5. Índice de ligações atendidas	95%	2% por ponto percentual abaixo do limite	10%
<b>NOVO - Ligações atendidas em até 30 segundos</b>	<b>95%</b>	<b>2% por ponto percentual abaixo do limite</b>	<b>15%</b>
<b>NOVO – Tempo médio de espera em fila</b>	<b>1 minuto</b>	<b>0,5% por ponto percentual abaixo do limite</b>	<b>10%</b>
8. Tempo médio para início do atendimento dos chamados abertos pelos usuários via Web	20 Minutos	1% por minuto acima do limite	10%

Fonte: Resposta do gestor à SA 201505343-003

Além dos exemplos citados acima, das onze tarefas rotineiras do catálogo do Inpe, nove são demandadas no contrato 42/2014 do MI. Dessas, seis (67%) sofreram alterações nas condições de níveis de serviço. A maior parte das alterações realizadas são benéficas para a empresa, com flexibilização da meta e diminuição do percentual de glosa em caso de não atendimento da meta.

Com relação às mudanças nos parâmetros de níveis de serviço presentes no TR, durante a execução contratual, o TCU emitiu a seguinte determinação no Acórdão n.º 717/2010-TCU-Plenário:



*“(...) 9.3.5. em atenção ao caput dos arts. 3º e 41, e art. 54, §1º, da Lei nº 8.666/1993, referente ao princípio da isonomia e à vinculação do contrato ao instrumento convocatório, abstinha-se de prever no edital a adoção de novos Acordos de Nível de Serviço durante a execução contratual, sendo possível, entretanto, a alteração ou a renegociação para ajuste fino dos níveis de serviços pré-estabelecidos nos editais, desde que essa alteração ou renegociação:*

*9.3.5.1. esteja prevista no edital e no contrato;*

*9.3.5.2. seja tecnicamente justificada;*

*9.3.5.3. não implique acréscimo ou redução do valor contratual do serviço além dos limites de 25% permitidos pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993;*

*9.3.5.4. não configure descaracterização do objeto licitado; “.*

O edital prevê a possibilidade de adaptações apenas em face de alterações/evoluções tecnológicas de equipamentos e sistemas em uso, ocorridas após a assinatura do contrato. No entanto, gestor justificou as mudanças, em resposta à SA n.º 201505343/002, pela ocorrência de mudanças na infraestrutura do MI, supostamente semelhante à do Inpe, em momento anterior à assinatura do contrato.

Cabe ressaltar que, conforme registrado em ata de reunião ocorrida no dia 15/03/2016, os indicadores de níveis de serviço das tarefas não estavam sendo mensurados até o recebimento pelo MI da SA 201505343/03, emitida em 04/03/2016, um ano e nove meses após o início da vigência do contrato.

## **2. Alterações nas formulações das atividades**

O MI realizou mudanças na composição das tarefas previstas no TR do Inpe. As alterações consistiram na alteração da formula de cálculo de UMS (tempo de atendimento, quantidade de dias de atendimento por mês e complexidade das atividades) e na adição de atividades. As questões, resumidas no quadro abaixo, mudam os parâmetros originais, utilizados pelas empresas licitantes para o estabelecimento de seus preços, o que afronta o princípio da isonomia que rege os processos licitatórios.

*Quadro resumo sobre as alterações efetuadas pelo MI sobre o catálogo de tarefas previstas no TR 090/2013 do Inpe*

Catálogo Inpe Pregão 90/2013		Primeira mudança do MI na Adesão à ARP			Segunda mudança do MI na renovação contratual		
Tarefa	Qtd. / mês (UMS)	Tarefa	Qtd. / mês (UMS)	% Diferença Inpe	Tarefa	Qtd. / mês (UMS)	% Diferença Inpe
R-001	795	R001	1515	91%	R021	1560	96%
R-002	1.153	R002	1155	0%	R022	1209	5%
R-003	3.219	R011	3527	10%	R023	3531	10%
R-004	1.197	R010	1034	-14%	R024	723	-40%
R-005	1.198	Não demandado pelo MI					
R-006	1.407	R003	1596	13%	R025	1638	16%



Catálogo Inpe Pregão 90/2013		Primeira mudança do MI na Adesão à ARP			Segunda mudança do MI na renovação contratual		
Tarefa	Qtd. / mês (UMS)	Tarefa	Qtd. / mês (UMS)	% Diferença Inpe	Tarefa	Qtd. / mês (UMS)	% Diferença Inpe
R-007	882	R004	1008	14%	Não previsto na segunda revisão		
R-008	945	R005	1092	16%	R030	1134	20%
R-009	1.029	R006	1260	22%	R026	1052	2%
R-010	998	R007	1034	4%	R027	1052	5%
R-011	1.316	R008	1376	5%	R029	1352	3%

Fonte: Elaborados pela equipe de auditoria.

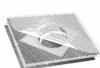
Questionado, por meio da SA 201505343-003, o Gestor informou basicamente que as mudanças ocorreram porque foi necessário aumentar o esforço para a realização das tarefas em virtude da quantidade de servidores de rede e do tamanho do parque tecnológico do MI a ser monitorado.

Destacam-se as seguintes justificativas que destoam do padrão acima.

