



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

Unidade Auditada: Diretoria de Tecnologia da Informação  
Município - UF: Brasília - DF  
Relatório nº: 201504299  
UCI Executora: SFC/GAB/GSNTI/Núcleo de Auditoria de Tecnologia da Informação

**RELATÓRIO DE AUDITORIA**

Senhor Coordenador,

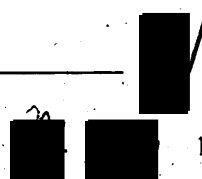
Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201504299, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra-referida, no período de 31/01/2013 a 31/07/2015.

**I – ESCOPO DO TRABALHO**

Foi analisada a execução do Contrato nº 18/2013, celebrado entre o Ministério da Educação (MEC) e a Algar Tecnologia e Consultoria S/A, após realização do Pregão nº 42/2012. O Objeto da contratação é a operação, manutenção, administração e sustentação de serviços de Infraestrutura de Tecnologia da Informação e Comunicações – TIC. Foi analisado o período da execução do contrato compreendido entre 31/01/2013 e 31/07/2015.

O presente trabalho objetivou responder às seguintes questões de auditoria:

1. Os serviços foram quantificados e especificados com base em estudo prévio das necessidades do contratante?
2. A forma de remuneração dos serviços prestados é baseada em métrica objetiva, vinculada a entrega de produtos/resultados ou ao atendimento de níveis de serviço?



3. Os níveis mínimos de serviço definidos foram baseados nas necessidades de negócio do órgão/entidade?
4. Os serviços prestados respeitam os quantitativos e as especificações previstas na contratação?
5. Os serviços foram adequadamente atestados considerando as métricas e os níveis de serviço pré-estabelecidos?
6. Quais são as boas práticas identificadas na contratação dos serviços de sustentação operacional de TI?

## II – RESULTADO DOS EXAMES

### 1 GESTÃO OPERACIONAL

#### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

##### 1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

###### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

###### Falhas no processo de renovação contratual

###### Fato

A Cláusula Décima Segunda estabelece que o Contrato nº 18/2013 “*terá vigência de 12 (doze) meses, a contar da data da assinatura, podendo ser prorrogado por períodos subsequentes de até 12 (doze) meses, limitada a 60 (sessenta) meses, após verificação da real necessidade (...)*”. Com base na referida cláusula, o contrato, celebrado em 31 de janeiro de 2013, foi prorrogado por duas vezes, através da emissão do Termo Aditivo nº 01/2014, de 31/01/2014, e do Termo Aditivo nº 02/2015, de 31/01/2015.

O Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 42/21012, que deu origem ao Contrato nº 18/2013, ao estabelecer o Volume Estimado dos Serviços descreve o parque tecnológico do MEC e apresenta as seguintes informações:

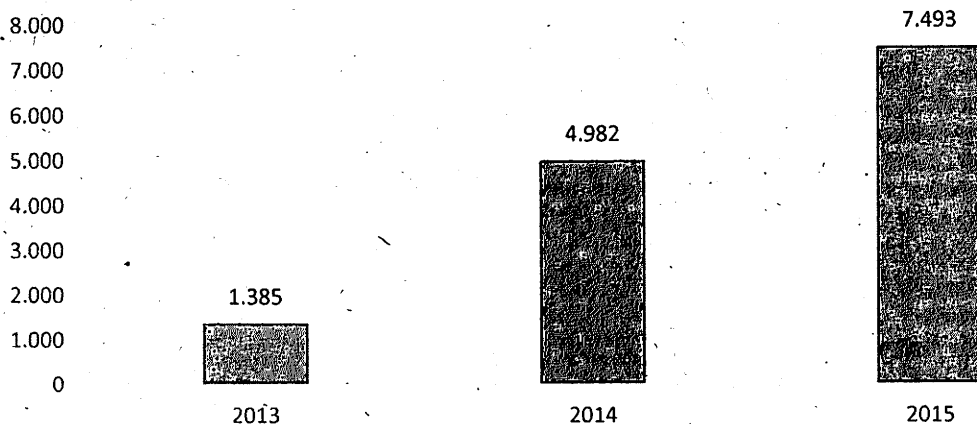
*“9.1.2. Estima-se um volume de 10.000 demandas, incidentes, requisições mensais (...)*

*9.1.3. Atualmente, o MEC conta com 59 (cinquenta e nove) profissionais que suportam a infraestrutura de TI. (...)” (Original sem grifo)*

A partir da análise da execução do contrato, no período compreendido entre abril de 2013 e julho de 2015, verificou-se que a média de chamados (demandas, incidentes, requisições) registrados mensalmente ficou bem abaixo do volume estimado de 10.000, conforme apresentado no gráfico abaixo:

###### Média Mensal de Chamados Abertos

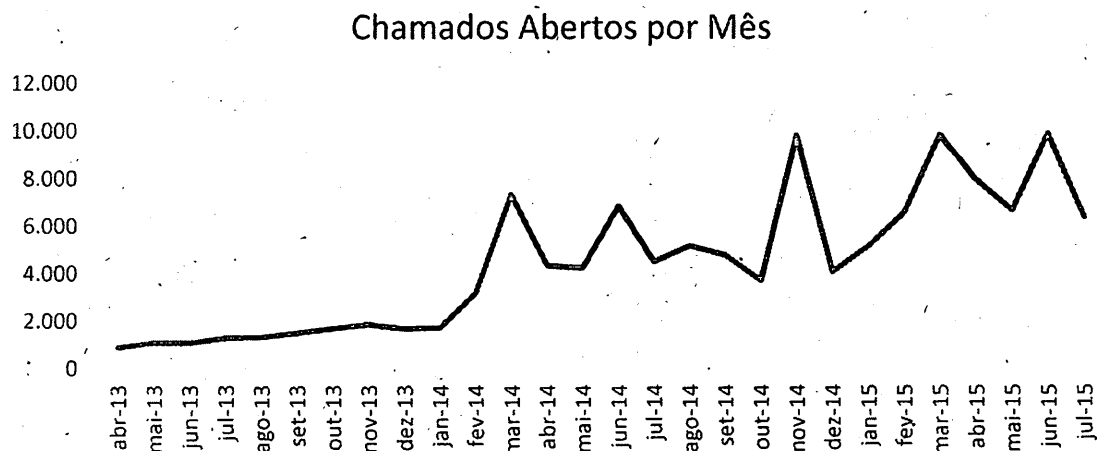




Fonte: Informações recebidas em resposta à SA 201504299/005, para o período entre abril e outubro de 2013; e informações extraídas da base de dados da ferramenta CA Service Desk Manager, utilizada para apoiar a execução do contrato nº 18/2013, para o período entre novembro de 2013 e julho de 2015.

