



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 03/2021 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF

Processo nº: 00480-00003183/2021-84
Assunto: Avaliação da contratação de empresa para o desenvolvimento de sistema para gestão de programas
Ordem de Serviço: 19/2021-SUBCI/CGDF de 02/03/2021
Nº SAEWEB: 0000021921

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada na(o) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal durante o período de 18/03/2021 a 06/05/2021, com o seguinte objetivo: avaliar a contratação de empresa para o desenvolvimento do sistema de gestão e controle dos programas Pró-DF II e IDEAS Industrial pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE/DF.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Em que medida a ausência de sistema informatizado para gestão do estoque de imóveis, bem como dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico local impactam os resultados esperados pelo Governo.*

A seguir são apresentados os processos analisados:

Processo	Credor	Objeto	Termos
0370-000064/2016	Very Tecnologia Ltda (26.086.569/0001-05)	Contratação de Empresa para a Desenvolvimento e Implementação do Sistema de Gestão dos Programas PRÓ-DF II e IDEAS Industrial, incluindo os serviços de capacitação e manutenção.	A empresa foi contratada por meio do Edital de Licitação - LPN 001 /2020, sendo gerado o Contrato nº 040885/2020, no Valor Total: R\$ 1.899.224,95
04025-00000260/2020-18	Very Tecnologia Ltda (26.086.569/0001-05)	Pagamentos à empresa contratada	Ano de 2020 Valor Total: R\$ 148.212,60
00370-00000034/2021-47	Very Tecnologia Ltda (26.086.569/0001-05)	Pagamentos à empresa contratada	Ano 2021 Valor Total: R\$ 1.751.012,35
04025-00000713/2020-06	Very Tecnologia Ltda (26.086.569/0001-05)	Processo executivo sistema SEMP	Pagamentos referentes ao ano 2021 Valor Total: R\$ 1.751.012,35

O Contrato nº 40.885/2020, firmado em 22/05/2020 pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE e a empresa Very Tecnologia para desenvolvimento do sistema supracitado, está sendo custeado com os recursos provenientes do Contrato de Empréstimo nº 2957/OC-BR, celebrado entre o Distrito Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Em virtude da publicação do Decreto nº. 40.767, de 13 de maio de 2020, responsável pela transferência de parte da estrutura da SDE para a Secretaria de Estado de Empreendedorismo - SEMP, a implantação do sistema contratado estava sob a responsabilidade compartilhada da SDE e da SEMP, no entanto, com a publicação Decreto nº 42.517, de 16 de setembro de 2021, a SEMP foi extinta, e suas atribuições voltaram a ser executadas pela SDE.

Ainda, com o advento do Programa Desenvolve-DF, instituído pela Lei nº 6.468 /2019, houve a reformulação de algumas regras do PRÓ-DF II.

2. QUESTÕES DE AUDITORIA E RESPOSTAS

Em alinhamento com o problema focal, foi realizado um conjunto de exames previstos no planejamento do trabalho com a finalidade de obter informações que permitam responder as seguintes questões de auditoria.

2.1. Questões de Auditoria

Para direcionar a condução dos trabalhos foram identificados os Pontos de Auditoria e elaboradas as seguintes Questões de Auditoria, agrupadas por natureza e dimensão da análise.

Operacional

2.2. Eficiência

O sistema responsável pela gestão dos programas de incentivos do GDF foi totalmente implantado de acordo com o prazo previsto em contrato?

A quantidade de pontos de função contratada é suficiente para o desenvolvimento de todas as funcionalidades do sistema de gestão dos programas de incentivo do GDF, conforme consta do Termo de Referência?

Há saldo financeiro suficiente no Contrato para executar a quantidade remanescente de pontos de função contratados?

Há evidências documentais de que todos os módulos homologados estão sendo testados?

Os requisitos de negócio previstos no Edital de Contratação estão sendo contemplados nos módulos homologados?

O sistema de gestão de programas de incentivos está integrado a outros sistemas (bases de dados) do GDF?

Os usuários do sistema de gestão de programas de incentivos foram devidamente capacitados?

Conformidade

2.3. Planejamento da Contratação ou Parceria

Ausência de definição de critérios para avaliação da qualidade dos serviços prestados;

Elaboração do Edital com critérios insuficientes para a comprovação da capacitação técnica;

2.4. Execução do Contrato ou Termo de Parceria

Ausência de aferição dos quantitativos de pontos de função detalhados e cobrados nas notas fiscais;

Discrepância entre os serviços previstos nas ordens de serviços e os efetivamente realizados.

3. RESULTADOS DOS EXAMES

Conformidade

3.1. Planejamento da Contratação ou Parceria

3.1.1 - Ausência de definição de critérios para avaliação da qualidade dos serviços prestados;

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se no Processo nº 0370-000064/2016, relativo à contratação de empresa para desenvolvimento de sistema web com a finalidade de gerir os programas de incentivos do GDF, a ausência de definição no Edital de Licitação de critérios mínimos para avaliação da qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada.

A Nota Técnica nº 6/2010 - Sefti/TCU, que firma entendimento sobre a aplicabilidade da gestão de nível de serviço como mecanismo de pagamento por resultados em contratações de serviços de Tecnologia da Informação (TI) pela Administração Pública Federal (APF), assim estabelece:

...

Os gestores públicos de TI devem planejar suas contratações de modo que os pagamentos pelo serviço prestado sejam realizados em função de resultados verificáveis apresentados pelo fornecedor, mensurados, sempre que possível, por unidades quantitativas, sendo juridicamente inviável a previsão de remuneração em função do mero esforço ou da disponibilidade da empresa contratada.

V.2 Da gestão de nível de serviço

19. Diante da obrigatoriedade de a APF remunerar seus fornecedores com base nos resultados entregues, torna-se necessário elaborar mecanismos que permitam à APF planejar suas contratações de serviços alinhadas a esse conceito.

20. Nesse sentido, uma boa alternativa é o Gerenciamento de Nível de Serviço ou Gestão do Nível de Serviço – GNS (em inglês, Service Level Management – SLM), inserido no contexto da norma ABNT NBR ISO/IEC 20000-1, que vincula o pagamento do fornecedor ao alcance de metas de resultado que, em conjunto, constituem o nível de serviço contratado.

21. **Como se trata de uma norma técnica brasileira em vigor, a GNS deve ser adotada pelas organizações públicas em suas contratações de serviços, inclusive os de tecnologia da informação. (Grifo nosso)**

E ainda, o Tribunal de Contas da União, se posicionou a respeito do assunto, conforme segue:

Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário

89. A gestão de acordos de nível de serviço é um instrumento relevante na busca e no controle da qualidade do serviço prestado pela área de TI aos seus clientes. A falta desse tipo de gestão aumenta as chances de insatisfação entre os usuários e os riscos de perda de foco nos investimentos.

90. O mesmo tipo de preocupação deve existir na relação com fornecedores. Processos de gestão de nível de serviço são essenciais para que se garanta a qualidade dos serviços recebidos e que sua remuneração se dê por resultados, como preconiza o art. 6º do Decreto nº 2.271/1997, em alinhamento com os princípios da eficiência e da economicidade (Acórdão 1.215/2009-TCU Plenário).

Acórdão 786/2006-TCU-Plenário

9.1. determinar à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Spoa/MDIC que efetive as seguintes alterações no edital da Concorrência 06/2005, inclusive em seus anexos e, quando couber, na minuta do contrato, sem prejuízo de republicar o instrumento convocatório e reabrir o prazo para a realização da licitação: 9.1.1. explicitar claramente o modelo pretendido para a contratação referente ao item 1.2. do objeto, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração de serviços mensurados por resultados, considerando a compatibilidade dos serviços ora licitados com esse modelo e as vantagens advindas de sua aplicação; 9.1.2. **faça constar do edital a metodologia de mensuração de serviços e resultados, inclusive os critérios de controle e remuneração dos serviços executados**, relativamente ao item 1.2 do objeto, levando em consideração a determinação contida no item 9.1.1 supra e as determinações exaradas nos Acórdãos do Plenário 667/2005, 2.103/2005, 2.171/2005 e 2.172/2005; **(Grifo nosso)**

Já a Instrução Normativa nº 05/2017 (IN 05/2017), do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, Autárquica e Fundacional, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 38.934/2018, assim estabelece:

Anexo I (Definições)

...

IX - INSTRUMENTO DE MEDIÇÃO DE RESULTADO (IMR): mecanismo que define, em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

...