- Tarefa 021 – Justificativa para a mudança: “*De acordo com o Edital Inpe-PE N° 90/2013, constante do Processo 59000.000331/2014-04 - Fls 29, verso), - Tabela 2: Equivalência de atividades em termos de UMS, onde é definido a correlação entre a complexidade de cada atividade e quantidades de UMS equivalentes, esta tarefa é de: Complexidade Intermediária .... "Atividades de atendimento remoto ou presencial de chamados escalados pela central de serviço. Configuração de softwares corporativos em estações de trabalho. Atualização de firmwares. Monitoração de servidores e ativos de rede. Controle de licenças. Ativação de pontos de rede." Destarte o MI em acordo com a empresa contratada, definiu que a tarefa em questão não poderia ser de complexidade Baixa, haja vista a infraestrutura com Sala de Monitoramento do Cenad, Sala de Monitoramento do Gabinete do Ministro, unidades descentralizadas, Representações nos Estados de Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, Solução de Videoconferência, Sala Cofre do Bloco E e Sala Cofre CENAD.*”
- Tarefa R024 – Justificativa para a mudança: “*Esta tarefa no Edital Inpe-PE N° 90/2013 o horário de atendimento da operação de central de suporte, em dias úteis é pelo período de 10 horas. No MI este período é de 13hs (de 07:00 às 20:00), houve a necessidade de revisão desta tarefa.*”

Com relação à justificativa baseada na quantidade de itens do parque tecnológico, ressalta-se que a comparação entre a infraestrutura do MI e do Inpe demonstra que a soma dos servidores físicos existentes no MI corresponde a 50% da quantidade existente no Inpe. A soma dos servidores físicos e virtuais corresponde a 98% da quantidade do Inpe. Além disso, a quantidade de switches é de 58% do órgão gerenciador da ARP e a quantidade de estações de trabalho correspondente a 44% da quantidade existente no Inpe. Esses valores são relevantes para o estabelecimento dos preços dos fornecedores participantes no certame.

Sobre as demais justificativas destacadas, percebe-se que se referem a alterações de escopo dos serviços em virtude de necessidades específicas do MI, não previstas no processo licitatório. O gestor não demonstrou que ocorreram alterações/evoluções tecnológicas de equipamentos e sistemas em uso, ocorridas após a assinatura do contrato,



que justificassem as mudanças ocorridas, conforme estabelece o TR que originou o contrato 042/2014.

A seguir, mencionamos exemplos de alterações realizadas.

- **Alteração da quantidade de UMS prevista**

*Exemplos de mudanças de formulação realizadas pelo MI (alterações em negrito)*

Informações do Edital 090/2013 Inpe				Alterações do MI	
Tarefa Inpe	Atividade	Fórmula	UMS	Fórmula	UMS
R-001	Monitorações remota e ininterruptas, de Servidores e Serviços, diariamente, em tempo integral, inclusive aos sábados, domingos e feriados, por meio de acompanhamento de ferramenta de monitoração, testes de comunicações e outras ferramentas que fizerem necessárias para execução da atividade	(24 horas x B x dias do mês)  Complexidade Baixa	720	(24 horas x 2 x dias do mês)  <b>Complexidade Intermediária</b>	1488
R-006	Administração dos servidores de sistemas corporativos e operacionais que compõem o parque computacional	(2 horas x A x 21 dias)	336	(2,5 horas x 8 x dias úteis)	420
R-003	Concluir e fechar os chamados.	(0,5 horas x B) * Número de Usuários  Complexidade Baixa	175	(42/60 horas x 1 x 1500 usuários) <b>Complexidade Intermediária</b>	1050

Fonte: Elaborados pela equipe de auditoria

- **Alteração de escopo de atividades**

A tarefa R025 – Administração de Sistemas Corporativos e Operacionais, originalmente possuía uma atividade descrita da seguinte forma no edital do Inpe: “*Análise proativa dos sistemas buscando evidência de incidentes de segurança. (2horas x A x 21 dias) 336 UMS*”.

O MI realizou a alteração da atividade, que passou a ter a seguinte descrição: “*Análise proativa dos Sistemas Operacionais e de Mensageria, buscando evidências de incidentes de segurança. Criar ou aperfeiçoar as rotinas para implementação das políticas de segurança, configuração e atualização de softwares, e verificação do ambiente das estações de trabalho (2,5 horas x 8 x dias úteis) 420 UMS*”.

Ficou clara a adição de escopo ocorrida, com correspondente adição de UMS. Como justificativa, ratificando o entendimento sobre a alteração do escopo, o MI informou, em resposta à SA 201505343/03, que “*Houve a necessidade de alterar esta tarefa para a execução da tarefa, devido a alteração do item para a inserção do serviço de Mensageria.*”.

- **Adição de atividades**



A tarefa R029 – Disponibilidade e funcionamento dos bancos de dados corporativos, do catálogo do MI, correspondente à tarefa R-011 do Inpe, teve seu escopo acrescido da atividade de “*Administração dos bancos de dados SQL Servers, Postgres e Mysql – Dump, restore, execução de scripts, criação de banco e permissionamento (4 horas X 8 X dias úteis)*”.

O objetivo original da tarefa é de “*Assegurar que os eventos e logs dos bancos de dados corporativos utilizados pela unidade demandante e ferramentas de controle, quanto ao funcionamento e disponibilidade dos serviços, sejam analisados proativamente e que erros detectados sejam corrigidos conforme padrão de qualidade adotado.*”. As tarefas existentes no TR, ao qual o contrato está vinculado, remetem à verificação de logs e correção de possíveis erros. Não existe menção alguma à administração do banco de dados em si, tarefa de complexidade e abrangência maior do que foi licitado.

Desta forma, conforme relatado, constata-se que houve, durante a execução do contrato 042/2014, alterações diversas na composição das tarefas, como mudança de fórmula de cálculo das UMS, mudança de escopo de atividades e inclusão de atividades. Essas mudanças afetam parâmetros considerados pelas empresas para a formulação do valor da UMS no contexto da participação no certame. A situação leva o Ministério a ferir os princípios da isonomia e da vinculação do contrato ao instrumento convocatório, além da fuga ao objeto do procedimento licitatório.