Destaca-se que em apenas 3 dos 28 meses que foram objeto de análise a quantidade de chamados (demandas, incidentes, requisições mensais) registrados ficou próxima ao volume de 10.000 estimado no Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 42/21012: novembro de 2014 (9.814 chamados), março de 2015 (9.837 chamados) e junho de 2015 (9.882 chamados), conforme apresentado no gráfico abaixo:

### Chamados Registrados por Mês



Fonte: Informações recebidas em resposta à SA 201504299/005, para o período entre abril e outubro de 2013; e informações extraídas da base de dados da ferramenta CA Service Desk Manager, utilizada para apoiar a execução do contrato nº 18/2013, para o período entre novembro de 2013 e julho de 2015.

Para cálculo do quantitativo de chamados registrados por mês no período entre novembro de 2013 e julho de 2015, foram contabilizados todos os chamados registrados na base de dados da ferramenta CA Service Desk Manager, adicionando-se ainda as requisições de mudança, bem como os chamados com status "CL - Fechada", foram contabilizados mesmo aqueles chamados que foram cancelados.



Verificou-se ainda que a empresa contratada aloca atualmente 35 profissionais nas instalações do MEC para execução dos serviços contratados, conforme relação fornecida em resposta à SA 201504299/003.

A despeito da visível diferença entre os valores estimados e realizados para os quantitativos de chamados a serem atendidos e de profissionais necessários, o MEC continuou a utilizar as necessidades descritas no edital e seus anexos para realizar pesquisa de preços no mercado, durante os processos de prorrogação contratual, mesmo dispondo de informações para readequação do contrato às reais necessidades do Ministério. Tal fato pode ser verificado nas propostas de preço enviadas pelas empresas CTIS e CAST, constantes às fls. 1972 do processo do Aditivo nº 1/2014 e fls. 2100 e 2110 do processo do Aditivo nº 2/2015.

A IN Nº 4/2014, vigente à época da primeira prorrogação contratual, traz a seguinte disposição sobre as prorrogações contratuais:

*“Art. 26. No caso de aditamento contratual, o Gestor do Contrato deverá, com base na documentação contida no Histórico de Gerenciamento do Contrato e nos princípios da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, encaminhar à Área Administrativa, com pelo menos 60 dias de antecedência do término do contrato, documentação explicitando os motivos para tal aditamento.”* (Original sem grifo)

Destaca-se que a IN Nº 4/2014, aplicável à segunda prorrogação contratual, não trouxe alterações a respeito do tema.

Pelo exposto, constata-se que nos processos de prorrogação contratual não foi demonstrada a manutenção da necessidade da contratação com base no Histórico de Gerenciamento do Contrato, no que se refere ao volume mensal de chamados e ao número de profissionais necessários à execução dos serviços em conformidade com as reais necessidades do MEC, desrespeitando o disposto na Instrução Normativa MP/SLTI Nº 4.

## **Causa**

Atuação deficiente do Gestor do Contrato, uma vez que a IN nº 4 SLTI/MP (Art. 26 da versão 2010, aplicável à primeira renovação, e Art. 36 da versão 2014, aplicável à segunda renovação) afirma que *“No caso de aditamento contratual, o Gestor do Contrato deverá, com base na documentação contida no Histórico de Gerenciamento do Contrato e nos princípios da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, encaminhar à Área Administrativa, com pelo menos 60 dias de antecedência do término do contrato, documentação explicitando os motivos para tal aditamento.”*

## **Manifestação da Unidade Examinada**



Por meio do Ofício nº 591/2015-DTI/SE/MEC, de 23 de outubro de 2015, a unidade encaminhou a seguinte manifestação:

*“A época em que foi estimado volume de 10.000 demandas, incidentes ou requisições mensais o MEC não possuía institucionalizados os seguintes processos de: cumprimento de requisições, gerenciamento de mudanças, incidente, problema, configuração e ativo de serviço, portfólio, catálogo de serviços, nível de serviço e evento.*

*Qualquer tipo de demanda era solicitada por e-mail, sistema interno SIMEC, telefone ou pessoalmente, e executada como requisição de serviço, sendo certo que, fez-se constar na justificativa da necessidade da contratação, item 3 do Termo de Referência, do Pregão eletrônico 42/2012, convertido na contratação em tela, in verbis, “Atualmente os serviços de operação e sustentação de infraestrutura de TI do MEC, não dispõem de processos bem definidos que possibilitem um dimensionamento e histórico de incidentes e requisições de serviços detalhados por tipo de atividade, considerando-se que os serviços estão em transição do modelo posto de serviço para um modelo baseado em métricas e níveis de serviço”. Portanto a estimativa utilizada foi construída com base nesses parâmetros usados de forma corriqueira na área de infraestrutura da DTI.*

*Com a institucionalização dos processos descritos acima, em meados de 2014 (portarias anexadas), tornou-se necessária a implantação, atribuição de papéis e responsabilidades aos recursos – pessoas – que se encontram em número extremamente reduzido. Entende-se que o processo de transição para o modelo de contratação existente, demanda recursos de pessoal, com capacidades e habilidades específicas para a correta gestão e controle dos processos. Salienta-se que tais atividades são agregadas às atuais exercidas pelos servidores da DTI, quais sejam: fiscalização, controle, monitoramento dos serviços e contratos existentes, onerando-se assim essas atividades, pois são várias as responsabilidades e atribuições exercidas pelos servidores e colaboradores atuais.*

*Constata-se que no decorrer da execução dos processos descritos, o volume de atividades relacionadas a cada um dos oito processos institucionalizados, será aumentado. Assim, presume-se que o MEC terá capacidade adequada para atendimento das possíveis demandas geradas pelos processos de gerenciamento de serviços e pelo dinamismo do negócio.*

*Com relação ao volume de serviços não estar próximo do estimado, ressalta-se que todas as solicitações ou atividades inerentes a alguns dos processos, a exemplo do processo de mudança, não estão sendo quantificadas, uma vez que são tratadas como um “miniprojeto”, devido*



à sua singularidade e temporalidade. Ainda assim, o MEC alterou, conforme fiscalizações anteriores, todas as atividades de menor complexidade, inclusive as que se encontram dentro dos planos de mudanças, as quais passaram a ser registradas e decompostas para a posterior quantificação dos serviços. Entende-se que esse é um processo evolutivo, característica da maturidade do órgão em processo de gestão de serviços de TI.