Anexo V (Diretrizes para elaboração do Projeto Básico (PB) ou Termo de Referência (TR))

2. São diretrizes específicas a cada elemento do Termo de Referência ou Projeto Básico:

...

2.6. Modelo de gestão do contrato e critérios de medição e pagamento:

(...)

d) **Definir a forma de aferição/medição do serviço para efeito de pagamento com base no resultado**, conforme as seguintes diretrizes, no que couber:

(...)

d.3. **identificar os indicadores mínimos de desempenho para aferição da qualidade esperada da prestação dos serviços**, com base nas seguintes diretrizes: **(Grifo nosso)**

Há de se ressaltar que, no Estudo Técnico Preliminar (Doc Sei nº 15069655), consta como atribuições do Fiscal Técnico:

10 – Apuração mensal de indicadores dos níveis mínimos de serviço;

11 – Análise mensal da justificativa prévia da contratada quanto ao não atendimento dos níveis mínimos de serviço;

No entanto, inexistente no Termo de Referência (Doc Sei nº 30759980) e no Edital de Licitação (Doc Sei nº 35125188), qualquer tipo de regra estabelecendo controles relativos a níveis mínimos de serviços.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 01/2021 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF (doc. SEI nº 61592101), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 279/2021 - SDE/GAB (doc. SEI nº 64533549), demonstrando as ações realizadas, conforme a seguir:

Aberto processo administrativo de número [00370-00000613/2021-90](#), para tratar da elaboração e circulação interna do normativo solicitado.

Apesar de o Gestor já ter atuado no sentido de sanear a referida impropriedade, o Ponto de Auditoria será mantido no intuito de auxiliar os trabalhos de futuras auditorias, com adequações na recomendação.

Causa

Em 2020:

Falha na elaboração do Termo de Referência e do Edital de Licitação ao prescindirem de regras e controles relativos a níveis mínimos de serviços.

Consequência

Possibilidade de os serviços serem prestados com qualidade inferior a um nível mínimo desejado.

3.1.2 - Elaboração do Edital com critérios insuficientes para a comprovação da capacitação técnica;

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se no Processo nº 0370-000064/2016 (processo de contratação) que o Edital de Licitação foi elaborado com critérios insuficientes para a comprovação da capacitação técnica dos profissionais contratados para executar os serviços.

O Item 13.3 do Edital de Licitação (35125188) estabelece que:

a) a equipe técnica deverá ser composta por profissionais com experiência comprovada, através de Curriculum Vitae, na execução dos serviços objeto da licitação;

b) os integrantes da Equipe Técnica deverão possuir vínculo com a licitante comprovado através de Contrato Social (no caso de ser sócio da Empresa), CTPS (no caso de ser empregado da empresa), e Contrato de prestação de serviços, sem vínculo trabalhista; e

c) a comprovação do vínculo ocorrerá somente quando da assinatura do contrato.

Reputa-se que exigir apenas o Curriculum Vitae como forma de comprovação do nível de escolaridade e da experiência profissional, não é suficiente para garantir a veracidade das informações nele contidas. Ademais, por se tratar de um contrato de caráter continuado, a comprovação de vínculo empregatício dos prestadores de serviço deve sempre ser exigida ao longo do contrato, não somente quando da assinatura do mesmo.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 01/2021 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF (doc. SEI nº 61592101), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 279/2021 - SDE/GAB (doc. SEI nº 64533549), demonstrando as ações realizadas, conforme a seguir:

Aberto processo administrativo de número [00370-00000613/2021-90](#), para tratar da elaboração e circulação interna do normativo solicitado.

Apesar de o Gestor já ter atuado no sentido de sanear a referida impropriedade, o Ponto de Auditoria será mantido no intuito de auxiliar os trabalhos de futuras auditorias, com adequações na recomendação.

Causa

Em 2019:

Falha na elaboração do Edital de Licitação.

Consequência

Possibilidade de falta de qualificação dos profissionais disponibilizados para a prestação dos serviços.

3.2. Execução do Contrato ou Termo de Parceria

3.2.1 - Ausência de aferição dos quantitativos de pontos de função detalhados e cobrados nas notas fiscais;

Classificação da falha: Grave

Fato

Identificou-se no Processo nº 0370-000064/2016 (processo de contratação), e nos processos de pagamentos, a inexistência de controles/aferição dos quantitativos de Pontos de Função estimados nas Ordens de Serviços, bem como constantes nas Notas Fiscais apresentadas pela empresa contratada, e, conseqüentemente, pagos.

O Edital de Licitação (35125188), às fls. 56/57, assim estabelece:

Os serviços a serem executados serão mensurados por meio da Análise de Ponto de Função (APF), sendo este um método de medição de software estabelecido pelo International Function Point Users Group (IFPUG).

Quando emitida a ordem de serviço pela CONTRATANTE, os procedimentos de contagem devem ser baseados no Manual de Práticas e Contagens (Counting Practices Manual (CPM) - 4.3.1) elaborado pelo IFPUG, no Guia de Contagem de Análise de Pontos de Função¹¹ e Roteiro de Métricas de Software do SISP, em sua versão mais atual^{11 12}.

...

O contrato será gerenciado pelo Executor do Contrato que fará a verificação dos quantitativos de Pontos de Função efetivamente executados pela CONTRATADA ao fim de cada entrega, para que seja verificado possíveis desvios durante o desenvolvimento. O Executor do Contrato emitirá as aprovações formais para as medições. **(Grifo nosso)**

Já a Instrução Normativa nº 4/2014, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal, e recepcionada no âmbito do Distrito Federal pelo Decreto nº 37.667/2016, estabelece que:

Art. 34. O monitoramento da execução deverá observar o disposto no Plano de Fiscalização da contratada e o disposto no Modelo de Gestão do contrato, e consiste em:

I - confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;

II - avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, a partir da aplicação das Listas de Verificação e de acordo com os Critérios de Aceitação definidos em contrato, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

III - identificação de não conformidade com os termos contratuais, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;

...

No entanto, inexistem nos autos (tanto no processo de contratação, quanto nos processos de pagamentos) comprovação de aferição dos quantitativos de Pontos de Função cobrados nas Notas Fiscais, emitidas pela contratada, de acordo com as orientações emanadas no guia IFPUG CPM, em linha com o Edital.

Ademais, em reuniões com os executores do contrato e com os gestores, constatou-se que nem SDE nem SEMP (extinta pelo Decreto nº 42.517, de 16 de setembro de 2021) possuem, em seu corpo técnico de Tecnologia da Informação - TI, servidor que detenha o conhecimento para avaliação e contagem dos Pontos de Função.

Constam nos autos, os Relatórios de Execução, como por exemplo, o que se refere à Ordem de Serviço nº 06 (primeira Ordem de Serviço relativa a pagamentos por Ponto de Função - Doc. SEI nº 45133535), com o seguinte texto:

A contagem detalhada calculada e informada pela Contratada foi de 311 Pontos de Função, porém a validação ainda depende de consultor técnico que, até o momento, não foi contratado, conforme processo SEI-GDF (00370-00003706/2019-51); portanto, a validação dos pontos de função, ainda serão revalidados pela SDE/DITEC e pelo fiscal técnico em conjunto com o consultor. Ressalta-se que caso fique constatado, após revalidação técnica, divergência quanto as medições dos pontos de função descritos, as diferenças serão pagas ou glosadas no próximo Termo de Aprovação.

Dessa forma, a SDE-SEMP está formalizando o aceite dos produtos e serviços entregues.

Outrossim, desde 30/08/2019, consoante evidenciado pelo Memorando SEI-GDF Nº 2/2019 (27515843) do Processo nº 00370-000037062019-51, a Unidade vem tentando, sem sucesso, contratar um consultor individual para estimar os quantitativos de Ponto de Função nas Ordens de Serviço e validar os quantitativos das Notas Fiscais cobrados pela empresa contratada.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 01/2021 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF (doc. SEI nº 61592101), a Secretaria de Estado de

Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 279/2021 - SDE/GAB (doc. SEI nº 64533549), demonstrando as ações realizadas, conforme a seguir:

Entretanto, abertura do procedimento administrativo de apuração carece de ato autorizativo da Autoridade Máxima do Órgão, determinando sua instauração. Portanto, sugerimos o envio dos autos ao Gabinete/SDE para deliberação.

Nesse sentido, considerando a manifestação da Unidade, o Ponto de Auditoria será mantido para fins de monitoramento das ações futuras dos gestores.

Causa

Em 2020 e 2021:

Ausência de profissional (interno ou terceirizado) capacitado a realizar o devido acompanhamento relativo à contagem de Pontos de Função dos serviços prestados.