## Causa

Ação do gestor ao realizar mudanças no escopo da contratação em desacordo com o rito estabelecido no edital que deu origem ao contrato, com risco ao caráter competitivo do certame.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505343/004, por meio do Ofício nº 020/2016 SECEX/DGE/CGTI/CISUP, a Unidade expôs as seguintes considerações:

“*O Contrato Administrativo nº 42/2014 tem Objeto:*

“*Contratação de serviços de suporte tecnológico ao ambiente de tecnologia da informação comunicação, conforme especificações estabelecidas no Edital do Pregão nº 090/2013-INPE e quantitativos estabelecidos na Cláusula Terceira deste instrumento.*” (grifo nosso)

*O Pregão nº 090/2013-INPE tem seu objeto descrito no Termo de Referência, anexo ao edital da licitação:*

“*1-OBJETO*



*Registro de preços para eventual aquisição de serviços de suporte à ambiente computacional de infraestrutura de redes, seus meios de comunicação, sistemas funcionais e processos de execução em 1º (Central de Serviços), 2º e 3º níveis, em grau crescente de especialização, que possua capacitação técnica necessária para atender a execução de tarefas demandadas, incluindo garantia, para cobrir as necessidades das atividades do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, em sua sede (São José dos Campos/SP) e unidades regionais (CHP - Cachoeira Paulista/SP, CRS - Santa Maria/RS, CRA - Belém/PA, CRN - Natal/RN). Os serviços objeto da contratação serão medidos em UMS - Unidade de Medida de Serviço.” (grifo nosso)*

*Destaca-se que o objeto contratual deve ser executado em conformidade com o item 7 – MODELO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, do TR do INPE, anexo ao Edital do Pregão 090/2013-INPE, e transcrito a seguir ,in verbis:*

**“7 - MODELO DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS**

(...)

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

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

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

*f.1) Manutenção do Tipo e Numeração Sequencial da Tarefa (classificadas como Rotineiras, Sistêmicas ou Projetizadas);*

*f.2) Adaptação do Nome identificador e Objetivo da Tarefa observando os 5 (cinco) padrões definidos de nível de complexidade;*

*f.3) Adaptação das atividades a serem desenvolvidas, complexidades de execução, expectativa de tempo para realização e custo final de cada atividade em UMS;*

*f.4) Adaptação dos resultados esperados, qualidade do produto e estimativa mínima e máxima de glosas a ser aplicada para cada nível de qualidade exigido;*

*f.5) Adaptação das premissas de avaliação e de aplicação das glosas;*

(...)

*g) A expectativa de consumo contratada tem cunho global, podendo ser remanejada entre os tipos classificados (Demanda, Sistêmicas ou Projetizadas), quando houver necessidade do CONTRATANTE, desde que*



a previsão de consumo, somados aos existentes, não superem o valor total do contrato.

(...)

u) Para adequação dos serviços ou da qualidade de prestação dos mesmos, poderão ser acordados entre o CONTRATANTE e CONTRATADA, procedimentos que deverão ser documentados e assinados entre as partes, permitindo assim novo direcionamento quanto aquelas atividades.

v) O documento que definirá esses procedimentos será denominado de APO - Acordo de Procedimentos Operacionais, e deverá receber numeração sequencial para que possa ser referenciada nas Ordens de Serviços ou documentações de alertas e/ou estatísticas.”(grifo nosso)

*Da leitura dos itens acima transcritos, mormente daqueles assinalados, depreende-se que os serviços foram licitados através de um catálogo de tarefas que pode ser alterado, tendo como limite o quantitativo global de UMS e consequentemente o valor contratado. Existe ainda um orientador para composição dos valores de qualquer alteração/inclusão no catálogo, conforme disposto no item 5 do TR do INPE, anexo ao Edital do Pregão 090/2013-INPE, e transscrito a seguir, in verbis:*

#### **5 - ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO**

*A prestação de serviços técnicos de TI pretendida, objetiva primordialmente, o atendimento aos serviços necessários para a execução dos projetos do Instituto e das necessidades do suporte técnico aos usuários, mediante execução operacional das atividades rotineiras, implementação e manutenção da infraestrutura de informática, de modo reativo e proativo, proporcionando recursos estáveis que permitam aos usuários a disponibilidade desses serviços para uso dos sistemas de informação com confiabilidade e segurança. O Anexo I deste Termo de Referência apresenta a relação das tarefas. No modelo de remuneração adotado, "Unidade de Medida de Serviços" - UMS considera-se, para efeito de equivalência, que uma UMS de menor complexidade equivale ao quantitativo de esforço de uma hora de trabalho em atividades de complexidade baixa em TIC como, por exemplo, cadastro de usuários, documentação de procedimentos técnicos. Dada a variação na complexidade das atividades existentes nas tarefas previstas neste Termo de Referência e também na criticidade de uso do serviço em relação ao funcionamento da mesma, com a finalidade principal da organização, fez-se necessário criar outros níveis de complexidade para tais atividades. Assim, foram definidos cinco níveis de complexidade; Baixa, Intermediária, Mediana, Alta e Especialista. Diretamente proporcional à elevação do nível de complexidade da atividade especificada ou de sua criticidade, eleva-se a especialização do profissional que dará cumprimento a cada rotina da demanda, e, por consequência a quantidade de UMS deverá ser ajustada para que a CONTRATADA seja adequadamente remunerada pelo uso do profissional disponibilizado. A adoção do valor de referência único facilita à contabilização dos serviços, exigindo do corpo técnico demandante e do fiscalizador do contrato a definição do grau de complexidade para a execução de cada atividade e o valor de cada uma das fases, conforme*



expectativa de tempo e periodicidade de demanda. Para a pretendente, basta custear um valor global para o total de referência estimado, considerando os quantitativos previamente definidos, o que permite sua programação quanto aos recursos técnicos necessários e exigidos pelas obrigações contratuais ou especificações das tarefas, preparando assim as estratégias necessárias para o atendimento e os suportes exigidos. O quadro a seguir define a correlação entre a complexidade de cada atividade e a quantidade de UMS equivalentes. (grifo nosso)