Quanto ao volume dos chamados filhos, aqueles considerados como tarefas de uma requisição de serviços, esses não são considerados para o relatório de faturamento, pois o SLA é aferido a partir da requisição principal, independente de quantas interações de especialidades distintas para cada item do catálogo de serviço foram realizadas. Assim sendo, para fins de verificação do volume de trabalho executado, essas requisições também devem ser contabilizadas, uma vez que todas essas tarefas foram consideradas para a estimativa do volume de serviços a época da elaboração do planejamento da contratação, quando eram executadas como requisições, por não estarem institucionalizados os processos de Gestão de Serviços.

Outra situação que deve ser considerada é que o referido contrato não é pago pelo volume de demandas, incidentes ou requisições e, sim, pelas metas mínimas exigidas de níveis de serviços, de atendimento e disponibilidade. Quanto a esse ponto, resta claro que a contratação em comento não faz uso da dicotomia - quanto maior o número de chamados a que a empresa é instada a solucionar, maior seu faturamento. Esse cenário é rechaçado pelo TCU, cuja matéria foi discutida na FOC/2015 (AC-0916-14/15-P) daquele tribunal que assim se posicionou, “[...]sobre o conflito de interesses decorrente da adoção, em contratações para suporte de infraestrutura de TI ou manutenção de sistemas, de modelos de remuneração em que a contraprestação da empresa contratada seja resultado exclusivo da quantidade de incidentes e problemas ocorridos, sugerindo que estabeleçam, sempre que possível, acordos de nível de serviço que favoreçam a **redução de ocorrências** dessa natureza e incentivem a boa prestação dos serviços contratados[...]”. Em razão disso, o MEC paga a contratada um valor estável mensal proporcional ao atendimento das metas estabelecidas no Nível Mínimo de Serviços, que garante a disponibilidade dos serviços contratados independente do incremento de qualquer atividade por maior que seja o nível de complexidade apurado, nos termos da SÚMULA Nº 269 do Tribunal de Contas da União “**Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a**



*excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos". (grifo nosso)*

*Além disso, a contratada também busca realizar suas atividades proativamente para reduzir o número de incidentes e problemas na infraestrutura de TIC do MEC e assim incidir no menor quantitativo possível de glosas por descumprimento do Nível Mínimo de Serviços.*

*O Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 42/2012, que deu origem ao Contrato nº 18/2013, declara o volume estimado dos serviços, apresentação do parque tecnológico e o quantitativo de profissionais (servidores temporários, efetivos) antes da contratação para auxiliar os licitantes no dimensionamento da força de trabalho necessária na execução dos serviços, ou seja, a estimativa tinha caráter orientativo cabendo a licitante dimensionar de forma correta a força de trabalho a ser empregada para a consecução dos serviços.*

*Por se tratar de um contrato baseado em níveis mínimos de serviço e entrega de resultado e não por posto de trabalho o contratante não pode exigir o quantitativo de profissionais, sendo responsabilidade da contratada o dimensionamento da equipe que melhor se adeque às regras contratuais e alcance dos níveis mínimos de serviço. Essa necessidade é ratificada nos itens do edital 9.1.4 e encarte C, destacados abaixo:*

*"9.1.4 - É fundamental o entendimento por parte das licitantes que o quadro acima trata-se apenas de um demonstrativo da situação atual da operação e execução dos serviços no MEC, porém, é de suma importância que as mesmas usem sua expertise para dimensionar a força de trabalho necessária à prestação dos serviços, prevendo todos os recursos, horários da prestação dos serviços, perfis e competências necessárias para formação da equipe de prestação dos serviços."*

*"Encarte C – Declaração de Vistoria Técnica:*

*...*

*( ) grau de dificuldade, condições para execução e a devida especialização necessária para a execução dos serviços a serem contratados;*

*( ) nível de maturidade dos processos, procedimentos adotados e inexistência de documentação e procedimentos operacionais.*

*Desta forma, estando satisfeita com as informações e esclarecimentos obtidos durante a visita, está plenamente apta a elaborar a proposta para a licitação em tela, de modo a não incorrer em omissões que jamais poderão ser*



*alegadas em favor de eventuais pretensões de inclusão de serviços ou acréscimo de preços."*

*Portanto, resta claro que o referido contrato não impõe seu custo através das demandas diárias por requisições de serviços e incidentes de quaisquer formas, e sim baseia-se na disponibilidade de uma infinidade de serviços que devem estar em pleno funcionamento para o atendimento dos diversos programas educacionais que o MEC disponibiliza aos seus usuários internos e externos, tal disponibilidade é peça fundamental na engrenagem da qualidade dos serviços prestados por esse órgão e deve ser monitorada e controlada com rigor pelos gestores públicos. Justifica-se, assim, a previsão dos instrumentos de controle de disponibilidade estarem uniformemente inseridos dentro do atual contrato, que são os níveis mínimos de serviço, os quais se descumpridos, serão imputadas a CONTRATADA, glosas pelo serviço prestado fora dos padrões de qualidade previstos.*

*Em relação aos termos aditivos contratuais, é incumbência da DTI demonstrar a manutenção da vantajosidade da continuidade do contrato, o que resta demonstrado através das pesquisas mercadológicas realizadas por esta DTI e anexadas aos autos do processo. Para aferição da vantajosidade econômico-financeira, foram anexadas as propostas de preço enviadas pelas empresas TGV e CTIS no primeiro aditivo (fls. 1967 a 1976) e no segundo aditivo pelas empresas S2IT, CTIS e CAST (fls. 2088 a 2113) de acordo com os dispositivos contidos na Instrução Normativa 05-SLTI, de 27 de junho de 2014. As referidas propostas, por possuírem unitariamente e na média simples valor superior ao contratado pelo MEC, demonstraram a época a vantajosidade econômico-financeira em o MEC dar continuidade ao atual contrato em detrimento da realização de uma nova licitação. Neste interim, cabe ainda informar que o instrumento usado para averiguação desses valores se valeu dos serviços especificados no contrato na sua forma original."*

### **Análise do Controle Interno**

Inicialmente, o Gestor argumenta em sua manifestação que não dispunha, no momento inicial da contratação, de processos bem definidos que possibilitassem um dimensionamento e histórico de incidentes e requisições de serviços detalhados por tipo de atividade. No entanto, não se está questionando a estimativa inicial realizada no planejamento da contratação, embora seja obrigatório a quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados, conforme determina a IN nº 4/2010 SLTI/MP (Art. 15, III, b) aplicável há época da contratação. Questiona-se o fato de que o MEC dispunha de informações que demonstravam que o quantitativo de serviços executados estava abaixo do volume estimado, assim como o tamanho da equipe alocada pela empresa contratada era menor do que o tamanho sugerido, entretanto continuou a utilizar





as estimativas apontadas no edital para realização de pesquisas de preços que serviram de base para as renovações contratuais.