Consequência

Aprovação dos serviços prestados sem a devida aferição e possibilidade de pagamentos a maior pelos serviços entregues.

3.2.2 - Discrepância entre os serviços previstos nas ordens de serviços e os efetivamente realizados.

Classificação da falha: Média

Fato

No curso das atividades de Auditoria relativa à análise dos Processos de pagamentos à empresa Very Tecnologia Ltda, CNPJ nº 26.086.569/0001-05, (Processos nºs 04025-00000260/2020-18, 00370-00000034/2021-47 e 04025-00000713/2020-06), identificou-se discrepâncias entre os serviços previstos, em 6 (seis) Ordens de Serviços, e os efetivamente realizados e pagos, consignados por meio dos relatórios de execução (Termos de Aprovação), conforme a seguir:

Discrepâncias entre serviços previstos e os efetivamente realizados

Ordem Serviço	Módulo Previsto	Termo Aprovação	Módulo Realizado
	M02F02		
	M02F04		
	M02F11		

	M02F13		
8 e 9	M02F20	11 e 14	M02F20 a M02F30
	M08F02		
	M08F04		
	M08F06		
	M11F05		M11F01, M11F05, M11F07 a M11F11
	-		M09F21
10 e 11	M03F01 a M03F10	12 e 15	M03F01 a M03F13
12 e 13	M06F01 a M06F14	17 e 01	M04F01 a M04F18

Fonte: Processos n^{os} 04025-00000260/2020-18, 00370-00000034/2021-47 e 04025-00000713/2020-06

Em análise à tabela acima, constata-se as seguintes impropriedades:

a) os módulos M02F02, M02F04, M02F11, M02F13, M08F02, M08F04 e M08F06 estavam previstos nas Ordens de Serviços 08 e 09 para serem desenvolvidos, e não foram;

b) os módulos M02F21 a M02F30, M11F01, M11F07 a M11F11, M09F21, e M03F11 a M03F13 foram desenvolvidos sem a existência de uma respectiva Ordem de Serviço; e

c) para as Ordens de Serviços n^{os} 12 e 13 (Termos de Aprovação n^{os} 17 e 01), foi previsto o desenvolvimento do Módulo 06 (Módulo de implantação e acompanhamento de projeto), mas todas as funcionalidades entregues/pagas são relativas ao Módulo 04 (Módulo de vistorias e relatórios UNATE).

O Termo de Referência (Doc Sei nº 30759980), às fls. 25/26, estabelece que:

Os serviços a serem realizados serão solicitados por meio de Ordens de Serviço (OS), sendo que a CONTRATADA realizará as entregas de acordo com o prazo combinado e planejado, independente das técnicas de desenvolvimento que utilize, prezando sempre pela entrega de produtos dentro das especificações e padrão de qualidade. **As Ordens de Serviço (OS) devem descrever as funções a serem entregues**, que contemple todos os dispostos estabelecidos no termo de referência no levantamento de requisitos detalhado. **(Grifo nosso)**

Ressalta-se que inexistente nos autos qualquer tipo de documento justificando o motivo pelo qual foram entregues funcionalidades distintas das previstas nas Ordens de Serviços.

Em 10/05/2021 foi emitido o Informativo de Ação de Controle nº 01/2021 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF (doc. SEI nº 61592101), e a empresa contratada, por meio do Ofício nº 21/2021 (doc. SEI nº 64588883), assim se posicionou:

De toda forma, o processo de emissão de OS's é de responsabilidade da CONTRATANTE e, caso sejam necessárias alterações, a Very Tecnologia entende que a SEMP/SDE pode alterá-las e reenviá-las para nova assinatura. Contudo, a despeito dessas alterações, depreende-se que não se pode deixar de pontuar que tal procedimento não é comum na execução de contratos envolvendo PF e não há evidências concretas, principalmente em segurança jurídica, que tal conduta poderá ser realizada de acordo com as legislações pertinentes, o que pode ensejar, portanto, outros problemas advindos da gestão contratual em decorrência dessas alterações em OS em curso de execução. **Como alternativa, a empresa sugere a implementação do procedimento de solicitação de mudança, em que a SEMP/SDE, quando identificar alguma divergência entre a OS e a execução, emita um documento solicitando a alteração desejada.** Nesse sentido, quando da emissão do termo de aceite, deve-se informar a OS e as solicitações de mudanças no âmbito de execução de cada OS. Logo, em razão das premissas citadas, não há como a empresa agir sem que tenha havido a abertura de apenas uma OS, já que este instrumento serve justamente para dar ORDEM de trabalho, e que a empresa inicialize a produção. **(Grifo nosso)**

A resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 01/2021 - DIATI/COLES /SUBCI/CGDF foi realizada pela empresa contratada, no entanto, quem deveria se posicionar sobre o assunto é a Unidade auditada. Apesar de a Secretaria não ter opinado formalmente sobre a impropriedade identificada, a proposta da empresa contratada vai ao encontro da recomendação exarada pela equipe de auditoria.

Causa

Em 2020 e 2021:

Falha no acompanhamento da execução contratual, no que diz respeito ao desenvolvimento de funcionalidades não previstas nas Ordens de Serviço (OS's), bem como não realização de serviços previstos nas OS's.

Consequência

Possibilidade de prejuízo ao cronograma do contrato, uma vez que, não foi obedecida a sequência de funcionalidades a serem desenvolvidas, previamente planejada e consignadas nas Ordens de Serviços.

Operacional

Neste tópico serão apresentadas as respostas às questões de auditoria relacionadas à natureza operacional.

3.3. Eficiência

3.3.1. O sistema responsável pela gestão dos programas de incentivos do GDF foi totalmente implantado de acordo com o prazo previsto em contrato?

Não. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SDE celebrou o Contrato nº 040885/2020 em 22/5/2020 (Doc. Sei nº 40114775) junto à empresa Very Tecnologia LTDA, CNPJ nº 26.086.569/0001-05, objetivando desenvolver o sistema de gestão e controle dos programas PRÓ-DF e IDEAS – INDUSTRIAL, incluindo os serviços de capacitação e manutenção, cujo prazo de encerramento foi previsto inicialmente para 30/11/2020.

A época dos trabalhos de auditoria, período compreendido entre 03/03/2021 e 06/05/2021, os programas supracitados eram geridos e monitorados sem o apoio de um sistema informatizado próprio, favorecendo a ocorrência de erros durante os estágios de avaliação e acompanhamento dos processos administrativos inerentes. Além disso, não havia padronização de relatórios necessários à gestão dos programas (Doc. Sei nº 24601374).

A responsabilidade pela demanda desse sistema é da Subsecretaria de Programas e Incentivos Econômicos – SUPEC, setor que foi transferido da SDE para a estrutura da então Secretaria de Empreendedorismo – SEMP (extinta pelo Decreto nº 42.517, de 16 de setembro de 2021), por força do Decreto nº. 40.767, de 13 de maio de 2020. Por esse motivo, atualmente, a condução das ações necessárias à implantação do sistema, ora contratado, era compartilhada entre a SDE e a SEMP.

Ocorre que não foi possível desenvolvê-lo por completo dentro do cronograma inicialmente estabelecido, o que motivou os gestores a prorrogar a avença até 30/04/2021. À época dos trabalhos de campo de auditoria, somente seis módulos previstos de um total de onze tinham sido homologados e nenhum encontrava-se em produção.

Percebeu-se, durante os trabalhos, que esse segundo prazo (30/04/2021) também poderia ser dilatado, na medida que a Comissão Executora do Contrato n.º 40.885/2020 – SDE /DF confirmou o atraso na entrega dos módulos previstos e a necessidade de extensão contratual (Doc. Sei nº 58958731). Ademais, a empresa terceirizada já apresentou proposta para aditamento do contrato (Doc. Sei nº 59341596), em resposta ao pedido de manifestação encaminhado pela Comissão de Executores (Doc. Sei nº 57917398).

Outrossim, a Comissão supracitada justificou que o atraso do projeto decorreu de dificuldades inerentes à operacionalização das atividades técnicas do contrato, notadamente às mudanças estruturais administrativas ocorridas, na medida em que vários integrantes técnicos responsáveis pelas áreas demandantes, lotados na Subsecretaria de Programas e Incentivos Econômicos – SUPEC, foram exonerados. Nesse sentido, concluiu que houve um prejuízo significativo no que tange ao repasse dos requisitos e regras negociais, bem como à tarefa de homologação da documentação e do próprio sistema. Por último, a necessidade de adequação para o ambiente de teletrabalho, imposta pela crise sanitária da Covid-19, também contribuiu para a redução da velocidade do projeto (Doc. Sei nº 58958731).