Complexidade da Atividade	Sigla	Definição das Atividades	Equivalência UMS
Baixa	B	Atividades de abertura, categorização, solução e fechamento de chamados (Incidentes e Requisições), através de ligações telefônicas ou via ferramenta web. Administração de contas.	1 UMS
Intermediária	I	Atividades de atendimento remoto ou presencial de chamados escalados pela central de serviço. Configuração de softwares corporativos em estações de trabalho. Atualização de firmwares. Monitoração de servidores e ativos de rede. Controle de licenças. Ativação de pontos de rede.	2 UMS
Mediana	M	Atividades de análise de funcionamento de software e hardware, servidores e estações de trabalho. Configuração e acompanhamento de sessões de videoconferência. Manutenção corretiva e preventiva de cabeamento de dado e voz. Levantamento de requisitos. Certificação de links. Conectorização de fibra. Resolução e documentação de problemas de média complexidade. Documentação de atividades em geral.	4 UMS
Alta	A	Administração e configuração de soluções de telefonia VOIP, sistemas operacionais, servidores de aplicação, sistemas de controle de acesso a rede. Análise de tráfego de rede. Administração de bases de dados. Sustentação e manutenção evolutiva de sistemas. Modelagem de dados. Preparação de scripts para automatização de atividades. Implementação de novos serviços	8 UMS
Especialista	E	Atividades relacionadas com sistemas especialistas configurados em grid ou operação paralela. Auditoria, implantação, acompanhamento e transferência de tecnologia em processo de acordo com as melhores práticas de governança corporativa indicadas pela SLTI/MPOG e TCU, incluindo PMBOK, ITIL, COBIT, NBR-ISO 9.000, NBR-ISSO 20.000, NBR-ISO 27.000, dentre outras. Pesquisa, análise, implantação e transferência de tecnologia no caso de uso de tecnologias emergentes, ou desconhecidas no ambiente computacional, ou de alta complexidade. Monitoramento, auditoria, análise de desempenho, hardening, tuning e elaboração de procedimentos e recomendações para melhoria de performance de sistema operacional ou da segurança da informação do ambiente computacional como um todo, ou de ferramentas ou sistemas específicos. Migração e geração de bases de dados em plataformas específicas, tais como Oracle.	10 UMS

Tabela 7 - Equivalência de complexidade de atividades em termos de UMS – Fonte: Anexo I - Termo de Referência PE 090/2013-INPE

Fica então demonstrado que as alterações procedidas no catálogo de atividades original do INPE, inclusive em seus níveis de serviço acordados, estão previstas no contrato e seus anexos.



*Em relação às alterações nos níveis de serviço suscitadas pela equipe de auditoria, faz-se necessário esclarecer o seguinte:*

*Todos os ajustes realizados durante a execução contratual tiveram o único e exclusivo objetivo de atender às demandas de serviço do Ministério, e, jamais, de flexibilizar metas, diminuir glosas ou beneficiar a empresa contratada.*

*Foram efetuadas alterações não só nas metas de SLA, mas também no tempo previsto para execução das atividades. Para o Ministério existe maior valor na execução de atividades no menor tempo possível, do que altos limites a serem finalmente alcançados. Por esse motivo, a Tarefa R23 do MI, que corresponde à Tarefa R003 do INPE, sofreu os seguintes ajustes:*

- i. Tempo de recepção (ou captura) dos chamados pela equipe de suporte técnico diminuído de 20 minutos (INPE) para 10 minutos (MI), e diminuição do limite de atendimento de 95% para 90% respectivamente;*
- ii. Tempo de resolução de chamados de baixa qualidade diminuído de 24 horas (INPE) para 16 horas (MI), e diminuição do limite de atendimento de 90% para 85% respectivamente;*
- iii. Tempo de resolução de chamados de qualidade normal diminuído de 14 horas (INPE) para 12 horas (MI), e diminuição do limite de atendimento de 95% para 90% respectivamente;*
- iv Destaca-se, pois, que não houve qualquer benefício para a contratada diante das alterações promovidas, já que a diminuição do tempo máximo de entrega do serviço foi muito superior à redução do limite de atendimento. Portanto, os números provam esta afirmação. Ademais, do ponto de vista financeiro, a redução do tempo de atendimento de chamados gera impacto muito maior que a redução em 5% do limite de atendimento.*
- v. No que concerne à solução de chamados de qualidade alta e resolução geral de todos os chamados, há que se informar que houve erro material. Uma análise minuciosa da ordem de serviço, e considerando o achado da equipe de auditoria, possibilitou a conclusão de que na ocasião da montagem da ordem de serviço o texto relativo a esses dois níveis de qualidade foi finalizado com erro, o que não foi notado pelos gestores.*
  - 1. No caso dos chamados de qualidade alta, o prazo de atendimento acordado com a empresa havia sido de 1 hora, com limite de atendimento de 95% e glosa de 3% por ponto percentual inferior ao limite, seguindo os mesmos critérios de ajustes dos itens anteriores. Todavia, o tempo foi escrito erroneamente como 4 horas. Insta, por outro lado, mencionar, que serão minuciosamente analisados os prazos de atendimento dos chamados demandados e, caso tenha havido a inobservância do tempo acordado de uma hora, será procedida a devida glosa e a documentação anexada a este processo de auditoria.*



*2. No caso da resolução de todos os chamados, o erro ocorreu na transcrição do limite de atendimento, que deveria ser de 98%, em vez de 95%, bem como também ocorreu no percentual de glosa, que deveria ser de 2%, em vez de 1%. Ressalta-se que também neste caso serão minuciosamente analisados os prazos de atendimento do conjunto mensal de chamados e, acaso seja constatada a inobservância do tempo acordado de 24 horas, será procedida a devida glosa, de acordo com os valores corretos, e a documentação anexada a este processo de auditoria.*

*No caso da Tarefa R24 do MI, que corresponde à Tarefa R004 do INPE, ressalta-se que também houve erro material na ocasião da transcrição da tabela que contém os níveis de qualidade e os limites de atendimento e de glosas. Neste segundo caso, o erro também não foi percebido pelos gestores. Os índices corretos, e que foram acordados com a Contratada são os mesmos constantes da tabela do INPE, já que não há qualquer motivo que justifique sua alteração. Portanto, apresenta-se a seguir a tabela correta para mensuração dos níveis de qualidade da Tarefa R024, e que passará a constar das Ordens de Serviços formalizadas a partir de janeiro de 2016.*

<b>Resultados esperados e níveis de qualidade exigidos</b>	<b>Limites</b>	<b>Glosa</b>	<b>Limite Glosa</b>
1. Inserir na descrição da solução do chamado do incidente o link de documento da Base de Conhecimento utilizado.	99%	1% por chamado atendido sem documentação	10%
2. Chamados solucionados dentro do prazo	95%	1% por chamado atendido sem documentação	10%
3. Chamados encaminhados para área incorreta	2%	2% por ponto percentual inferior ao limite de 1% por ponto percentual superior ao limite	15%
4. Chamados reabertos	5%	1% por ponto percentual superior ao limite	20%
5. Índice de ligações atendidas	95%	2% por ponto percentual abaixo do limite	10%
6. Tempo médio para início do atendimento dos chamados abertos pelos usuários via Web	20 Minutos	1% por minuto acima do limite	10%

Tabela 8 - Correção dos níveis de serviço da Tarefa R024.