O Gestor informa que no decorrer da execução de oito processos institucionalizados em 2014, o volume de atividades será aumentado. Tal informação representa expectativa de aumento do volume de serviços estimado e deveria ser considerada juntamente com o histórico de execução do contrato, registrado no sistema CA Service Desk Manager, em estudo que deveria ser realizado previamente às renovações contratuais.

Com relação ao volume de serviços não estar próximo do estimado, o gestor defende que *“todas as solicitações ou atividades inerentes a alguns dos processos, a exemplo do processo de mudança, não estão sendo quantificadas”*, bem como que *“Quanto ao volume dos chamados filhos (...) para fins de verificação do volume de trabalho executado, essas requisições também devem ser contabilizadas*. Contudo, a metodologia adotada por esta equipe de auditoria considerou todos os registros constantes do Sistema CA Service Desk Manager, incluindo os registros das tarefas vinculadas às solicitações de mudanças e os registros denominados chamados filhos, e mesmo assim a média mensal de chamados registrados não ultrapassou 7.500 para o ano de 2014.

Adicionalmente, o MEC afirma que o referido contrato não é pago pelo volume de demandas, incidentes ou requisições e, sim, pelas metas mínimas exigidas de níveis de serviços, de atendimento e disponibilidade. Destaca-se que não se pretende criticar o modelo de contratação adotado nem se afirmar que o contrato é pago pelo quantitativo de chamados. Porém, considera-se que as informações constantes no edital (volume estimado de chamados e tamanho sugerido de equipe) e utilizadas para realização de pesquisas de preço, previamente às renovações contratuais, interferem no cálculo do preço efetuado pelos proponentes, assim como os níveis de serviço definidos, conforme mencionado no Ofício nº 591/2015-DTI/SE/MEC.

Pelo exposto, conclui-se que houve falha no processo de renovação contratual, ao não se considerar o histórico de gerenciamento do contrato na realização das pesquisas de preço que serviram de base para as renovações contratuais. Destaca-se que atenua a situação o fato de a fórmula de contratação não prever pagamentos com base no quantitativo de chamados mas sim de acordo com o cumprimento de níveis de serviço definidos, bem como o fato de o preço não ter sido majorado desde o início do contrato.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Estabelecer rotina interna de renovação contratual que contemple pesquisa de preços com base nas reais necessidades do órgão contratante, considerando o histórico de execução dos serviços, as expectativas de eventuais aumentos e/ou diminuições de demanda, bem como os recursos humanos alocados para execução do contrato.

#### **1.1.1.2 CONSTATAÇÃO**



## **Fato**

O Contrato nº 18/2013 estabelece, em sua Cláusula Terceira, Subcláusula Décima, que *“Para viabilizar a gestão dos serviços prestados, a CONTRATADA deverá disponibilizar um sistema para a gestão dos serviços contratados, (registro de incidentes e requisições de serviços); registro e acompanhamento dos níveis de serviço acordados (ferramenta de monitoramento e controle de disponibilidade); (...)”*.

De acordo com o Termo de Referência (Encarte A, Tabela I), a aferição dos níveis de serviço será efetuada a partir da *“Ferramenta de Gestão de incidentes”* (para os indicadores de níveis de serviço de nº 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 19) e da *“Ferramenta de monitoramento”* (para os indicadores de nº 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 22).

Em atendimento ao disposto no instrumento contratual e no termo de referência, a empresa contratada disponibilizou os seguintes sistemas:

- CA Service Desk Manager (ferramenta de gestão de incidentes): que possibilita o registro de chamados, referentes a incidentes e requisições de serviços, bem como o acompanhamento da solução dos chamados registrados.
- Nagios (ferramenta de monitoramento): que se destina ao monitoramento e controle de disponibilidade da infraestrutura de TI (servidores, rede de dados, serviços, portais, etc.). Diante de alguma anormalidade, o Nagios gera um alerta e registra automaticamente um chamado na ferramenta CA Service Desk Manager.

No entanto, verificou-se que os funcionários da empresa Contratada possuem acesso à base de dados de ambos os sistemas, com privilégios que permitem a alteração dos dados armazenados. Tal fato gera vulnerabilidades para a segurança dos dados armazenados e reduz a confiabilidade da aferição dos níveis de serviço contratados.

Questionada por meio da SA nº 201504299/003, a entidade informou por meio do Ofício nº 442/2015-DTI/SE/MEC, que *“se resguarda com os documentos de confidencialidade e responsabilidade exigidos a todos os funcionários da empresa. Além disso, fiscal de área possui acesso e é responsável pelos ativos, podendo averiguar sempre que houver necessidade”*. Ressalta-se que tais controles, embora mitiguem o risco de perda de confidencialidade, não tratam adequadamente o risco de perda de integridade e autenticidade das informações dos sistemas.

## **Causa**

Atuação deficiente do Gestor do Contrato ao permitir que funcionários da empresa Contratada possuam acesso à base de dados das ferramentas de gestão e de monitoramento com privilégios que permitem a alteração dos dados armazenados.

## **Manifestação da Unidade Examinada**



Por meio do Ofício nº 591/2015-DTI/SE/MEC, de 23 de outubro de 2015, a unidade encaminhou a seguinte manifestação:

*“Como a época em que o contrato foi escrito o MEC ainda não possuía ferramenta própria de gestão de serviços de TIC, foi exigido que a empresa fornecesse tal solução durante o período de execução contratual para atender apenas as demandas da operação de infraestrutura de TIC, objeto do contrato. Para sanar este problema de dependência do sistema da própria contratada, o MEC elaborou um processo para contratar uma ferramenta própria que deverá ser um ponto único, tanto para serviços de operação de infraestrutura de TIC, como para serviços de Service Desk, operação de TI e dentre outros.*

*Este projeto encontra-se em fase de implantação e com previsão de entrada em produção com o módulo de registro de demandas em janeiro de 2016, contemplando todos os processos originados pelo Contrato de Operação de Infraestrutura.*

