



SENADO FEDERAL
Auditoria

RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 01/2024-COAUDTI/AUDIT

Auditoria Operacional sobre o processo de Gestão de Portfólio de Aplicações

Brasília
Janeiro / 2024





SENADO FEDERAL

Auditoria

Ficha Técnica

Equipe de Trabalho:

Auditor-Líder: Bruno César Gomes de Sá e Silva; e

Auditor: Marcelo Silva Cunha

Coordenação e revisão:

Coordenador: Yuri Morais Bezerra





SENADO FEDERAL
Auditoria

Sumário Executivo

Foram objetos de análise nesta auditoria operacional os processos de trabalho e as ferramentas implementadas por área de Tecnologia da Informação - TI do Senado Federal - SF relacionados à Gestão de Portfólio de Aplicações (da sigla APM, do inglês *Application Portfolio Management*).

Conforme estabelecido no Plano Anual de Auditoria Interna - PAInt, o presente trabalho buscou avaliar os controles que as unidades de TI (Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen, Secretaria de Engenharia de Comunicação - SEC/SECOM e Coordenação de Tecnologia da Informação do Instituto Legislativo Brasileiro - COTIN/ILB) adotam em relação à governança sobre o portfólio de aplicações e à gestão (valor, risco e custo) das aplicações.

Ao avaliar em que medida essas áreas do Senado Federal estabelecem governança e gestão sobre o portfólio de aplicações, a auditoria identificou três achados, listados a seguir com as respectivas recomendações:

Achado 1: Nas deliberações do CGTI, não estão explícitos os critérios adotados para priorização das iniciativas e projetos relacionados a desenvolvimento e sustentação de software

Recomendação:

Recomenda-se ao **Comitê de Governança de TI (CGTI)** estabelecer critérios de priorização claros, objetivos e transparentes, a serem utilizados na seleção de projetos relacionados ao desenvolvimento de *software* (novos sistemas, novas funcionalidades e/ou grandes evoluções em sistemas existentes).

Achado 2: Ausência de ferramentas e indicadores para gestão do portfólio de aplicações

Recomendação:

Recomenda-se ao **Prodasen** envidar esforços para garantir que o sistema Geaplic e seus processos de coleta de dados sejam implantados de acordo com os requisitos estabelecidos nos documentos do projeto e nos prazos definidos no PDTI 2023/2024.

Achado 3: Reporte parcial dos custos de *software* desenvolvidos internamente

Recomendação:

Recomenda-se à **SEC/SECOM** e à **COTIN/ILB** que estabeleçam entendimento junto à CONTAB/SAFIN a respeito do reporte de custos envolvidos no desenvolvimento e manutenção dos *softwares* sob reponsabilidade destas áreas, visando aumentar a confiabilidade e completude dos registros de ativos nas contas contábeis relacionadas aos *softwares*. Neste contexto, buscar padronização dos reportes junto ao Prodasen, utilizando, na medida do possível, processos e ferramentas similares.





SENADO FEDERAL
Auditoria

Índice

Ficha Técnica.....	2
Sumário Executivo	3
Índice	4
1. Introdução	5
1.1 Histórico de ações e projetos relacionados ao tema	5
1.2 Benefícios de uma Gestão de Portfolio de Aplicações adequada	6
2. Objetivos	7
3. Escopo.....	8
4. Questões de Auditoria.....	8
5. Metodologia	8
6. Alinhamento aos Objetivos Estratégicos	10
7. Achados e Recomendações	11
Achado 1	11
Achado 2	12
Achado 3	14
8. Manifestações das Unidades Auditadas e Pareceres da COAUDTI	16
9. Aspectos Positivos da Gestão.....	18
10. Conclusão	18





SENADO FEDERAL

Auditoria

1. Introdução

O presente Relatório de Auditoria Operacional contempla os exames realizados com foco no tema “Gestão de Portfólio de Aplicações”, em atendimento ao PAInt, aprovado pelo Primeiro-Secretário, conforme Portaria nº 2/2023 publicada no Boletim Administrativo do Senado Federal - BASF nº 8742 de 28/3/2023, segundo documento nº 00100.107228/2022-15, com atualizações no documento nº 00100.029250/2023-06.

Os trabalhos de planejamento da auditoria foram desenvolvidos avaliando-se documentos, dados e informações, tanto os ostensivos na intranet como aqueles colocados à disposição pelas unidades auditadas relacionados ao objeto da auditoria. Também foram realizadas reuniões preliminares com as referidas unidades para entendimento preliminar do objeto, visando tornar mais assertivos os testes de auditoria que seriam realizados.

Durante a execução buscou-se documentos comprobatórios (evidências) e acesso direto a sistemas indicados pelas áreas, por meio de interações com as equipes gestoras, que permitiram avaliar se os processos e ferramentas em questão são adequados para garantir a gestão e a governança do portfólio de aplicações do Senado.

Os exames foram efetuados de acordo com o Manual de Normas Operacionais da Auditoria do Senado Federal (MANOP/SF)¹, bem como outras normas de auditoria usualmente aceitas.