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle - IAC (Doc. SEI nº 61592101), a Diretoria de Tecnologia da Informação - SDE/SUAG/DITEC corroborou com a resposta do presente ponto de auditoria, por meio de Despacho (Doc. SEI nº 64123774), acrescentando que o prazo de vigência da atual avença fora prorrogado até 30/11/2021, consoante publicação do extrato contratual no DODF nº 85 em 07/05/2021.

No que tange à recomendação exarada nesse mesmo ponto do IAC, foi informado pela DITEC que os módulos M01 - Módulo de Acesso, M03 - Módulo de Gestão de Lotes e Empresas, M04 - Módulo Vistoria e Relatórios UNATE, Módulo de Gerenciamento de Demandas de Usuário foram homologados e colocados em produção, enquanto o módulo M02 - Módulo de Requerimento foi apenas homologado (Doc. SEI nº 64123774).

Causa

Em 2020 e 2021:

Mudanças estruturais na equipe de negócio (equipe demandante), medidas de distanciamento social e necessidade de adequação ao ambiente de teletrabalho.

3.3.2. A quantidade de pontos de função contratada é suficiente para o desenvolvimento de todas as funcionalidades do sistema de gestão dos programas de incentivo do GDF, conforme consta do Termo de Referência?

Não. De acordo com as condições gerais do Contrato nº 040885/2020, firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do GDF - SDE/DF e a empresa Very Tecnologia LTDA, CNPJ nº 26.086.569/0001-05, foram estimados 3.966 pontos de função para que o serviço de desenvolvimento e manutenção do sistema idealizado fosse construído, consoante mostrado pela planilha a seguir. Registra-se que a métrica “pontos de função”

busca estimar o tamanho do sistema de informação a partir da identificação de suas funcionalidades pelo usuário do sistema, independentemente da tecnologia a ser empregada.

Estimativa de pontos de função - Contratado X Consumido X Disponível

Item	Quantidade Contratada	Quantidade Consumida		Quantidade Disponível	
		Qtde	%	Qtde	%
<i>Pontos de Função para Desenvolvimento</i>	3.305	2.061	62,36%	1.244	37,64%
<i>Pontos de Função para Manutenção</i>	661	0	0,00%	661	100,00%
Total	3.966	2.061	-	1.905	-

Fonte: Cronograma Físico-Financeiro (Doc. Sei nº 57815933)

Logo, considerando os dados do Cronograma Físico-Financeiro (Doc. Sei nº 57815933) de 03/03/2021, consolidados na tabela anterior, constatou-se que foram consumidos, à época dos trabalhos de auditoria, para fins de desenvolvimento do sistema, 62,36% dos pontos de função estimados.

Igualmente, foram evidenciadas em outros pontos desse relatório as seguintes constatações:

- a) apenas cinco módulos, dos onze previstos, estavam homologados à época do trabalho de auditoria, ou seja menos da metade do projeto tinha sido entregue (ponto 3.2.1.4);
- b) somente 26,32% dos requisitos previstos no Edital tinham sido atendidos durante o período de auditoria (ponto 3.2.1.5).

Tendo em mente as informações apresentadas nas letras “a” e “b” citadas e ainda ponderando que o projeto atual possui disponível para desenvolvimento apenas 37,64% dos pontos de função inicialmente previstos, consoante mostrado na tabela anterior, percebe-se claramente que a quantidade total estimada é insuficiente para cumprir com o contrato, da forma como foi planejado no Edital de Licitação.

Outrossim, foi revelado em entrevista realizada com os membros da Comissão Executora de que não havia, entre os integrantes da equipe, servidor com expertise em contagem de pontos de função, o que denota falha no acompanhamento contratual, contribuindo para que parem dúvidas quanto à exatidão da medição detalhada, realizada pela empresa no momento da entrega das funcionalidades. Esta situação restou também evidenciada nos "Termos de Aprovação Formal de Serviços" (Processo SEI nº 04025-00000713/2020-06), emitidos ao longo de 2020 e 2021, na medida em que foram feitas ressalvas de que a contagem detalhada aferida,

deparariam de validação posterior de consultor técnico, inexistente no momento da aprovação dos serviços.

Isto posto, a então SEMP (extinta pelo Decreto nº 42.517, de 16 de setembro de 2021) e SDE assumiram grande risco quando prescindiram de servidor ou equipe com capacitação na métrica utilizada no contrato firmado, ao mesmo tempo que deixaram de cumprir o § 3º do art. 41 do Decreto Distrital nº 32.598/2010, alterado pelo Decreto Distrital 32.753/2011, o qual exige do executor ou da comissão responsável qualificação técnica condizente com a complexidade do objeto contratado, a saber:

Art. 41. Nos contratos para execução de obras e prestação de serviços designar-se-á, de forma expressa:

II - o executor ou executores, a quem caberá supervisionar, fiscalizar e acompanhar a execução, bem como apresentar relatórios quando do término de cada etapa ou sempre que solicitado pelo contratante.

§3º O executor de que trata o inciso II deste artigo representará a Administração na fiscalização e acompanhamento do contrato, devendo tal indicação recair sobre agente público ou comissão especialmente designados para tal atividade, **que possuam qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado.** (grifo nosso).

Pertinente recordar que segundo o §12 desse mesmo artigo 41 do Decreto Distrital nº 32.598/2010, acrescido pelo Decreto Distrital 32.753/2011, permite-se a contratação de terceiros para assistir e subsidiar o executor ou a comissão executora no exercício de suas atribuições, quando comprovadamente necessário.

Ademais, o §10 do art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, alterado pelo Decreto nº 38.874/2018, estabeleceu que contratos cujo valor global exceda R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) terão como executor, **preferencialmente**, servidor ocupante de cargo de provimento efetivo ou empregado permanente, ou comissão por estes composta. Nesse sentido, em consulta ao Portal da Transparência (<http://www.transparencia.df.gov.br/#!/servidores/orgao>), constatou-se que os atuais integrantes da Comissão de Executores não possuem vínculo jurídico com a Administração Pública.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle (Doc. SEI nº 61592101), a Diretoria de Tecnologia da Informação - SDE/SUAG/DITEC declarou, em síntese, que as Ordens de Serviço foram elaboradas a partir de uma visão macro dos módulos e que este motivo explica a ausência de detalhamento dos pontos de função. Ademais, informou que à medida que o mapeamento de requisitos evoluiu os pontos de função foram pormenorizados. Ressalta, também, que dificilmente a contagem indicativa estimada resulta em um montante exato da

contagem detalhada. Considerou, por último, que as evoluções legislativas no Programa PRÓ-DF ensejaram um aumento significativo do escopo do projeto e, conseqüentemente, um consumo maior de pontos de função (Doc. SEI nº 64123774).

Os argumentos apresentados pelos gestores estão alinhados à situação narrada e expressam o entendimento preliminar da equipe, consoante pode ser constatado no bojo do presente ponto de auditoria.

Compreende-se, também, que possa haver alguma diferença entre a contagem indicativa estimada, preliminarmente, a partir de uma visão macro dos módulos, e os efetivamente trabalhados. Contudo, presume-se que ao prescindir de técnico ou equipe especializados na métrica pontos de função, fato esse que perdura desde o início da vigência contratual, a Secretaria corre risco de aprovar pagamentos não compatíveis com a real produção da contratada.

Causa

Em 2020 e 2021:

Acompanhamento inadequado do objeto contratual, tendo em vista a ausência de conhecimentos necessários à fiscalização apropriada.

3.3.3. Há saldo financeiro suficiente no Contrato para executar a quantidade remanescente de pontos de função contratados?

Não. Considerando as condições gerais do Contrato nº 040885/2020, firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do GDF - SDE/DF e a empresa Very Tecnologia LTDA, CNPJ nº 26.086.569/0001-05, o custo total do serviço de desenvolvimento e manutenção do sistema de gestão dos programas de incentivo do GDF foi orçado em R\$ 1.889.224,95 (um milhão, oitocentos e oitenta e nove mil, duzentos e vinte e quatro reais e noventa e cinco centavos).