*Como medida para tratar os riscos de perda de integridade e autenticidade das informações dos sistemas apontados por essa auditoria, os fiscais serão orientados a remover o acesso administrativo das bases de dados das ferramentas de gestão e monitoramento dos serviços de TIC e, qualquer inclusão ou modificação, só será permitida após aprovação pelo Comitê de Mudança, com a participação da área afetada, sob responsabilidade do fiscal responsável. Ressalta-se que os processos de gerenciamento de configuração de ativo de serviço e de gerenciamento de mudanças, encontram-se em operação, sendo os gerentes do processo – servidores temporários do MEC – os responsáveis pela manutenção da integridade e prestação de contas de todos os ativos dentro da infraestrutura; controle de modificações e padronizações de mudanças conforme as boas práticas do ITIL e portarias: “Nº 10, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2014, Institucionaliza as Instruções e Procedimentos para o Gerenciamento de Configuração e Ativo de Serviço nos Serviços e Ativos de Tecnologia da Informação, no âmbito do Ministério da Educação” e “Nº 05, DE 18 DE SETEMBRO DE 2014 - Institucionaliza as Instruções e Procedimentos para o Gerenciamento de Mudanças nos Serviços e Ativos de Tecnologia da Informação no âmbito do Ministério da Educação”, respectivamente.”*

### **Análise do Controle Interno**

O Gestor informa que removerá o acesso administrativo dos funcionários da empresa contratada às bases de dados das ferramentas de gestão e de monitoramento dos serviços de TIC e, qualquer inclusão ou modificação, só será permitida após aprovação pelo



Comitê de Mudança, com a participação da área afetada, sob responsabilidade do fiscal responsável.

Esta equipe de auditoria considera que as medidas a serem adotadas pelo Gestor são suficientes para eliminar a vulnerabilidade da segurança da informação apontada na presente constatação.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Remover o acesso administrativo dos funcionários da empresa Contratada às bases de dados das ferramentas de gestão e de monitoramento dos serviços de TIC e orientar os fiscais do contrato para que qualquer inclusão ou modificação só seja permitida após aprovação pelo Comitê de Mudança, com a participação da área afetada, sob responsabilidade do fiscal responsável.

### **1.1.1.3 CONSTATAÇÃO**

#### **Falhas na Aferição dos Indicadores de Níveis de Serviço**

##### **Fato**

A Tabela I do Encarte A do Termo de Referência estabelece os índices para mensuração dos Indicadores de Níveis de Serviço, definindo as respectivas formas de aferição, fórmulas de cálculo, unidades de medida, metas exigidas, bem como pontuações e referências para efeitos de aplicação de glosas. Entretanto, foram identificadas as seguintes falhas na aferição dos Indicadores de Níveis de Serviço.

Os índices de serviço de números 1 a 8 se destinam a verificar o percentual de solução de requisições de serviço atendidas de acordo com os prazos estabelecidos. Os índices de 1 a 4 são aplicáveis a requisições de serviços de qualquer tipo e estabelecem diferentes metas para serem atendidas em 2, 6, 24 e 48 horas. O índice 5 define uma meta para requisições de serviços urgentes. Já os índices 6 e 7 são aplicáveis a requisições de serviço de Suporte à Sistema Gerenciador de Banco de dados. Por fim, o índice 8 se refere requisições de serviço de Segurança da Informação.

Embora cada índice possua uma fórmula de cálculo específica, todas as fórmulas podem ser consideradas derivadas da expressão genérica apresentada a seguir:

$$\frac{\text{Total de requisições de serviço resolvidas no prazo estabelecido (mês)} \times 100}{\text{Total de requisições de serviço recebidas (mês)}}$$

Entretanto, a partir da análise das informações presentes nos relatórios denominados “Relatório\_RS\_RI\_Detalhado” dos meses de junho/2014 a maio/2015, apresentados pela empresa Contratada para comprovação do atendimento aos Indicadores de Níveis de Serviço, verificou-se que a forma de cálculo utilizada pela empresa contratada e atestada pelo MEC utiliza no denominador da fração o quantitativo de requisições resolvidas no mês em lugar de utilizar o quantitativo de requisições recebidas no mês.



Questionada por meio da SA nº 201504299/006, a entidade informou por meio do Ofício nº 525/2015-DTI/SE/MEC, que *“os chamados só podem entrar na lista de faturamento após o encerramento, visto que, enquanto os chamados estiverem com o status ‘aguardando validação do fiscal’, nessa situação o chamado ainda pode retornar para atendimento.”*.

Destaca-se que o evento de as requisições (ou chamados) ainda poderem retornar para atendimento impediria de a requisição ser considerada resolvida, o que afetaria o numerador da fração e não o seu denominador. O erro apontado na fórmula de cálculo ocasiona a redução do valor do denominador da fração e, por conseguinte eleva o valor do índice aferido. A consequência é a possibilidade de um índice indevidamente majorado estar aparentemente atendendo à meta estabelecida, quando na verdade estaria abaixo da meta.

Ainda durante a análise das informações presentes nos relatórios denominados “Relatório\_RS\_RI\_Detalhado”, dos meses de junho/2014 a maio/2015, verificou-se que o indicador de nível de serviço número 5 (Índice de resolução de requisições de serviço urgentes) não está sendo mensurado.

### **Causa**

Atuação deficiente do Gestor e dos Fiscais do Contrato ao atestarem a execução de serviços com falhas na aferição dos Indicadores de Níveis de Serviço contratados.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 591/2015-DTI/SE/MEC, de 23 de outubro de 2015, a unidade encaminhou a seguinte manifestação:

*“Conforme o fluxo de demandas, após solucionadas pela contratada, elas aguardarão até três dias para a avaliação do solicitante e serão transferidas para as filas dos fiscais, os quais realizam as validações encerrando ou reprovando-as.*

*Em virtude de as solicitações demorarem três ou mais dias para serem encerradas, o numerador da fração seria afetado e a contratada poderia ser prejudicada, uma vez que as demandas dos últimos dias do mês não são contabilizadas no cálculo de aferição de cada indicador.*

*Em uma segunda situação, haveria o risco de se ter mais requisições resolvidas que recebidas num determinado mês, e a meta atingida pela contratada ser acima de 100%, possibilidade esta, que pode ocorrer se um elevado número de demandas do mês anterior, for encerrado no mês de faturamento que tiver um número menor de demandas recebidas, o que também poderia ocasionar a redução do valor do denominador da fração e, por conseguinte, elevar o valor do índice aferido.*



*Por fim, a forma de cálculo utilizada no denominador da fração – quantitativo de requisições resolvidas em lugar de utilizar o quantitativo de requisições recebidas no mês – foi utilizada para tratamento dos riscos mencionados.*