*i. Salienta-se, conforme já observado pela equipe de auditoria, que foram criados dois novos níveis de qualidade para esta tarefa. Esses índices tinham como objetivo aferir e garantir um atendimento de qualidade aos usuários que demandam serviços de TI por meio da Central de Atendimento. Para isso, criou-se, em comum acordo com a Contratada, um índice de “Ligações atendidas em até 30 segundos” e outro de “Tempo médio de espera em fila”. A inserção desses índices também advieio do fato de que, à época da criação das ordens de serviço, o Ministério estava em fase de estudos técnicos para a implantação de ferramenta de gestão de chamadas telefônicas. Todavia, não foi possível a consecução da implantação, motivo pelo qual, devido à impossibilidade de mensuração, os dois índices serão retirados da tabela de níveis de serviço, e não mais constarão das ordens de serviço formalizadas a partir de janeiro de 2016. Pelo mesmo motivo acima exposto, também será*



*retirado da tabela o item “Índice de ligações atendidas”, também a ser considerado a partir de janeiro de 2016.*

*1. Da mesma forma que em itens anteriores, neste caso será minuciosamente analisado o atendimento dos níveis de serviço de todas as ordens de serviço já abertas para esta Tarefa R024 (excetuando-se os índices cuja mensuração não é possível) e, caso tenha havido a inobservância dos índices acordados, será procedida a devida glosa e a documentação anexada a este processo de auditoria.*

*Quanto à mensuração geral dos níveis de serviço das tarefas executadas, impende ressaltar que a já mencionada deficiência quali-quantitativa de pessoal para acompanhamento do contrato, aliada à dificuldade de aferição de alguns itens, inviabilizou sua plena execução.*

*i. A maturidade obtida pela gestão ao longo da execução contratual, assim como o reforço da equipe de servidores da Coordenação de Infraestrutura e Suporte, possibilitará grande melhoria da gestão do contrato;*

*ii. Nesse sentido, estão sendo adotadas duas ações imediatas em relação aos níveis de serviço:*

*1. Revisão de todos os níveis de serviço das tarefas, de forma a identificar e analisar aqueles cuja mensuração é extremamente complexa ou até mesmo impossível. Neste caso será proposto um ajuste nesses níveis de serviço, a fim de que possam ser completamente aferidos e estejam condizentes com as necessidades atuais do Ministério;*

*2. Cálculo, em todas as ordens de serviço já executadas, dos índices cuja mensuração seja hoje possível, e aplicação, retroativamente, das respectivas glosas.*

*Em relação às alterações na formulação das atividades, suscitadas pela equipe de auditoria, cabe informar o seguinte:*

*i. As adaptações são previstas no edital que deu origem à contratação, e não mudam os parâmetros originais para a especificação dos serviços feita pelas licitantes. Há que se observar que as empresas participantes do certame licitatório, bem como aquelas consultadas pelo MI na pesquisa de preço da contratação e de renovação contratual, utilizam como base as informações descritas no termo de referência, conforme já destacado na resposta ao item 1 da SA. No caso em tela, ajustes foram feitos pelo Ministério, de acordo com as características de sua infraestrutura, tendo sido esses ajustes aceitos pela empresa contratada, exatamente conforme dispõe o edital, nas alíneas “e” e “f” do item 7 do Termo de Referência, itens já transcritos anteriormente.*



ii. Assim, reforça-se que não houve afronta ao princípio da isonomia, já que, foram observados todos os requisitos presentes no edital do INPE.

*Na mesma esteira das alterações na formulação das atividades, é importante destacar que o nível de complexidade deve observar o rol disponibilizado na Tabela 7. Assim, e considerando o “Quadro resumo sobre as alterações efetuadas pelo MI sobre o catálogo de tarefas previstas no TR 090/2013 do Inpe” (abaixo) apresentado pela auditoria na SA, observa-se o seguinte:*

<b>Catálogo Inpe Pregão 90/2013</b>		<b>Primeira mudança do MI na Adesão à ARP</b>			<b>Segunda mudança do MI na renovação contratual</b>		
<b>Tarefa</b>	<b>Qtd. / mês (UMS)</b>	<b>Tarefa</b>	<b>Qtd. / mês (UMS)</b>	<b>% Diferença Inpe</b>	<b>Tarefa</b>	<b>Qtd. / mês (UMS)</b>	<b>% Diferença Inpe</b>
R-001	795	R001	1515	91%	R021	1560	96%
R-002	1.153	R002	1155	0%	R022	1209	5%
R-003	3.219	R011	3527	10%	R023	3531	10%
R-004	1.197	R010	1034	-14%	R024	723	-40%
R-005	1.198			Não demandado pelo MI			
R-006	1.407	R003	1596	13%	R025	1638	16%
R-007	882	R004	1008	14%	Não previsto na segunda revisão		
R-008	945	R005	1092	16%	R030	1134	20%
R-009	1.029	R006	1260	22%	R026	1052	2%
R-010	998	R007	1034	4%	R027	1052	5%
R-011	1.316	R008	1376	5%	R029	1352	3%

Fonte: Elaborados pela equipe de auditoria.