A partir dos dados do Relatório de Status 07 (Doc. Sei nº 57816107), produzido pela própria empresa e atualizado em 12/03/2021, avalia-se que à época da emissão do citado Relatório, já tinham sido consumidos 59,65% dos recursos financeiros do contrato, o que equivale ao montante de R\$ 1.126.981,50 (um milhão, cento e vinte e seis mil, novecentos e

oitenta e um reais e cinquenta centavos). Nessa data, ainda havia saldo disponível de R\$ 762.243,45 (setecentos e sessenta e dois mil, duzentos e quarenta e três reais e quarenta e cinco centavos), representando o percentual de 40,35%, consoante os dados apresentados a seguir:

Relatório de valores: Contratado X Executado X Disponível

Item	Valor Total Contratado	Valor Executado		Valor Disponível	
		Total	%	Total	%
<i>Desenvolvimento (Pontos de Função)</i>	R\$ 1.569.544,50	R\$ 978.768,90	62,36%	R\$ 590.775,60	37,64%
<i>Consultoria Técnica Especializada (Homem-hora)</i>	R\$ 162.726,00	R\$ 148.212,60	91,08%	R\$ 14.513,40	8,92%
<i>Manutenção (Pontos de Função)</i>	R\$ 156.954,45	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 156.954,45	100,00%
Total	R\$ 1.889.224,95	R\$ 1.126.981,50	59,65%	R\$ 762.243,45	40,35%

Fonte: Relatório de Status 07 (57816107)

Provocada a se manifestar (Doc. Sei nº 57917398), a empresa Very Tecnologia LTDA declarou o seu interesse em prorrogar a avença, bem como apresentou proposta para dilação do prazo contratual por mais sete meses, a partir do encerramento do corrente em 30/04/2021, afirmando, ainda, haver necessidade de incremento do quantitativo de Pontos de Função (PF) e horas de serviço técnico (Doc. Sei nº 59341596) em 25% para os serviços de Desenvolvimento e Consultoria Técnica Especializada, proporcionando **um aumento do valor financeiro contratado nesse mesmo percentual**, de acordo com o quadro resumo a seguir:

Proposta de incremento nos serviços de Desenvolvimento e Consultoria técnica

Item	Valor Contratado		Nova estimativa - Acréscimo de 25%	
			Qtde	Total
<i>Desenvolvimento (Pontos de Função)</i>	3.305	R\$ 1.569.544,50	4.131,25	R\$ 1.961.930,63
<i>Consultoria Técnica Especializada (Homem-hora)</i>	740	R\$ 162.726,00	925,00	R\$ 203.407,50
Total	-	R\$ 1.732.270,50	-	R\$ 2.165.338,13

Fonte: Doc. SEI 59341596

Adicionando-se o custo dos serviços de Manutenção (Pontos de Função) de R\$ 156.954,45 à nova estimativa dos serviços de Desenvolvimento e Consultoria Técnica Especializada, estima-se que o valor total do aditivo será equivalente a **R\$2.322.292,58**, representando uma diferença de 22,92% em relação ao valor total do contrato inicial.

Nova estimativa total

Item	Valor Contratado	Nova Estimativa	Diferença	
			Valor	%

<i>Desenvolvimento (Pontos de Função)</i>	<i>R\$ 1.569.544,50</i>	<i>R\$ 1.961.930,63</i>	<i>R\$ 392.386,13</i>	<i>25,00%</i>
<i>Consultoria Técnica Especializada (Homem-hora)</i>	<i>R\$ 162.726,00</i>	<i>R\$ 203.407,50</i>	<i>R\$ 40.681,50</i>	<i>25,00%</i>
<i>Manutenção (Pontos de Função)</i>	<i>R\$ 156.954,45</i>	<i>R\$ 156.954,45</i>	<i>R\$ 0,00</i>	<i>0,00%</i>
Total Geral	R\$ 1.889.224,95	R\$ 2.322.292,58	R\$ 433.067,63	22,92%

Fonte: Doc. SEI 59341596

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle (Doc. SEI nº 61592101), a Diretoria de Tecnologia da Informação - SDE/SUAG/DITEC corroborou com a resposta à questão de auditoria do presente ponto. Ressaltou que, atualmente no âmbito da Secretaria, existe um estudo em fase de elaboração, cujo objetivo é adequar a quantidade necessária de pontos de função à consecução dos serviços de desenvolvimento e consultoria (Doc. Sei nº 64123774). Em complemento, a Subsecretaria de Administração Geral - SDE/SUAG informou que o citado estudo está sendo realizado no âmbito da DITEC, tendo sido provocado pela própria contratada (Doc. Sei nº 64219040).

Causa

Em 2020 e 2021:

Discrepância recorrente entre os pontos de função estimados na abertura da ordem de serviço e os pontos de função detalhados após a realização dos serviços, para fins de pagamento.

3.3.4. Há evidências documentais de que todos os módulos homologados estão sendo testados?

Não. O sistema para gestão dos programas econômicos do GDF foi repartido logicamente em 11 módulos. À época dos trabalhos, em Despacho SEMP/GAB/CEC40885 (Doc. SEI nº 58958731 - da então Secretaria de Estado de Empreendedorismo do Distrito Federal, extinta pelo Decreto nº 42.517, de 16 de setembro de 2021) encaminhado, o grupo de fiscalização, a pedido da equipe de auditoria, classificou o estágio de cada módulos previsto em "homologado", "em desenvolvimento" e "em produção", conforme se segue:

Situação dos módulos durante os trabalhos de auditoria

Nome do Módulo	Homologado?	Em desenvolvimento?	Em produção?
M01. Módulo de acesso	<i>SIM</i>	<i>NÃO</i>	<i>NÃO</i>
M02. Módulo de requerimentos	<i>SIM</i>	<i>NÃO</i>	<i>NÃO</i>

M03. Módulo de gestão de lotes e empresas	SIM	NÃO	NÃO
M04. Módulo de vistorias e relatórios UNATE	SIM	NÃO	NÃO
M05. Módulo de Análise de projetos	NÃO	SIM	NÃO
M06. Módulo de implantação e acompanhamento de projeto	NÃO	NÃO	NÃO
M07. Módulo de escrituração	NÃO	NÃO	NÃO
M08. Módulo de relatórios e integrações	NÃO	NÃO	NÃO
M09. Demais funcionalidades	NÃO	NÃO	NÃO
M10. Módulo Emprega DF	NÃO	SIM	NÃO
Módulo de Gerenciamento de demandas de usuários	SIM	NÃO	NÃO
Total	5	2	0

Fonte: Doc. SEI nº 58958731

Em cumprimento ao planejamento da auditoria, foi solicitada à Comissão de Executores documentação comprobatória dos testes supostamente realizados (Doc. SEI nº 58958731). A seguir, segue análise da documentação encaminhada.

Análise da documentação apresentada

Nome do Módulo	Documentação Apresentada	Análise – CGDF/SUBCI/COLES/DIATI
M01. Módulo de acesso	45349557 45211303	O documento 45349557 refere-se à ata de reunião e possui informações sobre premissas e direcionamentos acerca da metodologia de validação das funcionalidades e requisitos. Conquanto, não apresenta evidências de que o “Módulo 01” tenha sido testado. O documento 45211303 refere-se ao “Termo de Aprovação Formal de Serviços” da OS 007/2020, firmado pela Comissão de Executores e representante empresa. Contudo, não apresenta evidências concretas de que os testes foram realizados.
M02. Módulo de requerimentos	52060832	O documento 52060832 reúne e-mails trocados entre a contratada, representante da Comissão de Executores e área de negócio (UNATE), sendo que esta última aprovou o módulo indicando que realizou a respectiva testagem. No entanto, não há evidências de quais técnicas ou critérios foram utilizados para se conduzir e avaliar a qualidade do software entregue, nem mesmo foram disponibilizados os relatórios dos testes.
M03. Módulo de gestão de lotes e empresas	52060832	O documento 52060832 refere-se ao e-mail encaminhado pela Gerência de Controle de Áreas – GECOA, relatando que realizou a avaliação e navegação do sistema e que o mesmo está aderente às necessidades da área. Ademais, foram listados alguns pontos para melhorias necessários. Conquanto, não foram disponibilizados os relatórios dos testes efetuados.
		O documento 50510985 refere-se à ata de reunião que tratou da apresentação de protótipos de tela do “Módulo

M04. Módulo de vistorias e relatórios UNATE	50510985	04". Durante a reunião foram sugeridos ajustes no fluxo de tramitação e nas próprias telas. Contudo, o documento não é uma evidência de teste.
Módulo de Gerenciamento de demandas de usuários	55254442	O documento 55254442 refere-se à ata de reunião, que tratou de diversos assuntos inerentes ao contrato de desenvolvimento, dentre eles: treinamento, entrada do sistema em produção e homologação das entregas e validação dos dados para carga. Logo, o documento não é uma evidência de teste.