*Referente ao indicador de nível de serviços de número 5 (Índice de resolução de requisições de serviço urgentes), informamos que o relatório de aferição desde o início de contrato foi entregue no dia 22/10/2015, para a análise da fiscalização. Os cálculos de glosas de cada mês, quando houver, serão entregues a contratada junto com o ofício de solicitação da fatura do mês de novembro de 2015, objetivando reaver os valores pagos a empresa contratada sem a aplicação de glosa.*

*Informamos que esse indicador já começou a ser apresentado no relatório referente ao mês de setembro de 2015.”*

### **Análise do Controle Interno**

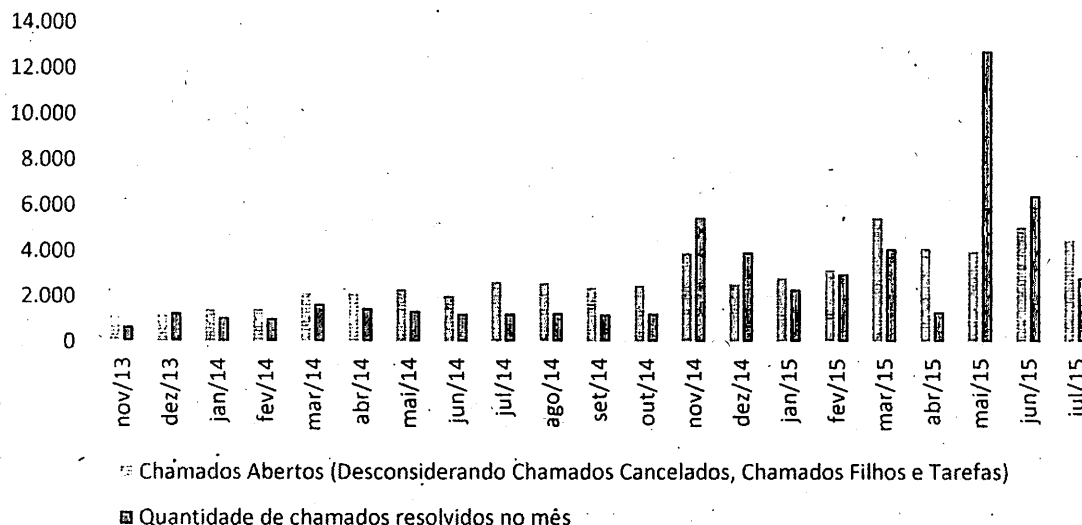
Com relação ao erro identificado na fórmula utilizada para cálculo de Indicadores de Níveis de Serviço, o Gestor argumenta que em virtude de as requisições de serviço demorarem três ou mais dias para serem encerradas, o numerador da fração seria afetado e a contratada poderia ser prejudicada. Entretanto, outras medidas poderiam ter sido tomadas para tratamento da demora para aprovação das requisições de serviço como a concessão de um maior prazo para que a contratada apresente os relatórios de aferição dos níveis de serviço; a definição de prazo máximo para que uma requisição seja considerada como concluída em conjunto com a aplicação de glosas conforme itens da Tabela II do Encarte A; entre outras alternativas que respeitassem o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Do modo como estão sendo calculados, os níveis de serviço de 1 a 8 deixam de cumprir o seu objetivo inicial, que é penalizar a empresa contratada quando do não atingimento das metas de prazos de atendimento das requisições diante do volume de requisições recebidas no mês. Situações onde a empresa contratada não esteja conseguindo atingir as metas de níveis de serviço estabelecidas poderão não ser identificadas devido à redução do denominador da fração e em tais situações quem sofreria o prejuízo seria a Administração Pública.

A partir de informações referentes ao período entre novembro de 2013 e julho de 2015, extraídas da base de dados da ferramenta CA Service Desk Manager, verificou-se que em 17 dos 21 meses analisados o montante de requisições (chamados) registradas superou o montante de requisições resolvidas, conforme apresentado no gráfico abaixo. Destaca-se que para cálculo do montante de requisições abertas foram desconsiderados os chamados cancelados, os chamados filhos e as tarefas vinculadas às requisições de mudanças. Portanto, foram contabilizados apenas os chamados que devem ser considerados para efeito de aferição dos níveis de serviço definidos.



## Chamados Registrados por Mês x Chamados Resolvidos por Mês



Fonte: Informações extraídas da base de dados da ferramenta CA Service Desk Manager, utilizada para apoiar a execução do contrato nº 18/2013.

Ainda em relação ao erro identificado na fórmula utilizada para cálculo de Indicadores de Níveis de Serviço, o Gestor apresenta uma segunda situação onde haveria o risco de se ter mais requisições resolvidas que recebidas num determinado mês, e a meta atingida pela contratada ser acima de 100%. Na hipótese descrita não se verifica nenhum problema, se de fato em um dado mês fossem resolvidas mais requisições do que foram registradas seria adequada a possibilidade de os indicadores de níveis de serviço apresentarem valores acima de 100%.

Pelo exposto, conclui-se que não se pode, a pretexto de não prejudicar a empresa contratada, desrespeitar regra contida em edital e incorrer no risco de prejudicar Administração Pública.

Com relação a não aferição do indicador de nível de serviços de número 5 (Índice de resolução de requisições de serviço urgentes), o Gestor informa que o relatório de aferição desde o início de contrato foi entregue no dia 22/10/2015, para a análise da fiscalização e que as eventuais glosas serão efetuadas.

### Recomendações:

Recomendação 1: Efetuar o recálculo dos Indicadores de Níveis de Serviço de número 1 a 8 desde o início da execução do contrato aplicando as fórmulas definidas na Tabela I do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 42/2012. Com base nas informações obtidas, efetuar os ajustes devidos a eventuais glosas ou pagamentos realizados a menor.

Recomendação 2: Definir metodologia que possibilite a aferição dos Indicadores de Níveis de Serviço de número 1 a 8 com aplicação das fórmulas definidas na Tabela I do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico nº 42/2012.



Recomendação 3: Realizar a análise do relatório de aferição do indicador de nível de serviços de número 5 (Índice de resolução de requisições de serviço urgentes) e aplicar as glosas eventualmente devidas.