i. A Tarefa R001 detalhada pelo INPE, e que trata da “Monitoração remota de ambiente de Infraestrutura em Regime 24x7x365”, possui três atividades, sendo a primeira: “Monitorações remota e ininterruptas, de Servidores e Serviços, diariamente, em tempo integral, inclusive aos sábados, domingos e feriados, por meio de acompanhamento de ferramenta de monitoração, testes de comunicações e outras ferramentas que fizerem necessárias para execução da atividade”. Essa atividade foi classificada pelo INPE como sendo de complexidade baixa. Entretanto, ao consultar a Tabela 7, observa-se que esse tipo de serviço não consta das opções ali classificadas com definição de baixa. Contrariamente à classificação insculpida no detalhamento do INPE, a Tabela 7 apresenta nas opções de complexidade intermediária a atividade “Monitoração de servidores e ativos de rede”. Destarte, está errado o enquadramento feito pelo INPE, isto, considerando a planilha de complexidades que ele mesmo criou, e que, certamente, se sobrepõe aos modelos anexados ao edital. Portanto, o equívoco foi sanado pelo MI na ocasião da elaboração de suas ordens de serviço, motivo pelo qual não há que se falar em “diferença de 96%”.

ii. No caso das demais tarefas do quadro resumo supra foi feita revisão criteriosa das fórmulas de composição de preços de todas as tarefas, no intuito de se verificar a possibilidade de ter havido erro no cálculo de alguma delas. As informações levantadas estão sendo consolidadas e, caso seja constatado pagamento errôneo a maior ou a menor, a Contratada será notificada a devolver as importâncias



*recebidas indevidamente ou, se for o caso, faturar os valores não recebidos. A respectiva documentação será anexada a este processo de auditoria.*

*Seguindo a diante quanto aos achados da equipe de auditoria, passa-se à análise das informações acerca da comparação entre o ambiente computacional do INPE e do Ministério.*

*Finalmente e, considerando o disposto nas alegações da equipe de auditoria, bem como nas considerações e explanações apresentadas por este Ministério, reafirma-se peremptoriamente que todas as alterações realizadas ao longo da execução do Contrato nº 42/2014-MI estão devidamente previstas e respaldadas no edital do Pregão 090/2013-INPE, não sendo, pois, razoável a tese suscitada de que houve inobservância do princípio da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e fuga ao objeto da licitação. Os trechos transcritos acima, ipsis litteris do edital do pregão, não deixam dúvidas de que as alterações feitas pelo Ministério, no único interesse do serviço, são permitidas pelo instrumento convocatório. ”*

## **Análise do Controle Interno**

O fato descrito revela alterações ao objeto contratado, contrariando as regras do TR que deu origem ao contrato. A situação afeta as condições utilizadas pelas empresas participantes no certame para formulação de seus preços, o que afronta o princípio da isonomia.

A resposta do gestor traz, em resumo, os seguintes argumentos principais, os quais serão listados e comentados em sequência:

- 1. O Termo de Referência permite a realização das mudanças realizadas. Além disso, as alterações não mudam os parâmetros originais para a especificação dos serviços feita pelas licitantes;**

As regras sobre a adaptação do escopo do contrato, trazidas à baila pelo próprio gestor, estão explicitamente contidas no TR. As questões mais importantes são representadas abaixo:

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

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

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



(...)

*u) Para adequação dos serviços ou da qualidade de prestação dos mesmos, poderão ser acordados entre o CONTRATANTE e CONTRATADA, procedimentos que deverão ser documentados e assinados entre as partes, permitindo assim novo direcionamento quanto aquelas atividades.*

*v) O documento que definirá esses procedimentos será denominado de APO - Acordo de Procedimentos Operacionais, e deverá receber numeração sequencial para que possa ser referenciada nas Ordens de Serviços ou documentações de alertas e/ou estatísticas. ” (Original sem grifos)*

Indo de encontro à conclusão do Gestor, as regras acima determinam, resumidamente, que:

- a. O catálogo de serviços deve ser pré-definido antes da assinatura do contrato para que seja possível a especificação pelos licitantes;
- b. O catálogo de tarefas será considerado como aceito pelas partes no ato de celebração do contrato;
- c. Apesar da possibilidade de adaptação, esta é condicionada à ocorrência de alterações e/ou evoluções tecnológicas de equipamentos e sistemas em uso;
- d. Mesmo que haja mudança no parque tecnológico que justifiquem mudanças, deve ser criado documento chamado Acordo de Procedimentos Operacionais (APO) ditando normas para o novo direcionamento, o qual deve ser referenciado no ato da emissão das Ordens de Serviço.

O estabelecimento de preços pelos licitantes ocorreu durante o processo licitatório e considerou a lista de tarefas criada pelo Inpe e anexada ao TR. Desta forma, qualquer alteração realizada no catálogo de tarefas, sem a existência de mudanças tecnológicas de equipamentos e sistemas, afronta o caráter competitivo do certame, uma vez que não será dada a oportunidade a outras empresas de apresentarem propostas comerciais nas novas condições.

Ressalta-se que a adesão foi realizada porque havia, na visão do Gestor, compatibilidade entre as estruturas tecnológicas dos dois órgãos. O MI não demonstrou a ocorrência de alterações/evoluções tecnológicas de equipamentos e sistemas ocorridas após a assinatura do contrato, assim como não apresentou o APO.

Portanto, está equivocada a interpretação do Gestor sobre as possibilidades de realização das mudanças ocorridas durante a vigência contratual.

## **2. As mudanças realizadas ocorreram em virtude de necessidades específicas do MI e não de beneficiar a empresa.**

É legítima a existência de necessidades específicas do MI. No entanto, pelas regras do TR nº 090/2013 do Inpe, não há margem para a inclusão ou alteração da composição das tarefas, fora das regras explicadas no item acima.