Fonte: Doc. SEI nº 58958731

Portanto, em que pese a apresentação de alguns documentos pela Comissão de Executores, nenhum deles comprova de forma inequívoca a realização dos testes requeridos pelo Edital. Há, em alguns casos, a indicação da avaliação das funcionalidades pelas equipes de negócio para fins de homologação, contudo não é possível verificar a profundidade dessas análises, na medida em que não foram enviados os respectivos relatórios comprobatórios requeridos.

Registra-se que de acordo com o Edital de Contratação, 8.3. Documentação, Integração e Teste do Sistema (Doc Sei nº 35125188), os testes devem ser conduzidos pela Diretoria de Tecnologia – DITEC, a fim de verificar três quesitos, a saber:

- a) Compatibilidade com a infraestrutura física;
- b) acessos corporativos;
- c) possíveis erros ou bugs do processo de programação.

Assim, espera-se que a etapa de testes seja coordenada de forma sistemática e criteriosa, buscando aumentar a confiança de que o software produzido desempenhe as funções especificadas pela área de negócio. Há também a necessidade de que tal procedimento seja documentado, indicando os tipos de testes realizados, bem como técnicas e critérios utilizados.

Por último, ressalta-se que a detecção prévia de eventual defeito no software ajuda a mitigar a necessidade de manutenção ulterior, diminuindo o custo total do sistema.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle- IAC (Doc. SEI nº 61592101), a Diretoria de Tecnologia da Informação - SDE/SUAG/DITEC declarou inicialmente que:

o procedimento adotado para teste e homologação se deu pela **inspeção dos produtos e serviços entregues**, e tais inconsistências encontradas eram repassadas à empresa, por e-mail, para que fossem providenciadas as correções de acordo com a solicitação da área demandante. **Tais evidenciações estão disponíveis no processo nº 04025-00000713/2020-06** com homologação do setor responsável, que ficou responsável por averiguar se o que está sendo entregue é o que realmente se detalhou negocialmente, bem como apresentações de entrega e navegação do sistema realizadas pela empresa e relatadas por atas de reunião, **assim como os Termos de Aprovação**, que relatam que o que foi

entregue está em conformidade técnica e negocialmente com o que tem sido proposto. (grifo nosso)

Ainda, no que tange às recomendações exaradas no IAC, a DITEC informou que "*buscará meios de formalizar junto à Comissão Executora todos os testes, avaliações e certificações dos requisitos levantados para elaboração dos módulos do sistema.*"

Realçou também que:

No nosso entendimento a função da DITEC é mais de inspeção ao invés de teste. A disciplina de teste cabe a própria empresa realizar esses testes. Após a entrega do módulo o trabalho de inspeção é realizado verificando a qualidade usando as técnicas de inspeção realizando navegação no sistema pelo fiscal técnico onde são verificados o funcionamento de todas as funcionalidades que foram entregues mediante navegação no ambiente de homologação.

Uma vez identificado qualquer problema essas ocorrências são repassadas a empresa para correção. E a assinatura do Termo de Aceite só é feita após todas as correções terem sido realizadas. **A evidencia formal que os testes foram realizados é o próprio termo de Aceite assinado pelo Fiscal Técnico.**

Lembrando que nesse mesmo ambiente de homologação, a área requisitante pelas funcionalidades solicitadas através dos levantamentos de requisitos estão sendo validadas pela mesma. (grifo nosso)

Em análise à manifestação da DITEC, constata-se que, de fato, a Diretoria não vem realizando os testes. De acordo com o seu ponto de vista, cabe a empresa contratada realizá-los. Esta opinião contraria o Edital de Contratação, notadamente o item 8.3. Documentação, Integração e Teste do Sistema (Doc Sei nº 35125188). Foi informado que, em vez dos testes dos módulos, a DITEC vem realizando a atividade de "inspeção", que, em tese, ocorre após a entrega do módulo e é responsável por verificar "*... a qualidade usando as técnicas de inspeção realizando navegação no sistema pelo fiscal técnico onde são verificados o funcionamento de todas as funcionalidades que foram entregues mediante navegação no ambiente de homologação*".

Além disso, de acordo com a DITEC, a evidência formal de que os testes foram realizados seriam os "**Termos de Aceite**" assinados pelo Fiscal Técnico. Em consulta ao Processo SEI nº [04025-00000713/2020-06](#), citado na manifestação da Unidade, foram selecionados, aleatoriamente, cinco **Termos de Aprovação** (Termos de Aceite) e em nenhum deles foi encontrada confirmação ou outra evidência de que testes, em consonância com o estabelecido pelo Edital de Contratação, tenham sido, efetivamente, executados nos módulos, segundo análise a seguir:

Análise da documentação apresentada

Documento	Análise – CGDF/SUBCI/COLES/DIATI
	O documento Termo de Aprovação 1 traz informações acerca da Ordem de Serviço nº 013

Termo de Aprovação 1 (Doc. SEI nº 55803845)	/2020, emitida em 13/01/2021. O documento é dividido em cinco itens: no item 1 há a identificação e descrição do serviço; no item 2 é discriminada a data de início e fim dos serviços; no item 3 é feita a especificação dos serviços, produtos e volumes estimados; no item 4 há um campo reservado para observações gerais. Ainda nesse item, a SDE e a então SEMP formalizam o aceite de produtos, com a ressalta de que a validação dos pontos de função dependem de consultor técnico, o qual ainda não havia sido contratado; Por último, no item 05, há a ciência e concordância das partes (fiscais técnico, demandante, administrativo e preposto da contratada) envolvidas. Em nenhum dos itens supracitados, há qualquer citação aos testes supostamente realizados.
Termo de Aprovação 2 (Doc. SEI nº 55804747)	O documento Termo de Aprovação 2 traz informações acerca da Ordem de Serviço nº 021 /2020, emitida em 09/12/2020. A estrutura do documento é idêntica ao Termo de Aprovação 1 supracitado. Novamente, não há qualquer citação aos testes supostamente realizados.
Termo de Aprovação 3 (Doc. SEI nº 55805795)	O documento Termo de Aprovação 3 traz informações acerca da Ordem de Serviço nº 022 /2020, emitida em 09/12/2020. A estrutura do documento é idêntica aos Termos de Aprovação supracitados. Novamente, não há qualquer citação aos testes supostamente realizados.
Termo de Aprovação 8 (Doc. SEI nº 45133535)	O documento Termo de Aprovação 8 traz informações acerca da Ordem de Serviço nº 006 /2020, emitida em 02/07/2020. A estrutura do documento é idêntica aos Termos de Aprovação supracitados. Novamente, não há qualquer citação aos testes supostamente realizados.
Termo de Aprovação 9 (Doc. SEI nº 45211303)	O documento Termo de Aprovação 9 traz informações acerca da Ordem de Serviço nº 007 /2020, emitida em 02/07/2020. A estrutura do documento é idêntica aos Termos de Aprovação supracitados. Novamente, não há qualquer citação aos testes supostamente realizados.

Fonte: Processo SEI nº [04025-00000713/2020-06](#)

Portanto, diante da documentação e respostas apresentadas pela Unidade ao que foi relatado no mesmo ponto do IAC, conclui-se tanto pela manutenção da resposta à questão de auditoria quanto das recomendações exaradas.

Causa

Em 2020 e 2021:

Ausência de documentação que comprove a realização de testes de software.

3.3.5. Os requisitos de negócio previstos no Edital de Contratação estão sendo contemplados nos módulos homologados?

Parcialmente. Após análise dos autos do Processo 0370-000064/2016, notadamente da versão publicada do Edital LPN 001/2020 (35125188), estimou-se que o sistema de gestão e controle dos programas PRÓ-DF II e IDEAS – INDUSTRIAL requer o desenvolvimento de **38** requisitos técnicos/regras de negócio principais divididos em oito grupos, a saber: 1. Cadastro e Acesso; 2. Controle de Estoque; Habilitação – Viabilidade; 3. Avaliação – Assinatura do Contrato; 4. Acompanhamento – Execução (Gestão Documental); 5. Acompanhamento – Execução (Controle do Imóvel / Empreendimento); 6. Acompanhamento – Execução (Gestão Financeira); Acompanhamento – Execução (Monitoramento e Relatórios). Este agrupamento está descrito na Seção 6 – Especificações Técnicas (item 9 – Estrutura Básica do Sistema) do Edital supracitado. Registra-se que a quantidade de requisitos identificados é apenas uma estimativa, extraída do Edital de Licitação, mas suficiente para evidenciar o estágio de implementação dessas exigências estabelecidas previamente à contratação.