#### 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

##### Demora dos fiscais do contrato para aprovação das requisições de serviço resolvidas

###### Fato

Com relação ao ateste dos serviços prestados, o Contrato nº 18/2013, em sua Cláusula Terceira, Subcláusula Primeira, estabelece a seguinte regra:

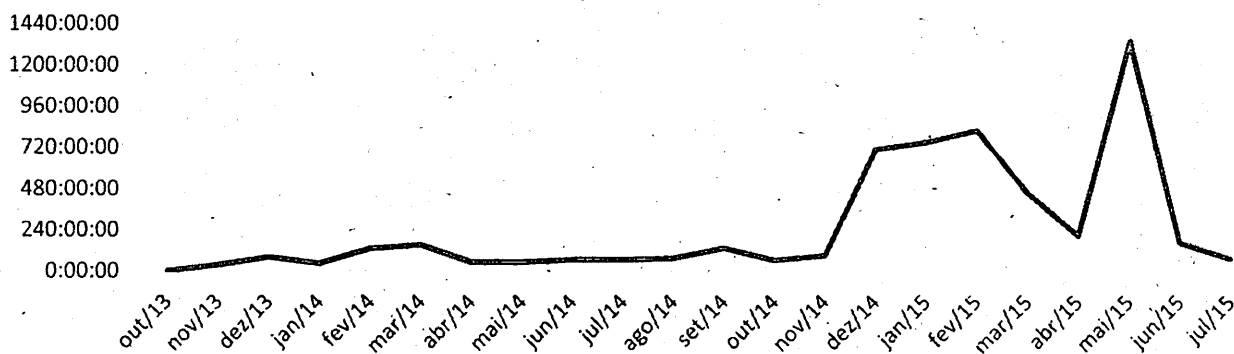
*“5. Atestação Técnica:*

*5.1 A Ordem de Serviço somente será encerrada, atestada e validada, para fins de cumprimento dos níveis mínimos de serviço, quando todos os objetivos propostos forem plenamente atingidos, e todos os produtos e serviços realizados e entregues com a qualidade demandada e aprovada pelos fiscais técnico e requisitante.”* (Original sem grifo)

Adicionalmente a Cláusula Décima Sétima, Subcláusula Quinta, estabelece que toda a validação das ordens de serviço será realizada através do sistema disponibilizado pela contratada, ou seja, através do sistema CA Service Desk Manager.

Em consulta à base de dados do sistema CA Service Desk Manager, verificou-se que o tempo médio para aprovação dos chamados (requisições de serviço) cadastrados supera 255 horas, o que equivale a mais de 10 dias. Além disso, observou-se a existência de picos com tempo médio de aprovação de 713h (dezembro/14), 755h (janeiro/2015), 823h (fevereiro/2015) e 1.344h (maio/2015), conforme mostrado no gráfico a seguir:

**Média Mensal de Tempo de Aprovação dos Chamados**



Fonte: Base de dados do sistema CA Service Desk Manager.

Em relação à demora dos fiscais do contrato para aprovação das requisições de serviço resolvidas, a entidade, por meio do Ofício nº 525/2015-DTI/SE/MEC, informou que a atividade de aprovação de cada chamado (requisição de serviço) exige do fiscal uma





verificação minuciosa de um elevado número de demandas e que os servidores que atualmente fiscalizam esse contrato também exercem o papel de fiscais e gestores em outros contratos, além de desempenhar várias outras atividades.

Embora não haja regra contratual que estabeleça prazos para que os fiscais do contrato validem os serviços prestados, considera-se que o tempo médio de 10 dias não é razoável e pode comprometer o prazo para pagamento pelos serviços prestados, o qual deve ser efetuado até o 5º dia útil após a apresentação da Nota Fiscal/Fatura, conforme a Cláusula Décima Primeira do Contrato nº 18/2013.

Adicionalmente, verificou-se que chamados que não foram aprovados pelos fiscais do contrato foram considerados para fins de faturamento dos meses de novembro/2014 (4.608 chamados não aprovados) e dezembro/2014 (2.151 chamados não aprovados). Questionada, a entidade, por meio do Ofício nº 525/2015-DTI/SE/MEC, informou que, como existiam muito chamados com status “aguardando a validação do fiscal”, validou apenas os chamados julgados mais importantes e solicitou o encerramento das demandas acumuladas. Destaca-se que a atitude da entidade desrespeita o disposto na Cláusula Terceira, Subcláusula Primeira, do Contrato nº 18/2013, ao considerar para fins de pagamento a prestação de serviços que não foram validados pelos fiscais do contrato.

Conforme menciona o Acórdão 916/2015/TCU-Plenário, a fiscalização dos contratos é prerrogativa e dever da Administração, conforme prevê a Lei 8.666/1993, art. 58, inciso III, e art. 67, caput, de modo que a excessiva quantidade de contratos fiscalizada pelo mesmo servidor, conforme verificado na presente auditoria, prejudica o cumprimento efetivo dos dispositivos citados. O mesmo acórdão alerta sobre os riscos assumidos pelo titular da unidade de TI e pela autoridade competente da área administrativa (IN - SLTI/MP 4/2014, art. 2º, incisos V a VII) ao atribuir quantidade excessiva de contratos de TI para fiscalização ou gestão por um mesmo servidor.

Dessa forma, constata-se a necessidade de que a entidade avalie o quantitativo de contratos fiscalizados por cada servidor, com vistas a garantir efetiva fiscalização contratual e a mitigar riscos dessa atividade.

### **Causa**

Baixo número de servidores com formação/capacitação necessária para atuar como gestores ou fiscais em contratos de serviços de Tecnologia da Informação.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Por meio do Ofício nº 591/2015-DTI/SE/MEC, de 23 de outubro de 2015, a unidade encaminhou a seguinte manifestação:

*“Quanto a demora na realização da validação dos serviços prestados, os fiscais foram advertidos para que as demandas sejam atestadas, validadas e encerradas dentro do mês corrente.*



*Quanto a atribuição de quantidade excessiva de contratos de TI para fiscalização ou gestão por um mesmo servidor, esclareceremos que, para tentar amenizar a escassez de recursos de TI, habilitador: pessoas, habilidades, competência - Cobit 5 -, essencial para as atividades de planejamento, controle, fiscalização e mensuração, o último processo seletivo foi em meados de 2011: [http://www.cespe.unb.br/concursos/MEC2011/arquivos/EDITAL\\_MEC\\_CTU\\_INFORMATICA\\_ABERTURA\\_V7.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/MEC2011/arquivos/EDITAL_MEC_CTU_INFORMATICA_ABERTURA_V7.PDF). Desde então, a alta rotatividade e desinteresse pelo certame, fez com que o MEC reduzisse o seu volume efetivo de pessoas relacionados às funções inerentes à administração pública. Ainda assim, a falta de profissionais com habilidades necessárias para atendimento das necessidades de fiscalização, foi sendo substituída por recursos que, até então, eram técnicos. Ou seja, requerendo-se assim a capacitação e investimentos em treinamentos focados em contratação de serviços, gestão de processos e governança de TI.*