O Gestor informou que as mudanças foram realizadas “*de acordo com as características de sua infraestrutura, tendo sido esses ajustes aceitos pela empresa*



*contratada, exatamente conforme dispõe o edital, nas alíneas “e” e “f” do item 7 do Termo de Referência, itens já transcritos anteriormente.* Ora, se a estrutura do MI é equivalente à estrutura do Inpe não há de se falar na hipótese de realização de adaptações por este motivo. Adicionalmente, conforme explanado acima, as empresas licitantes usaram o catálogo de Inpe para compor seus preços. Os catálogos resultantes de alterações posteriores possuem o potencial de serem fornecidos por outras empresas em condições mais vantajosas para a Administração, por isso trata-se de uma afronta ao princípio da isonomia.

Por fim, a análise das diferenças entre as estruturas dos dois órgãos demonstra que a estrutura do MI é superior à estrutura do Inpe apenas na quantidade de controladores de rede sem fio, de telefones IP e de Storages. A quantidade de estações de trabalho corresponde a 44% da quantidade do Inpe.

### **3. Estudo sobre alterações específicas**

O fato listou exemplos, não exaustivos, de mudanças realizadas no catálogo de tarefas que afetam o caráter competitivo do certame, no contexto explicado nos itens acima. Alguns dos exemplos foram justificados pelo Gestor e alguns foram considerados como erros materiais.

Com relação à alteração efetuada na Tarefa R001 - Monitoração remota de ambiente de Infraestrutura em Regime 24x7x365, o gestor informou que a atividade foi equivocadamente classificada pelo Inpe, que a classificou como de Baixa complexidade enquanto deveria ser de complexidade intermediária porque, na visão do Gestor trata-se de Monitoração de servidores e ativos de rede, a qual possui previsão no próprio edital. Ocorre que:

- a. Os licitantes, inclusive a empresa contratada, consideraram para a formulação de seus preços, que a tarefa tinha complexidade baixa. Conforme explanado acima, qualquer mudança abre a possibilidade de gerar um resultado distinto em uma possível concorrência; e
- b. O estabelecimento das complexidades de cada atividade coube ao Inpe, em discussão com os demais órgãos participantes no processo de contratação. Não seria adequado a um órgão, que aderiu à Ata como “carona”, o estabelecimento de mudanças de entendimento sobre às regras constantes do TR original, especialmente em situação que decorra a evolução da quantidade de UMS pagas mensalmente, de 795 para 1560, ou seja, com acréscimo de R\$23.959,00 por mês.

No caso das tarefas que possuem erros materiais, na visão do Gestor, demanda-se como necessária a realização de avaliação sobre toda a execução contratual para identificação de situações passíveis da aplicação de Glosas. Com relação às demais alterações que, conforme o MI, estão em estudo, ressalta-se a necessidade de adoção de entendimento correlato ao exposto nesta constatação, assim como a aplicação das devidas Glosas, caso devidas.

Por fim, ressalta-se o caráter exemplificativo das tarefas citadas no fato, cabendo ao Gestor a análise pormenorizada de cada situação.



Desta forma, conclui-se que as alterações na composição das tarefas já previstas no TR, realizadas pelo MI, não seguiram as regras definidas no edital que deu origem ao contrato e afetam diretamente o caráter competitivo do certame.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Revisar o catálogo de tarefas em vigor para identificar as mudanças existentes em relação ao catálogo do Inpe. Avaliar a necessidade de ajuste sobre os pagamentos realizados.

#### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

**Execução do contrato, por aproximadamente um ano e nove meses, sem a mensuração dos níveis de serviço que poderiam ensejar aplicação de glosas.**

##### **Fato**

O contrato nº 42/2014, possui sua estrutura de gestão baseada na demanda por tarefas, por meio de Ordens de Serviço (OS). Cada OS, a qual está vinculada uma única tarefa, deve detalhar as atividades que devem ser executadas, assim como, os resultados esperados e níveis de qualidade exigidos, englobando os limites aceitos, as glosas e os limites de glosa aplicáveis. As mensurações de níveis de serviço devem ser realizadas no bojo do processo de pagamento, para que seja atestado o recebimento dos produtos solicitados com a qualidade desejada. Os documentos com o detalhamento das atividades e níveis de serviço foram entregues pelo Inpe às empresas participantes do processo licitatório que originou o contrato em tela.

A Nota Técnica 6/2010 - Sefti/TCU firmou o entendimento de que os contratos administrativos que possuem o dispositivo do nível mínimo de serviço, possibilitam à Administração Pública Federal (APF) remunerar o fornecedor na medida do cumprimento do nível de serviço pactuado, adequando-se, portanto, ao paradigma da efetivação de pagamentos por resultados. Além disso, constituem uma forma recomendável de alcançar eficiência, eficácia e qualidade na prestação do serviço, bem como se mostra aderente ao princípio da legalidade aplicado à APF.

Por meio da SA 201505343/03 solicitamos ao gestor o encaminhamento do detalhamento dos resultados esperados e níveis de qualidade exigidos de cada tarefa do catálogo do MI. Conforme relatou o gestor em reunião realizada no dia 15/03/2016, registrada em ata, apenas após o recebimento da SA, o MI elaborou o documento solicitado tendo como base o documento original do Inpe. Até aquele momento os indicadores não estavam sendo mensurados.

O MI utiliza o software GEMEOS (Gerenciamento de Métricas e Ordens de Serviço) para a gestão das OS do contrato. No entanto, o software foi originalmente desenvolvido para gerir contratos de desenvolvimento de software e está sendo alterado para que esteja aderente ao contrato em tela. Uma mudança já realizada a partir de março de 2016, retroativo a janeiro do mesmo ano, foi a inclusão da lista de atividades, conforme prevê



o contrato. Apesar das melhorias já realizadas, ainda não existe o registro dos níveis de serviço de cada tarefa, conforme previsto no TR. Como medida alternativa, que não substitui a necessidade de mensuração dos níveis de serviço, foram criadas listas de verificação (*checklists*) das entregas, para apoiar e registrar o esforço de fiscalização do contrato.

Desta forma, apesar de o modelo de gestão contratual prever mecanismo de controle capaz de induzir o fornecedor a executar seus serviços com melhor qualidade, as ferramentas não estavam sendo utilizadas pela gestão contratual, até fevereiro de 2016.