1.1 Histórico de ações e projetos relacionados ao tema

O Senado Federal vem tentando implantar um processo de Gestão de Portfólio de Aplicações (conhecido pela sigla APM, do inglês *Application Portfolio Management*) pelo menos desde 2016. A partir de diagnósticos conduzidos pelo Gartner (ITScore) e pelo TCU (iGovTI), bem como de discussões realizadas com equipes do próprio Senado (Ex: World Café 2016) percebeu-se a importância de um maior alinhamento da TI com a estratégia do Senado e a necessidade de maior transparência em relação à alocação dos recursos humanos da TI. A partir de então buscou-se, entre outros objetivos, elevar a maturidade da Casa em relação às práticas de Gestão do Portfólio de Aplicações.

Diante disso, em 2017 iniciou-se um projeto para implantação de um processo de Gerenciamento de Portfólio de Aplicações no Senado Federal. O Termo de Abertura

¹ Instituído pelo Ato do Auditor-Geral nº 2 de 2022





SENADO FEDERAL

Auditoria

de Projeto - TAP foi elaborado seguindo as diretrizes do Gartner e foi apresentado para a diretoria do Prodasen. Em seguida, o projeto foi aprovado e incluído no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI 2017/2019. No entanto, o projeto não foi concluído, sendo novamente priorizado no ciclo seguinte de planejamento e incluído no PDTI 2020-2022. Da mesma forma, o projeto foi suspenso naquele período, sendo incluído no mais recente ciclo de planejamento, o PDTI 2023-2024.

Não obstante, estima-se que, no Senado Federal, os custos relacionados ao desenvolvimento e manutenção de software em 2022 e em 2023, considerando apenas o desenvolvimento “interno”, e apenas os custos contabilizados pelo Prodasen, sejam da ordem de R\$ 15.136.917,89².

1.2 Benefícios de uma Gestão de Portfólio de Aplicações adequada

A Gestão de Portfólio de Aplicações é uma prática de gestão que envolve avaliar, analisar e gerenciar o portfólio de aplicações de uma organização. O objetivo é garantir que as aplicações estejam alinhadas aos objetivos estratégicos, atendam às necessidades dos usuários e sejam gerenciadas de maneira eficiente.

A APM envolve uma série de atividades, como **a identificação e a classificação de aplicações, a análise de seu valor para a organização, o monitoramento do desempenho e dos custos, a avaliação dos riscos** e a definição de prioridades para investimentos em novas aplicações ou na **manutenção de aplicações existentes**.

Estimativas de mercado apontam **benefícios "tangíveis"** que podem ser obtidos em um processo sistemático de APM, para as organizações que possuem grande quantidade de aplicações, como por exemplo: a retirada de aplicações que não são utilizadas, a redução dos custos com infraestrutura em até 45% e a racionalização de aplicações, uma vez que 75-80% dos orçamentos de TI são gastos na operação e gerenciamento de aplicações).³

Assim, um processo de Gestão de Portfólio de Aplicações deve executar ações como:

- a) Reduzir a alocação de recursos na manutenção de aplicações de baixo valor ou retirá-las de seu portfólio;
- b) Fornecer informações relacionadas aos recursos e custos necessários para manter as aplicações existentes, possibilitando assim a priorização das aplicações de alto valor;

² Valores obtidos dos relatórios de contabilização de software produzidos pelo Prodasen (00200.011565/2022)

³ Referências: <https://www.oracle.com/oms/eppm/042763.pdf> e <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210832716301260>





SENADO FEDERAL

Auditoria

- c) Fornecer informações relacionadas aos riscos envolvidos em cada uma das aplicações, a exemplo de riscos de obsolescência da plataforma utilizada (risco de plataforma) e da disponibilidade de pessoal apto a sustentar a aplicação (risco de pessoal).
- d) Fornecer informações relacionadas à qualidade das aplicações, ao alinhamento com a estratégia da organização, aos benefícios e lacunas percebidos pelas áreas gestoras e usuários, entre outras.

A partir das informações geradas pelo processo de gestão de portfólio de aplicações, é possível tornar o processo decisório das instâncias de governança (a exemplo do Comitê Gestor de TI - CGTI) mais qualificado, apoiado em dados e evidências. Dessa forma, a tendência é que fique mais transparente o retorno de cada projeto ou aplicação para a instituição e/ou para a sociedade.

Ademais, conforme entendimento da gestão do Prodasen⁴, a gestão do portfólio de aplicações (especificamente a gestão de custos) é condição necessária para uma adequada contabilização dos custos dos softwares informados anualmente no balanço do Senado Federal (ativo intangível).

2. Objetivos

Avaliar em que medida o Senado estabelece governança e gestão sobre o portfólio de aplicações⁵, a partir dos seguintes objetivos específicos:

- Avaliar em que medida o Senado Federal estabelece **governança** (direciona, monitora e avalia) sobre o portfólio de aplicações.
- Avaliar em que medida o Senado Federal estabelece gestão sobre o **valor**⁶ das aplicações.
- Avaliar em que medida o Senado Federal estabelece gestão sobre o **risco** das aplicações.
- Avaliar em que medida o Senado Federal estabelece gestão sobre o **custo** das aplicações.

⁴ Ofício nº. 43/2021 – PRDSTI (NUP 00100.111065/2021-94)

⁵ Entende-se por aplicação um *software* desenvolvido ou adquirido para fornecer funcionalidades específicas de determinadas áreas de negócio do órgão, composto por programas, configurações, dados, estruturas e telas. Neste trabalho, não se considera parte do APM os *softwares* de prateleira (ex: pacote Office) ou de operação da infraestrutura de TI (ex: *middleware*, serviço de virtualização de servidores).