*Como não há uma carreira específica para a área de TI na Administração Pública, recentemente foi lançado outro processo seletivo simplificado nos mesmos moldes da contratação de 2011, conforme endereço: [http://www.cespe.unb.br/concursos/MEC\\_15\\_TEMPORARIO/arquivos/ED\\_1\\_MEC\\_2015\\_ABERTURA.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/MEC_15_TEMPORARIO/arquivos/ED_1_MEC_2015_ABERTURA.PDF).*

*Atualmente, contamos com poucos recursos (servidores efetivos e temporários) atuando como fiscais e gestores de contratos. As estratégias de contratação e reforço de recursos humanos serão intensificadas e comunicadas às áreas de apoio internas – Recursos Humanos – e levadas ao conhecimento da Alta Gestão do MEC, por meio do Comitê Gestor de TI.*

*Diante do exposto, será reavaliada e balanceada a quantidade de contratos fiscalizados por cada servidor, com vistas a garantir efetiva fiscalização contratual e a mitigação dos riscos dessa atividade, conforme identificado e orientado por esse órgão de controle.”*

### **Análise do Controle Interno**

Quanto à demora na realização da validação dos serviços prestados, o Gestor informa que os fiscais foram advertidos para que as demandas sejam atestadas, validadas e encerradas dentro do mês corrente.

Quanto à atribuição de quantidade excessiva de contratos de TI para fiscalização ou gestão por um mesmo servidor, o Gestor informa que será reavaliada e balanceada a quantidade de contratos fiscalizados por cada servidor.

### **Recomendações:**



Recomendação 1: Avaliar e balancear a quantidade de contratos de TI geridos ou fiscalizados por cada servidor. Posteriormente, enviar à esta CGU documentos que comprovem a implementação das medidas recomendadas, a exemplo das portarias de designação de gestores e fiscais dos contratos.

### III – CONCLUSÃO

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

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

Parcialmente. Constatou-se falha no processo de renovação contratual, conforme detalhado na Constatação 1.1.1.1. O MEC seguiu utilizando as estimativas contidas em edital (quantitativo de chamados mensais e quantitativo de profissionais) para realizar as pesquisas de preço nas renovações contratuais, mesmo dispondo de informações que indicavam redução dos valores estimados. Atenua a situação o fato de a fórmula de contratação não prever pagamentos com base no quantitativo de chamados mas sim de acordo com o cumprimento de níveis de serviço definidos, bem como o fato de o preço não ter sido majorado desde o início do contrato.

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

Sim. O Contrato estabelece o pagamento de um valor mensal para execução do rol de serviços especificados, sendo que esse valor será proporcional ao atendimento das metas definidas para os níveis mínimos de serviço estabelecidos no Encarte A do Termo de Referência. Caso as metas definidas não sejam cumpridas será aplicada glosa de acordo com a pontuação aplicável.

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

Sim. Para definição dos níveis mínimos de serviço foram levantadas as necessidades das áreas de negócio e utilizados os elementos contidos nos documentos Relatório de Análise de Impacto nos Negócios e Estratégia de Continuidade.

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

Sim. Com relação aos quantitativos, verificou-se que o quantitativo médio de chamados mensal foi consideravelmente inferior ao volume previsto no Termo de Referência, conforme mencionado anteriormente. Com relação às especificações do serviço, não identificou-se a execução de atividades não cobertas pela especificação detalhadas no Termo de Referência ou no Contrato.



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

Parcialmente. Em geral, verificou-se que os serviços foram atestados adequadamente, com aplicação das glosas previstas quando do não atendimento dos níveis mínimos de serviço. A adoção de sistemas informatizados auxilia a gestão dos serviços contratados à gestão e facilita a prestação de contas. No entanto, foram identificados os seguintes problemas relativos à aferição dos serviços prestados:

- Vulnerabilidade da segurança da informação dos sistemas utilizados para gestão dos serviços contratados, devido ao fato de terceirizados terem acesso com privilégio de administrado às bases de dados dos sistemas, conforme detalhado na Constatação 1.1.1.2.
- Falhas na aferição dos níveis mínimos de serviço estabelecidos, incluindo erros na fórmula de cálculo em 8 dos indicadores definidos, bem como a não mensuração de 1 dos indicadores, conforme detalhado na Constatação 1.1.1.3.
- Demora média de 10 dias para que os fiscais do contrato aprovelem as requisições de serviço resolvidas pela empresa contratada, conforme detalhado na Constatação 1.1.1.4.

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

Foram identificadas as seguintes boas práticas:

- Utilização de sistemas informatizados: Para apoiar a execução e a gestão dos serviços contratados são utilizados 2 sistemas: o sistema CA Service Desk Manager, de propriedade da empresa contratada, que se destina à gestão dos serviços; já o sistema NAGIOS se destina ao monitoramento da disponibilidade dos serviços da infraestrutura de TI. Destaca-se que existe integração entre os sistemas descritos, de modo que quando o NAGIOS identifica a indisponibilidade de algum serviço é gerado automaticamente um chamado no sistema CA. Destaca-se ainda que o MEC está em processo de aquisição de sistema próprio para substituir a utilização do sistema CA, de modo a manter as informações de execução dos serviços de suporte e sustentação independentemente da empresa que esteja prestando os serviços.
- Adoção de práticas ITIL: Ao longo da auditoria pôde ser percebida a preocupação do MEC com a implantação de processos descritos na biblioteca ITIL (Information Technology Infrastructure Library), que é um conjunto de boas práticas para serem aplicadas na infraestrutura, operação e gerenciamento de serviços de tecnologia da informação. Destaca-se que o Termo de Referência estabelece que a Solução de Gestão dos Serviços Contratados, atualmente implementada pelo sistema CA Service Desk Manager, deve atender a um conjunto mínimo de processos da ITIL v3 pré-determinados.
- Previsão de situações que ensejam aplicação de glosas em complemento aos níveis mínimos de serviço: adicionalmente à definição dos níveis mínimos de



se ocorridas, ocasionam a aplicação de penalidades na forma de glosas nos pagamentos a serem efetuados. Tal determinação atua em complementação aos níveis mínimos de serviço e cobre desde situações menos gravosas tal como “*permitir a presença de profissional sem crachá nos locais onde há prestação de serviço*”, até ocorrências mais críticas a exemplo de “*fraudar, manipular ou descaracterizar indicadores/metras de níveis de serviço*”.

Brasília/DF, 19 de fevereiro de 2016.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