## Causa

Ação do Gestor ao não alocar esforços para a execução de atividades inerentes à gestão do contrato, como a mensuração dos acordos de níveis de serviço.

## Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201505343/004, por meio do Ofício nº 020/2016 SECEX/DGE/CGTI/CISUP, a Unidade expôs as seguintes considerações:

*“2.2.6. Em relação às alterações nos níveis de serviço suscitadas pela equipe de auditoria, faz-se necessário esclarecer o seguinte:*

...

*d) Quanto à mensuração geral dos níveis de serviço das tarefas executadas, impende ressaltar que a já mencionada deficiência quali-quantitativa de pessoal para acompanhamento do contrato, aliada à dificuldade de aferição de alguns itens, inviabilizou sua plena execução.*

*i. A maturidade obtida pela gestão ao longo da execução contratual, assim como o reforço da equipe de servidores da Coordenação de Infraestrutura e Suporte, possibilitará grande melhoria da gestão do contrato;*

*ii. Nesse sentido, estão sendo adotadas duas ações imediatas em relação aos níveis de serviço:*

*1. Revisão de todos os níveis de serviço das tarefas, de forma a identificar e analisar aqueles cuja mensuração é extremamente complexa ou até mesmo impossível. Neste caso será proposto um ajuste nesses níveis de serviço, a fim de que possam ser completamente aferidos e estejam condizentes com as necessidades atuais do Ministério;*

*2. Cálculo, em todas as ordens de serviço já executadas, dos índices cuja mensuração seja hoje possível, e aplicação, retroativamente, das respectivas glosas.”*

## Análise do Controle Interno

O Gestor justifica o fato pela existência de deficiências quali-quantitativas de pessoal e na dificuldade em aferir alguns dos indicadores. Informou ainda que a equipe já foi



reforçada e que a experiência obtida na gestão do contrato, até então, possibilitará o incremento dos controles aplicados. Acrescentou que que realizará duas ações para sanar as lacunas atualmente existentes com relação à mensuração dos níveis de serviço do contrato, a saber:

1. Análise dos indicadores de nível de serviço para identificação da viabilidade e do esforço que será necessário para cada mensuração; e
2. Revisão dos faturamentos já processados para identificação de situações passíveis da aplicação de glosas.

As ações indicadas pelo Gestor conferem potencial de atenuar o fato descrito. Cabe ressaltar que a análise sobre os indicadores de nível de serviço que compõem o objeto contratado deveria ter sido realizada no momento do planejamento da contratação, de forma a apoiar a tomada de decisão sobre a adesão à ARP.

Em conclusão, a falta do Ministério em realizar as devidas atividades de acompanhamento contratual, conforme previsto no edital de licitação, ocasionou riscos à execução do contrato e demonstrou a fragilidade da gestão. Todavia, as ações indicadas podem fortalecer os controles internos e reparar possíveis falhas.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer procedimento, amparado ou não por sistema de informação, para avaliação periódica dos indicadores de nível de serviço do contrato nº 42/2014, e aplicar as glosas que forem necessárias.

### **III – CONCLUSÃO**

A seguir, são apresentados os resultados alcançados para cada uma das questões avaliadas pela equipe de auditoria.

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

Não. O MI aderiu a uma ARP com escopo fechado e não aderente à plenitude de suas necessidades. A partir do entendimento inicial do Órgão de que a contratação seria a melhor opção para a solução de suas necessidades, realizou-se, em desacordo com a legislação vigente, a customização às suas necessidades do catálogo de serviços previsto no Edital e utilizado como base para o estabelecimento das propostas das empresas participantes do certame. Nem mesmo o catálogo customizado foi capaz de suprir as necessidades do Ministério, o qual recorreu a mais duas rodadas de customizações durante a execução contratual.

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

Parcialmente. O TR do Inpe definiu bem a métrica UMS munindo-a de objetividade. Foi estabelecida vinculação aos resultados pretendidos por meio de seu atrelamento às atividades constantes no catálogo de serviços licitado. Ressalta-se que esta métrica é única



e válida apenas para o TR em análise, já que o valor das propostas do licitantes levou em consideração a lista das atividades e dos níveis de serviço constantes no TR, além da complexidade do parque tecnológico específico do Inpe e da possibilidade de atendimento de outros órgãos. Como o MI se apropriou do catálogo de serviços e efetuou alterações nos atributos utilizados como base para o estabelecimento do valor das propostas dos licitantes, não se pode considerar que houve, de forma completa, a manutenção da objetividade e vinculação a resultados previstos originalmente.

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

Não. Os níveis de serviço definidos na licitação foram estabelecidos conforme as necessidades do Inpe. As alterações efetuadas pelo MI demonstraram que eles não estavam de acordo com suas necessidades específicas.

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

Não. Conforme relatado, foram evidenciadas ocorrências de alterações realizadas pelo MI sobre o escopo contratado, para que este estivesse de acordo com as suas necessidades específicas. As alterações consistiram na criação de tarefas e atividades e alterações nas formulações das atividades previstas originalmente, com consequências nos valores pagos por serviço executado.

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

Não. Conforme relatado na Constatação 1.1.1.3 os níveis de serviço do contrato passaram a ser medidos apenas após o questionamento realizado no decorrer desta ação de controle. No entanto, como medida saneadora, o gestor realizou o cálculo das glosas aplicáveis ao histórico do contrato e informou que procederá com a sua aplicação. Adicionalmente, indicou o fortalecimento de seus controles internos para a melhoria na gestão do contrato.

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

Registra-se a boa prática aplicada pelo gestor, a qual pode ser replicada em outras Unidades, a utilização do software GEMEOS. Este software foi desenvolvido pelo próprio MI e nele são emitidas as ordens de serviço e registradas as entregas dos produtos/serviços solicitados. A ferramenta também possibilita ao fiscal aplicar listas de verificação para cada entrega, fortalecendo a padronização e qualidade das entregas recebidas. Segundo o gestor, o software está em processo de evolução para que seja possível o cálculo automático de alguns indicadores de nível de serviço do contrato.

Brasília/DF, 13 de julho de 2016.