⁶ Não se trata de "valor financeiro", mas de aspectos relacionados a benefícios para o negócio, alinhamento estratégico e questões correlatas.





SENADO FEDERAL

Auditoria

3. Escopo

Exame acerca dos processos de trabalho, ferramentas e controles implementados pelo Senado Federal relacionados à Gestão de Portfólio de Aplicações.

No nível de **governança**, foi avaliada a atuação do CGTI, instância deliberativa responsável por definir prioridades, dar diretrizes e acompanhar indicadores a respeito deste e de outros temas relacionados à Tecnologia da Informação. Essa avaliação verificou como o Comitê direciona a gestão de aplicações, prioriza os elementos do portfólio, avalia os indicadores gerados, toma decisões baseadas nesses indicadores e monitora suas deliberações a respeito do tema.

No nível **operacional** e de **gestão** de TI foram avaliados os controles que as unidades provedoras de TI (Prodasen, SEC/SECOM e COTIN/ILB) adotam em relação a gestão do portfólio de aplicações, com foco nas ferramentas utilizadas, nos dados coletados e nas decisões de gestão tomadas com base nesses dados.

4. Questões de Auditoria

As questões de auditoria, a seguir, nortearam o presente trabalho:

1. Em que medida o Senado Federal estabelece **governança** (direciona, monitora e avalia) sobre o portfólio de aplicações?
2. Em que medida o Senado Federal estabelece gestão sobre o **valor** das aplicações?
3. Em que medida o Senado Federal estabelece gestão sobre o **risco** das aplicações?
4. Em que medida o Senado Federal estabelece gestão sobre o **custo** das aplicações?

5. Metodologia

Com a finalidade de alcançar os objetivos e responder as questões da presente Ação de Auditoria, empregou-se análise documental, indagação e observação para verificar processos de trabalho, ferramentas e controles implementados pelo Senado Federal, relacionados à Gestão de Portfólio de Aplicações.

Durante o processo de análise preliminar do objeto auditado, verificou-se que as áreas envolvidas na presente auditoria, como unidades auditadas, seriam as unidades provedoras de TI do Senado Federal (Prodasen, SEC/SECOM e COTIN/ILB), bem como o CGTI.

Os papéis de trabalho e os documentos relativos à auditoria encontram-se à disposição para consulta, sendo que as principais entregas do trabalho estão





SENADO FEDERAL

Auditoria

anexadas ao processo principal da auditoria (00200.006869/2023-14) e os papéis de trabalho “intermediários” estão armazenados no “Drive U” da Auditoria - Audit.

No que tange aos “**critérios de auditoria**” utilizados, foram combinados três tipos, conforme detalhado a seguir:

- 1) Como base para definição dos objetivos específicos do trabalho, da formulação dos riscos priorizados, bem como da natureza dos testes a serem aplicados, utilizou-se as “**melhores práticas**” preconizadas pelo **Gartner** e pela **biblioteca ITIL** (*Information Technology Infrastructure Library*). Além desses, utilizou-se como base estudos de grandes multinacionais provedoras de soluções de gestão de TI, a exemplo de artigos (*whitepapers*) das empresas ServiceNow⁷ e LeanIX⁸.
- 2) A Política de Governança de Tecnologia da Informação do Senado Federal (PGTI/SF), instituída pelo Ato da Comissão Diretora - ATC nº 08/2016. Tal política, apesar de não abordar especificamente os processos de gestão de portfólio de aplicações, trata da governança de TI de forma geral e, conforme indicado em seu art. 3º, estabelece que “*A governança, a gestão e o uso de TI no âmbito do Senado Federal orientam-se, no que couber, pelas boas práticas preconizadas por normas e modelos reconhecidamente adotados mundialmente e utilizados como referência pelo Tribunal de Contas da União (TCU)*”.
- 3) De forma complementar a esses dois tipos de critério (melhores práticas e norma interna), definiu-se, como uma espécie de “critério externo”, os **guias e metodologias adotados pelos órgãos do Poder Executivo Federal**, a exemplo de: **Guia do PDTIC do SISP**⁹, **Guia de Governança de TIC do SISP** e **Metodologia de Gerenciamento de Portfólio de Projetos do SISP** (MGPP-SISP). Esses guias e metodologias incluem práticas para atender à jurisprudência do TCU sobre os temas, bem como a formatação de processos de trabalho que visam atender comandos mais gerais previstos em leis e decretos. São, portanto, uma espécie de modelo de processos de trabalho para a gestão de TI que compilam as boas práticas e o atendimento aos princípios fundamentais da Administração Pública.

⁷ *The IT fitness journey: Application portfolio management e The journey to effective Application Portfolio Management (APM)*, disponíveis em: <https://www.servicenow.com/content/dam/servicenow-assets/public/en-us/doc-type/resource-center/ebook/summary-fitness-phase-three-app-portfolio.pdf> e <https://www.servicenow.com/content/dam/servicenow-assets/public/en-us/doc-type/resource-center/white-paper/wp-the-journey-to-effective-apm.pdf>. Acesso em 30/05/2023.

⁸ *The definitive guide to Application Portfolio Management*, disponível em: <https://www.leanix.net/en/wiki/ea/application-portfolio-management>. Acesso em 30/05/2023.