Em consulta à Comissão de Executores, foi pedido que se cotejasse os 38 requisitos técnicos previstos no Edital com as funções do sistema implementadas e homologadas. Os dados provenientes desta Solicitação de Informação de Auditoria estão consolidados na tabela a seguir:

Requisitos do edital implementados: Sim X Não X Parcialmente

Grupo de Requisitos Técnicos do Edital		Requisitos/Regras Implementados ?						Total
		Sim		Não		Parcialmente		
		Qtde	%	Qtde	%	Qtde	%	
1. Cadastro e Acesso		2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	2
2. Controle de Estoque		0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	1
3. Habilitação – Viabilidade		2	22,22%	5	55,56%	2	22,22%	9
4. Avaliação – Assinatura do Contrato		0	0,00%	2	100,00%	0	0,00%	2
Acompanhamento – Execução	5. Gestão Documental	0	0,00%	2	100,00%	0	0,00%	2
	6. Controle do Imóvel / Empreendimento	1	20,00%	2	40,00%	2	40,00%	5
	7. Gestão Financeira	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%	1
	8. Monitoramento e Relatórios	1	6,25%	15	93,75%	0	0,00%	16
Total		6	15,79%	28	73,68%	4	10,53%	38

Fonte: Doc. SEI nº 59268595

Percebe-se, a partir da análise dos dados enviados à época dos trabalhos de campo, que apenas as regras especificadas do grupo denominado “1. Cadastro e Acesso” foram 100% desenvolvidas e homologadas. Considerando-se todos os agrupamentos, há, ainda, a necessidade de implementar 73,68% dos requisitos exigidos pelo edital. Em contrapartida, apenas 26,32% (15,79% + 10,53%) foram entregues pela contratada (Doc. Sei nº 59268595).

Compreende-se que com o advento do Programa Desenvolve-DF, instituído pela Lei nº 6.468/2019 que reformulou o PRÓ-DF II, bem como regularizou situações oriundas de programas anteriores, algumas regras de negócio estabelecidas no Edital de Licitação precisaram ser suprimidas ou mesmo evoluídas a partir do incremento de novas funcionalidades.

Por isso, dos requisitos somados à tabela anterior, tomou-se o cuidado de retirar aqueles que não serão mais necessários. Por exemplo, dos cinco requisitos inicialmente previstos no Edital para o grupo “Avaliação – Assinatura do Contrato”, apenas dois foram contabilizados, posto que três foram considerados desnecessários em razão de evolução nas regras de negócio do sistema. Até o período do trabalho de campo de auditoria, nenhum destes dois requisitos contabilizados, citados, tinham sido implementados.

Considerando que o contrato nº 040885/2020 (Doc. SEI nº 40114775) já caminha para o seu segundo aditivo (Doc. Sei nº 57917398, 59341596), os percentuais apresentados causam certa apreensão, na medida em que, apenas 26,32%, previstos em Edital, foram atendidos pela empresa.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle (Doc. SEI nº 61592101), a Diretoria de Tecnologia da Informação - SDE/SUAG/DITEC declarou que "*Todos os requisitos necessários às atuais regras de negócio estão em desenvolvimento. Contudo, o projeto está em andamento e, por isso, **nem todos foram implementados***". (grifo nosso)

Em que pese a manifestação da Unidade, restou evidenciado neste ponto de auditoria que a maior parte dos requisitos exigidos originalmente pelo Edital ainda não havia sido implementado (aproximadamente 73,68%) à época da resposta à Solicitação de Informação encaminhada (Doc. SEI nº 59305606), mesmo após duas prorrogações contratuais em sequência, respectivamente em 30/11/2020 e 30/04/2021. Nesse sentido, há a preocupação desta equipe de auditoria de que a avença venha a ser encerrada sem que alguns requisitos originais, ainda considerados necessários, mesmo após a reformulação do PRÓ-DF II pela Lei Nº 6.468/2019, deixem de ser entregues pela contratada.

Em complemento à resposta da DITEC, a Subsecretaria de Administração Geral - SDE/SUAG informou que o desenvolvimento citado está "*sendo registrado em relatos do processo e que qualquer dúvida quanto a sua localização poderá ser sanada pela DITEC*".

Causa

Em 2020 e 2021:

Ausência de controle e acompanhamento pela Comissão de Executores no que tange à necessidade de implementação de determinados requisitos.

3.3.6. O sistema de gestão de programas de incentivos está integrado a outros sistemas (bases de dados) do GDF?

Não. Um dos requisitos mais importantes do sistema de gestão dos programas de incentivos do GDF, em linha com a Decisão nº 5458/2017 – TCDF, diz respeito à integração deste com bases de dados de outros órgãos do Governo. Consta da página 60, item 8.2, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO, do EDITAL DE LICITAÇÃO – LPN 001/2020, que “A arquitetura do Sistema deverá possuir conexão e leitura dos bancos de dados disponibilizados pela CODEPLAN, BRB, SEEC, TERRACAP e SEDUH”, visto que estes órgãos trabalham em conjunto com a então SEMP (extinta pelo Decreto nº 42.517, de 16 de setembro de 2021) nos programas de incentivo. Além disso, há a previsão no item 6, DETALHAMENTO DO OBJETO, do mesmo Edital, de que a integração com o Sistema Eletrônico de Informações - SEI também deveria ser realizada (Doc. Sei nº 35125188).

Em tese, a integração de dados entre sistemas traz vantagens significativas aos usuários, tais como economia de tempo, na medida em que evita a busca por informações em várias fontes e, eventualmente, em formatos diferentes, bem como, elimina a possibilidade de inconsistência do mesmo dado em bases distintas. No entanto, até o momento, considerando os módulos entregues e homologados, pouco se evoluiu no que tange a esse requisito.

Em resposta à Solicitação de Informação Nº 7/2021 - CGDF/SUBCI/COLES /DIATI (Doc. Sei nº 58660370), a Comissão Executora do Contrato n.º 40.885/2020 – SDE/DF ratifica que as integrações são necessárias, visando à melhoria do nível de controle e gestão dos programas de incentivo e, além disso, atualiza a situação de cada caso (Doc. Sei nº 58958731):

Situação do requisito de integração com outras bases de dados.

<u>Integração</u>	<u>Situação atual</u>
com o SEI	Restou decidido pela Secretaria que a integração com o SEI não será implementada, tendo em vista limitações técnicas ou mesmo restrições consideradas estratégicas pela equipe de Gestão Central do SEI - UGPEL /SEEC. (Doc. SEI nº 47275690)

com a TERRACAP	Existe, em curso, ações administrativas no sentido de viabilizar a integração definitiva entre as bases da então SEMP e Terracap (Processo SEI nº 04025-00001113/2020-57). De acordo com a Comissão de Executores, a funcionalidade “M03F01 - Importar estoque de imóveis” foi implementada e homologada para esse fim. (Doc. SEI nº 58958731).
com SEDUH, BRB e SEEC	As integrações com estas Unidades estão previstas para o “M08. Módulo de relatórios e integrações”. Contudo, por motivos de prioridade estabelecida junto à área demandante, ainda não foram emitidas Ordem de Serviços para o desenvolvimento de tal módulo.

Fonte: Doc. SEI nº 58958731

Logo, considerando os relatos da Comissão de Executores, evidencia-se a pouca evolução no que se refere à integração do sistema da então SEMP com bases de dados de outros órgãos do Governo, notadamente SEEC, SEDUH e BRB. Restou definido, também, que o compartilhamento de informações com o SEI não será realizado por questões técnicas.

No que tange à situação com a Terracap, constatou-se a partir da análise da funcionalidade “M03F01”, supracitada, de que os dados dos lotes provenientes da Terracap podem ser carregados a partir de planilhas Excel, consoante tela do sistema homologado a seguir.

Tela de importação de lotes: (Menu principal => Administrar => Carregar dados de lote SIGAFE)



Fonte: Sistema em homologação. Data da captura de tela : 07/04/2021.

No entanto, após análise, presume-se que essa possibilidade de importação dos dados da Terracap, mostrada na figura anterior, não caracteriza uma integração plena entre os sistemas dessas duas Unidades. Há, apenas, a possibilidade de que dados de planilhas Excel sejam carregados no sistema da então SEMP por seus próprios usuários, sem periodicidade definida, de acordo com a conveniência do usuário.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle (Doc. SEI nº 61592101), a Diretoria de Tecnologia da Informação - SDE/SUAG/DITEC discordou da resposta à questão de auditoria, declarando que o apontado pela equipe não procede, contudo, em ato contínuo, se contradiz afirmando que "***O projeto está em execução e as integrações estão previstas no módulo de relatórios e integrações, que ainda não teve o seu início de execução. No entanto, será executado nos prazos definidos de acordo com os cronogramas***" - grifo nosso (Doc. SEI nº 64123774).