⁹ Guia do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (SISP).





SENADO FEDERAL

Auditoria

Sobre as referências de “melhores práticas” (ITIL e Gartner) utilizados como base para definição dos objetivos do trabalho e critérios de auditoria, esclarece-se que não se identificou uma norma ISO (*International Organization for Standardization*) ou similar estabelecido como “padrão de mercado” específico para gestão de portfólio de aplicações, no entanto, tanto a biblioteca ITIL quanto os estudos do Gartner são amplamente adotados no mercado mundial de TI para estruturação de processos de gestão de TI.

6. Alinhamento aos Objetivos Estratégicos

A presente Ação de Auditoria endereça e contribui direta ou indiretamente com os seguintes Objetivos Estratégicos do Senado Federal explicitados no Ato da Comissão Diretora - ATC Nº 5, de 2015:

- 1) **Aumentar a eficiência e a racionalidade no uso dos recursos públicos** - Iniciativas que, direta ou indiretamente, tenham como consequência o aumento da eficiência e da racionalidade devem ser valorizadas. O alcance da eficiência será monitorado e avaliado com o auxílio de indicadores de gestão.
- 2) **Melhorar de maneira contínua os processos de trabalho** - Os processos de trabalho devem estar definidos, mapeados e normatizados, bem como monitorados e avaliados de maneira periódica e contínua. Deve ocorrer o fortalecimento e capacitação da gestão para que seja mais eficiente, econômica e sustentável.
- 6) **Preservar a memória do Senado** - Promover a proteção e organização dos documentos e bens materiais e imateriais do Senado, de forma a preservar sua memória e permitir, de acordo com a lei, acesso amplo e fácil ao acervo, que é parte importante da história e da cultura da nossa instituição e do nosso País.

Além disso, a presente ação está alinhada aos seguintes Objetivos Estratégicos da AUDIT (instituídos pelo Ato do Auditor-Geral nº 01/2019):

- I – Induzir o aprimoramento da governança e gestão no Senado Federal;
- II – Intensificar a atuação com base em riscos;
- III – Realizar o diagnóstico sistêmico de áreas relevantes.





SENADO FEDERAL

Auditoria

7. Achados e Recomendações

Achado 1: Nas deliberações do CGTI, não estão explícitos os critérios adotados para priorização das iniciativas e projetos relacionados a desenvolvimento e sustentação de software

Critérios:

- 1) Guia do PDTIC, do SISP, atividades:
 - 3.1 Atualizar critérios de priorização;
 - 3.2 Priorizar as necessidades inventariadas;
 - 3.3 Definir metas e ações;
 - 4.2 Planejar a execução.
- 2) Guia de Governança de TIC do SISP, práticas:
 - 04 Riscos de TIC;
 - 05 Portfólio de TIC.
- 3) Metodologia de Gerenciamento de Portfólio de Projetos do SISP (MGPP-SISP), partes:
 - Guia de categorização (seção 13);
 - Guia de balanceamento (seção 14);
 - Critérios de priorização (parte IV).
- 4) Decreto 9.203/2017, art. 4º, VIII.
- 5) ITIL v.3 - Livro "Estratégia dos Serviços", em especial os processos de "Gerenciamento Estratégico para serviços de TI" e "Gerenciamento do Portfólio de Serviços de TI".

Evidências:

- 1) PDTI 2023-2024;
- 2) ATC nº 5/2015;
- 3) ATC nº 8/2016;
- 4) Atas do CGTI:
 - a) 1/2021 - NUP 00100.055906/2021-76;
 - b) 2/2021 - NUP 00100.067063/2021-51;
 - c) 1/2022 - NUP 00100.033307/2022-82;
 - d) 2/2022 - NUP 00100.092691/2022-55;
 - e) 4/2022 - NUP 00100.113624/2022-81;
 - f) 5/2022 - NUP 00100.126073/2022-16;
 - g) 6/2022 - NUP 00100.134425/2022-15; e
 - h) 1/2023 - NUP 00100.126831/2023-87.
- 5) Relatório de monitoramento de projetos via OKR¹⁰.

Condição ou situação encontrada:

- 1) O foco do PDTI é planejar e acompanhar os projetos relacionados a aplicações, conforme mencionado pelo Presidente do CGTI na Ata da 4ª reunião de 2022, em 21/09/2022: "*Tancredi falou que o foco do planejamento do PDTI 2023-25 vai ser na dimensão do desenvolvimento de software...*" (NUP 00100.113624/2022-81).
- 2) Quanto ao Balanceamento:
 - a) Em diversas reuniões do CGTI observa-se que são tomadas decisões acerca de balanceamento de projetos do PDTI (os quais são, em grande parte, relacionadas a aplicações). As áreas de TI propõem e o CGTI delibera. Ex: Ata da 1ª e 2ª reunião de 2021 do CGTI. Ata da 1ª reunião de 2022 do CGTI.
 - b) O CGTI delibera a respeito de "novas solicitações de Suspensão, Cancelamento e Inclusão de Projetos no PDTI", conforme se observa na Ata da 2ª reunião de 2022 do CGTI.
 - c) Ficou decidido que "*As solicitações de novas inclusões ou mudanças nos projetos do PDTI 2023-2024 deverão ser encaminhadas para análise da Secretaria (EGOV)*" - Item 1 da Ata da 1ª reunião de 2023 (NUP 00100.126831/2023-87).
 - d) Aparentemente, não são usados critérios objetivos e transparentes nas decisões de balanceamento.
- 3) Há uma sistemática de monitoramento dos projetos do PDTI, os quais incluem, em grande parte, evoluções em aplicações.

¹⁰ Objectives and Key Results (Objetivos e Resultados-Chave).





SENADO FEDERAL

Auditoria

4) Não foram encontrados os critérios utilizados nas decisões relacionadas ao direcionamento das ações e projetos de desenvolvimento de *software* constantes do PDTI:

a) Embora não haja critérios de priorização explícitos no PDTI 2023-2024 e nas atas de reunião do CGTI, há um capítulo de "Diretrizes de TI" que podem ser usadas como base para priorizar os projetos.

b) Conforme orienta o Guia de PDTIC do SISP, "diretrizes de TI" podem ser um ponto de partida para o estabelecimento de critérios objetivos a serem utilizados na escolha e priorização de projetos.

Provável causa:

1) Baixa maturidade em processos de gestão de portfólio.

Efeitos / Consequências possíveis:

1) Os projetos podem ser escolhidos de forma *ad hoc*, com uma ausência de análise objetiva da importância deles para atingir os objetivos e metas estratégicas, resultando em uma falta de alinhamento entre a estratégia organizacional e as ações de TI.

2) Projetos podem ser priorizados com base em pressões setoriais, em vez de critérios objetivos.

3) Recursos podem ser gastos em iniciativas nas quais não fica claro o retorno para a instituição ou para a sociedade.

4) A ausência de transparência pode levar a uma falta de confiança dos setores do Senado Federal sobre as decisões para priorização de projetos, prejudicando a aceitação das ações de TI projetadas e priorizadas no PDTI.

Recomendação:

Recomenda-se ao **Comitê de Governança de TI (CGTI)** estabelecer critérios de priorização claros, objetivos e transparentes, a serem utilizados na seleção de projetos relacionados a desenvolvimento de *software* (novos sistemas, novas funcionalidades e/ou grandes evoluções em sistemas existentes), observando os seguintes aspectos:

a) Os critérios para projetos de *software* devem incluir, na medida do possível, os indicadores gerados pela ferramenta Geaplic¹¹, principalmente os indicadores relacionados a "valor" (valor estratégico, de negócio) e "risco", visando tornar a tomada de decisão "orientada por dados".

b) Fazer constar os critérios de priorização no próprio PDTI ou em documentos de ampla divulgação;

c) Aplicar os mesmos critérios, no que couber, no balanceamento de projetos ou ações relacionadas a desenvolvimento de *software* que necessitem de deliberação do Comitê.

d) Os critérios podem incluir alinhamento com a estratégia institucional, nível de obrigatoriedade para atendimento de normas, complexidade técnica, público-alvo, riscos de execução, urgência e impacto nos processos da organização. A título de exemplo, encontra-se critérios desses tipos no Banco Central, Ministério da Saúde e CAPES¹².

Achado 2: Ausência de ferramentas e indicadores para Gestão do Portfólio de Aplicações

Crítérios:

1) Metodologia de Gerenciamento de Portfólio de Projetos do SISP (MGPP-SISP), parte:
5 Monitorar Portfólio

Evidências:

1) Atas do CGTI:
a) 5/2022 - NUP 00100.126073/2022-16;
b) 6/2022 - NUP 00100.134425/2022-15.

¹¹ Ferramenta de Gestão de Portfólio de Aplicações.

¹² Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.





SENADO FEDERAL

Auditoria

<p>6 Gerir Portfólio</p> <p>2) ITIL v.3 - Livro "Estratégia dos Serviços", processos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gerenciamento Estratégico para serviços de TI - Gerenciamento do Portfólio de Serviços de TI. <p>3) Recomendações do Gartner sobre "<i>Application Portfolio Management</i>".¹³</p> <p>4) Guia do PDTIC do SISP, atividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.5 Estimar a capacidade da execução da TIC 2.11 Identificar necessidades de pessoal de TIC; 3.4 Planejar ações de pessoal Plano de Gestão de Riscos. <p>5) Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP (MGP-SISP), parte:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.7. Identificar e Analisar Riscos 	<p>2) Planilhas enviadas por email por representantes do CGTI:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) "Projetos de TI Estruturante-Conformidade.xlsx"; b) "Análise da Capacidade de TI do Prodasen para o PDTI 2023-24.xlsx"; c) "Análise da Capacidade de TI da SECOM para o PDTI 2023-24.xlsx". <p>3) PDTI 2023-2024.</p> <p>4) Ferramenta Geaplic.</p> <p>5) Wiki do projeto no Gertiq¹⁴.</p> <p>6) Relatório de monitoramento de projetos via OKR.</p>
--	---

Condição ou situação encontrada:

- 1) O Prodasen está desenvolvendo um sistema de Gestão de Portfólio de Aplicações (Geaplic), parte do projeto "Implantação do Processo de Gestão de Portfólio de Aplicações - APM", item 29 do PDTI 2023/2024. O projeto prevê indicadores relacionados a valor, custo e risco de aplicações. Segundo o relatório de monitoramento de projetos via OKR, o projeto está 82% concluído.
- 2) Quanto aos indicadores de "Custo" das aplicações, evidenciou-se que:
 - a) A ferramenta Geaplic, no seu estágio de desenvolvimento atual, já contempla diversas funcionalidades para coleta e análise desse tipo de dado;
 - b) Na fase de elaboração do PDTI, foi realizada estimativa de capacidade de entrega das equipes de TI do Senado (Prodasen, SEC/SECOM e COTIN/ILB), de forma "manual".
- 3) Quanto aos indicadores de "Valor" das aplicações, evidenciou-se que:
 - a) Os dados sobre valor das aplicações seriam coletados anualmente, no entanto, o primeiro ciclo de levantamento ainda não foi realizado.
 - b) O "Módulo de Avaliação do Valor das Aplicações" do Geaplic foi entregue em junho de 2022.
 - c) Há um modelo de questionário de avaliação de valor das aplicações, a ser aplicado em todo o Senado Federal, após aprovação das instâncias superiores (Diretoria do Prodasen e CGTI).
- 4) Quanto aos indicadores de "Risco" das aplicações, evidenciou-se que:
 - a) Os dados sobre riscos de pessoal seriam coletados periodicamente.
 - b) O "Módulo de Avaliação de Riscos de Pessoal" foi entregue em novembro de 2022.
 - c) Há um modelo de questionário de avaliação dos riscos de pessoal das aplicações, a ser aplicado nas Coordenações do Prodasen, após aprovação das instâncias superiores.
 - d) Foram elencados diversos riscos relacionados a "pessoal de TI" nas reuniões de elaboração do PDTI 2023-2024, os quais são comuns às três áreas que participaram ativamente das reuniões: Prodasen, SEC/SECOM e COTIN/ILB.
 - e) Há ainda duas outras medidas de risco planejadas nas primeiras fases do projeto da ferramenta Geaplic, mas ainda não implementadas na versão atual da ferramenta: "risco de plataforma" e "risco de qualidade das aplicações".

Provável causa:

- 1) Priorização de outros projetos em detrimento do de implantação do processo de Gestão de Portfólio de Aplicações por parte do CGTI e do Prodasen.

¹³ Gartner. *Application Portfolio Triage: TIME for APM*. 2010.

¹⁴ Ferramenta de gerenciamento de projetos de *softwares*.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Efeitos / Consequências possíveis:

- 1) Dificuldade em racionalizar os recursos.
- 2) Dificuldade em identificar aplicações obsoletas ou duplicadas.
- 3) Dificuldade em avaliar os riscos associados às aplicações e monitorar seu desempenho ao longo do tempo, podendo resultar em problemas de segurança e desempenho.
- 4) Dificuldade em avaliar o valor das aplicações a fim de priorizar aquelas que trazam mais benefícios.

Recomendação:

Recomenda-se ao **Prodasen** envidar esforços para garantir que o sistema Geaplic e seus processos de coleta de dados sejam implantados de acordo com os requisitos estabelecidos nos documentos do projeto e nos prazos definidos no PDTI 2023/2024, observando os seguintes aspectos:

- a) Definir e certificar-se do cumprimento de um cronograma claro de aplicação dos questionários de coleta de dados "manuais".
- b) Estabelecer as condições necessárias para que outras áreas do Senado que desenvolvem *software*, a exemplo de SEC/SECOM e COTIN/ILB, possam se integrar ao processo de Gestão de Portfólio de Aplicações.
- c) Incluir, em fase posterior, as medidas relacionadas ao aspecto "Risco" planejadas inicialmente na documentação do projeto, especialmente "Risco de plataforma" e "Risco de qualidade das aplicações".
- d) Analisar a viabilidade de utilizar os dados a serem gerados pelo Geaplic para realizar uma estimativa de capacidade de TI com maior confiabilidade.

Achado 3: Reporte parcial dos custos de *software* desenvolvidos internamente

Critérios:

- 1) Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Evidências:

- 1) NUP 00100.064030/2021-59;
- 2) NUP 00200.011565/2022-80;
- 3) NUP 00200.003961/2023.

Condição ou situação encontrada:

- 1) A necessidade de se contabilizar financeiramente os *softwares* desenvolvidos internamente foi identificada a partir uma série de ações de controle realizadas pela COAUDCF/AUDIT¹⁵, nas quais se percebeu que o registro de ativos intangíveis relacionados a *software* estava inconsistente no balanço do Senado. (ver, por exemplo, Relatório de Monitoramento n° 6/2021-COAUDCF/AUDIT NUP 00100.064030/2021-59).
- 2) Em fevereiro de 2022, o Prodasen passou a reportar, mês a mês, os custos envolvidos com produção de *software*, documentados no processo NUP 00200.011565/2022-80.
- 3) Verifica-se que os dados são extraídos a partir das "demandas" (*tickets*) registradas no sistema Gertiq, as quais registram a quantidade de horas trabalhadas em cada demanda.
- 4) Para o cálculo dos valores (custos), a quantidade de horas trabalhadas em cada sistema é multiplicada pelo custo do homem-hora da equipe de servidores do Prodasen. Esse custo unitário da hora trabalhada (custo do homem-hora) foi calculado pela SEGP¹⁶, conforme processo NUP 00200.003961/2023.

¹⁵ Coordenação de Auditoria Contábil e Financeira da Auditoria do SF.

¹⁶ Secretaria de Gestão de Pessoas da Diretoria-Geral do SF.





SENADO FEDERAL

Auditoria

5) Não foram encontradas avaliações quanto à conformidade das informações prestadas, nem resposta da área contábil do Senado Federal sobre se a metodologia adotada para o informe está adequada.

6) Não foram encontrados reportes à CONTAB / SAFIN¹⁷, dos custos dos *softwares* desenvolvidos por outras áreas que desenvolvem *software* (além do Prodasen), como a SEC/SECOM e a COTIN/ILB.

Provável causa:

- 1) Desconhecimento da necessidade de reporte dos custos dos *softwares*;
- 2) Falta de padronização nos registros dos *tickets* entre as áreas provedoras de TI no Senado.

Efeitos / Consequências possíveis:

- 1) Os valores dos *softwares* produzidos pela SEC/SECOM e pela COTIN/ILB não são registrados no balanço, gerando distorção nas demonstrações contábeis e possível não atendimento de normas.

Recomendação:

Recomenda-se à **SEC/SECOM** e à **COTIN/ILB** que estabeleçam entendimento junto à CONTAB/SAFIN a respeito do reporte de custos envolvidos no desenvolvimento e manutenção dos *softwares* sob reponsabilidade destas áreas, visando aumentar a confiabilidade e completude dos registros de ativos nas contas contábeis relacionadas aos *softwares*.

Neste contexto, buscar padronização dos reportes junto ao Prodasen, utilizando, na medida do possível, processos e ferramentas similares.

¹⁷ Coordenação de Contabilidade da Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade.





SENADO FEDERAL

Auditoria

8. Manifestações das Unidades Auditadas e Pareceres da COAUDTI

Achado 1: Nas deliberações do CGTI, não estão explícitos os critérios adotados para priorização das iniciativas e projetos relacionados a desenvolvimento e sustentação de software

Manifestação do gestor:

- Comitê Gestor de TI (CGTI) - Ofício nº 63/2023-DIREG - NUP 00100.189205/2023-00:

“O CGTI promoverá:

- 1) A inclusão de critérios objetivos de priorização como insumo adicional no processo de seleção e priorização de projetos relacionados ao desenvolvimento de software (novos sistemas, novas funcionalidades e/ou grandes evoluções em sistemas existentes de projetos de TI);
- 2) Estes mesmos critérios também serão aplicados, no que couber, no balanceamento de projetos ou ações relacionadas a desenvolvimento de software que necessitem de deliberação do comitê.”

- Ata da 2ª reunião ordinária de 2023 do CGTI (NUP 00100.195872/2023):

Complementarmente, verificou-se na ata de reunião do CGTI a seguinte informação prestada pelo presidente do comitê: “no próximo ano, será recomendado aos gestores das áreas de negócio, a adoção de critérios adicionais aos já utilizados no planejamento do PDTI, para a priorização das iniciativas de TI. Estes critérios serão oportunamente definidos pelo CGTI.”

Parecer da Auditoria:

As ações em implantação informadas pelo CGTI têm o potencial de atender à recomendação e serão objeto de monitoramento futuro.

Achado 2: Ausência de ferramentas e indicadores para gestão do portfólio de aplicações

Manifestação do gestor:

- Secretaria de Tecnologia da Informação – PRODASEN (Ofício nº. 43/2023 – PRDSTI - NUP 00100.188522/2023-09):

“• Quanto a recomendação a), informa que o projeto foi retomado com previsão de conclusão para abril de 2024;

• Quanto a recomendação b), informa que após o término do projeto, as condições mencionadas serão levadas ao CGTI – Comitê de Governança de TI para seleção e priorização de execução;

• Quanto a recomendação c), informa que após o término do projeto, as medidas apontadas serão levadas ao CGTI – Comitê de Governança de TI para seleção e priorização de execução;

• Quanto a recomendação d), esclarece que os dados gerados pela Gestão do Portfólio de Aplicações presentes do sistema Geaplic não produz informações relativas a produtividade das equipes, estando somente direcionados para a qualificação das aplicações constantes do inventário de sistemas.”

Parecer da Auditoria:

As ações em implantação informadas pelo Prodasen têm o potencial de atender à recomendação e serão objeto de monitoramento futuro.





SENADO FEDERAL

Auditoria

Achado 3: Reporte parcial dos custos de *software* desenvolvidos internamente

Manifestação dos gestores:

- **Coordenação de Tecnologia da Informação – COTIN/ILB (Ofício nº 24/2023–COTIN - NUP 00100.184478/2023-50):**

“[...] especificamente quanto ao Achado nº 3 constante da referida Matriz (NUP 00100.177325/2023-56, p.5), a COTIN manifesta-se pela adoção de providências que sejam de sua competência a fim de que venham a ser atendidas as recomendações apresentadas pela Auditoria do Senado Federal (AUDIT) no âmbito desta Coordenação. [...]”. (grifo nosso)

- **Secretaria de Engenharia de Comunicação – SEC/SECOM (Ofício nº 26/2023 – SEC - NUP 00100.192183/2023-57):**

“[...] a Secretaria de Engenharia de Comunicação concorda com a necessidade de iniciar o reporte dos custos de *software* desenvolvidos internamente, conforme recomendação da AUDIT.

2. Conforme manifestado pelas nossas Coordenações, a saber, CODM e COTI, **identificamos que a causa primária deste achado decorre do desconhecimento da Secretaria sobre a necessidade de reporte dos custos de *software* e da falta de padronização nos registros.**

3. De modo a atender as recomendações da AUDIT, **iniciamos um plano de ação para realizar as devidas adequações em nossos sistemas de apoio, assim como em nossos processos de trabalho.**

4. Desta forma, **consultaremos a CONTAB/SAFIN para estabelecer o valor do homem-hora para diferentes cargos, seguindo o procedimento aplicado pelo Prodasen (processo NUP 00200.003961/2023).**

5. Por fim, cabe mencionar que a **Secretaria de Engenharia de Comunicação já iniciou os contatos com a CONTAB/SABIN e PRODASEN no sentido de adotarmos as metodologias para o processo de contabilização do custo de *software*, assim como definir a periodicidade para envio destes relatórios.”** (grifos nossos)

Parecer da Auditoria:

COTIN/ILB: Ainda que o gestor tenha informado que adotará providências diante da recomendação da auditoria, em função da complexidade das ações requeridas para atendimento à recomendação, **faz-se necessário elaboração de um plano de ação** que direcione e permita o acompanhamento da implementação dessas medidas. Solicita-se que o **plano de ação da COTIN/ILB seja apresentado à equipe de auditoria em um prazo de 90 dias.**

SEC/SECOM: Ainda que o gestor tenha informado que **foi iniciado um plano de ação** para realizar as adequações necessárias nos sistemas de apoio, em função da complexidade das ações requeridas para atendimento à recomendação, **faz-se necessária a apresentação e/ou encaminhamento do plano de ação para a equipe de auditoria**, de forma permitir o acompanhamento da implementação dessas medidas. Solicita-se que o **plano de ação da SEC/SECOM seja apresentado à equipe de auditoria em um prazo de 90 dias.**





SENADO FEDERAL

Auditoria

9. Aspectos Positivos da Gestão

No contexto deste trabalho, a equipe de auditoria vislumbrou os seguintes aspectos positivos a serem destacados:

- O Prodasen está na etapa final do desenvolvimento de uma ferramenta de apoio à Gestão do Portfólio de Aplicações (Geaplic), a qual tem o potencial de tornar o processo decisório “orientado por dados” para auxílio à priorização de projetos relacionados a desenvolvimento de software;
- Há uma sistemática de monitoramento de projetos do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), inclusive projetos de desenvolvimento de software, utilizando-se ferramentas como painéis de indicadores e sistema de gestão de portfólio;
- Há um constante (re)balanceamento de projetos do PDTI com base nos monitoramentos realizados;
- Foi realizada uma análise de riscos de TI na fase elaboração do PDTI 2023-2024, a qual subsidiou a definição de projetos “estruturantes” e de “conformidade” elencados no plano (entre eles, projetos de *software*).

10. Conclusão

A presente auditoria buscou avaliar a governança, a gestão, os processos e as atividades desempenhados pelo Senado Federal, tendo as áreas de Tecnologia da Informação à frente, na Gestão do Portfólio de Aplicações.

Verificou-se como os processos e as ferramentas buscam garantir que as aplicações estejam alinhadas aos objetivos estratégicos, estejam atendendo às necessidades dos usuários e sejam gerenciadas de maneira eficiente.

Identificou-se que o Senado Federal vem tentando implantar um processo de APM, conduzido pelo Prodasen, pelo menos desde 2016. Atualmente, a ferramenta que realizará o gerenciamento de APM (Geaplic) tem a maior parte dos módulos implementada, carecendo ainda do início da execução dos ciclos de coleta de dados “manuais” a serem preenchidos por gestores da Casa.

Apesar da percepção da importância do tema pela Gestão e do avanço considerável na codificação da ferramenta, o projeto estava sendo postergado há pelo menos 6 anos. Após comunicação preliminar dos apontamentos desta auditoria, o Prodasen informou que o projeto foi retomado com previsão de conclusão para o primeiro semestre de 2024.



**SENADO FEDERAL****Auditoria**

Merece destaque também a disposição do Comitê de Governança de TI (CGTI) para aprimorar seu processo decisório de priorização das iniciativas de TI, conforme recomendado pela auditoria, a partir do uso de indicadores e outros dados, em complemento aos já utilizados no planejamento do PDTI.

Um ponto de atenção é que o escopo do projeto para implantação de uma ferramenta e de processos de APM vem sendo, até o momento, restrito ao Prodasen e às aplicações providas por esta Secretaria, não englobando a COTIN/ILB e a SEC/SECOM.

Em síntese, faz-se necessária a conclusão do projeto de implantação de APM e a inclusão de outras unidades de TI do Senado Federal nas atividades afetas ao tema.

Por fim, diante das ações informadas pelos gestores nas manifestações, as quais **serão objeto de monitoramento no segundo semestre de 2024**, nota-se possibilidade em atender as recomendações de auditoria.

Brasília, 29 de janeiro 2024.

assinado digitalmente
BRUNO CÉZAR G. S. S.
Auditor-Líder

assinado digitalmente
MARCELO SILVA CUNHA
Auditor

assinado digitalmente
YURI MORAIS BEZERRA
Coordenador da COAUDTI