A mesma DITEC, no que se refere à integração com o SEI/GDF, acrescentou que tratou sobre a possibilidade de integração entre os sistemas, consoante consta do Ofício nº 433/2020 - SEEC/SEGEA/UGPEL, diretamente com a Unidade Central de Gestão do Processo Eletrônico e Inovação - SEEC/SEGEA/UGPEL (Doc. SEI nº [44521885](#)).

A SDE/SUAG, em complemento à declaração da DITEC reformou a resposta da Diretoria, indicando que o apontamento procede, mas apenas "parcialmente". (Doc. SEI nº 64219040)

Em análise à manifestação dos gestores da Secretaria, reputa-se que o próprio manifesto da DITEC, notadamente quando confirma que as integrações ainda não foram iniciadas, está condizente com as constatações relatadas no presente ponto. Desse modo, tanto a resposta original à questão de auditoria quanto a recomendação exaradas no IAC, propostas pela equipe, serão mantidas.

Causa

Em 2020 e 2021:

Incompatibilidade técnica do SEI (SEEC), bem como ausência de prioridade da área demandante para integrações com outras Unidades Administrativas (TERRACAP, SEDUH, BRB).

3.3.7. Os usuários do sistema de gestão de programas de incentivos foram devidamente capacitados?

Parcialmente. À luz do objeto do Contrato nº 040885/2020 (Doc. Sei nº 40114775), celebrado entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e a empresa Very Tecnologia LTDA, CNPJ nº 26.086.569/0001-05, a contratada deve prestar também serviços de capacitação e entregar manual de treinamento.

Ademais, em consonância com o Edital de Licitação (Doc. SEI nº 35125188), item 10, este treinamento deverá ser separado em duas etapas, a saber:

- **Curso de Introdução ao Sistema de Gestão e Controle:** direcionado aos usuários finais, objetivando apresentar uma visão geral do sistema, introdução às funcionalidades, cadastramento de beneficiários e produção de relatórios.
- **Curso de Capacitação para Manutenção e Atualização do Sistema:** direcionado à equipe da Diretoria de Tecnologia – DITEC e tem por objetivo principal abordar conceitos técnicos relacionados à construção do sistema, lógica de programação, customização, formas de atualização, resolução de problemas e compreensão do manual do sistema.

De acordo com o último Cronograma físico-financeiro (Doc SEI nº 57815933), anexado aos autos do Processo SEI nº 04025-00000713/2020-06, atualizado em 03/03/2021, havia a previsão de que os dois treinamentos supracitados já tivessem sido realizados, respectivamente, em 21/12/2020 (Ordem de Serviço nº 023/2020) e 01/04/2021 (Ordem de Serviço nº 011/2021).

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle (Doc. SEI nº 61592101), a Diretoria de Tecnologia da Informação - SDE/SUAG/DITEC informou que fora ministrado o curso para servidores operadores do sistema de gestão, o qual abordou as funcionalidades dos módulos 01 (Módulo de Acesso), 03 (Módulo de Gestão dos Lotes) e 04 (Módulo de Vistorias), ocorrido nos dias 29 e 30/04/2021. As evidências de realização do curso apresentadas foram: Lista de Presença (Doc. SEI nº [62311690](#)) e Relatórios de Avaliação do Treinamento (Doc. SEI nº [62311588](#)).

A DITEC ressaltou ainda que a segunda etapa do treinamento, **ainda não realizada**, terá por objetivo a capacitação da equipe responsável pela manutenção operacional do sistema. Ademais, a Diretoria informou que o treinamento depende da instalação de ambiente adquirido que será hospedado na SDE (Doc. SEI nº 64123774).

Causa

Em 2020 e 2021:

Ausência de gestões no sentido de promover a realização dos treinamentos previstos em contrato.

4. ORIENTAÇÕES

NÃO HÁ ORIENTAÇÕES NOS PONTOS DE AUDITORIA

5. RECOMENDAÇÕES

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal:

- R.1) [Subtópico 3.1.1] Criar procedimentos que sejam sistematicamente revisados e obedecidos, mais especificamente com relação à necessidade de constar nos Termos de Referência e Editais de Licitação, relativos à contratação de empresas para prestação de serviços de Tecnologia da Informação, critérios mínimos para avaliação da qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada.
- R.2) [Subtópico 3.1.2] Criar procedimentos normativos que sejam sistematicamente revisados e obedecidos, mais especificamente com relação à contratação de empresas para prestação de serviços de Tecnologia da Informação, que deverá assegurar , quando da assinatura do contrato, e sempre que houver alteração no quadro de pessoal (empregados da empresa ou sem vínculo empregatício), a apresentação de documentos formais (não só o Curriculum Vitae) para a comprovação do nível de escolaridade, da experiência profissional, e do vínculo empregatício dos prestadores de serviços.
- R.3) [Subtópico 3.2.1] Realizar levantamento e validação de todos os pontos de função detalhados já pagos à empresa contratada, a ser executado por servidor/empregado do Governo do Distrito Federal, ou por consultor contratado, e, caso seja constatada a cobrança a maior, efetuar a devida glosa, no fatura subsequente; e
- R.4) [Subtópico 3.2.1] Instaurar Procedimento Administrativo, resguardando o direito ao contraditório e a ampla defesa, com vistas a apurar a responsabilidade pela aprovação dos serviços de desenvolvimento de sistemas prestados sem a devida aferição, bem como pela ausência de servidor com capacitação técnica suficiente para validar os pontos de função detalhados.

- R.5) [Subtópico 3.2.2] Exigir da empresa contratada a prestação dos serviços previstos nas OSs, e, caso haja necessidade de alterações supervenientes, readequar as OSs no sentido de formalizar os efetivos serviços a serem prestados.
- R.6) [Subtópico 3.3.1] Requerer, formalmente, à Subsecretaria de Programas e Incentivos Econômicos – SUPEC que promova gestões no sentido de avaliar a possibilidade e pertinência de se colocar em produção os módulos já testados e homologados, a fim de que a gestão de programas de incentivos do GDF possa ser de fato sistematizada.
- R.7) [Subtópico 3.3.2] Nomear para o Comitê de Executores do Contrato nº 40.885/2020 – SDE /DF, servidores com qualificação técnica condizente à complexidade do objeto contratual, notadamente observar a necessidade de possuir expertise na métrica pontos de função. Caso não haja servidores disponíveis com esses perfil no âmbito da Secretaria, avaliar a possibilidade e pertinência de contratação de terceiros a fim de assistir e subsidiar a comissão executora, já formada, no exercício de suas atribuições, consoante previsto no §12 do art. 41 do Decreto Distrital nº 32.598/2010, acrescido pelo Decreto Distrital 32.753 /2011.
- R.8) [Subtópico 3.3.3] Estabelecer como requisito à homologação das funcionalidades do sistema a aferição dos pontos de função detalhados, consumidos pela contratada durante o processo de desenvolvimento, avaliação essa que deverá ser executada por agente capacitado nesta métrica.
- R.9) [Subtópico 3.3.4] Requerer à DITEC que estabeleça procedimento formal, criterioso e coordene os testes dos módulos entregues pela contratada, indicando os responsáveis, técnicas e critérios necessários à aferição do produto, objetivando mitigar a necessidade de manutenção ulterior do sistema.
- R.10) [Subtópico 3.3.4] Requerer à DITEC que documente ou exija a documentação dos testes realizados por terceiros, a fim de que possam subsidiar a homologação dos módulos pelas áreas de negócio.
- R.11) [Subtópico 3.3.5] Requerer à Subsecretaria de Programas e Incentivos Econômicos – SUPEC que promova gestões no sentido de incentivar a inclusão de mais requisitos de negócio previstos em Edital às ordens de serviços autorizadas para que ao final do contrato todos tenham sido integrados ao sistema de programas de incentivo ao desenvolvimento do DF.
- R.12) [Subtópico 3.3.6] Priorizar o desenvolvimento dos módulos, nos quais haja a necessidade de integração com os bancos de dados de outros órgãos do Governo que trabalham em conjunto com a SEMP nos programas de incentivo.

R.13) [Subtópico 3.3.7] Elaborar cronograma para realização dos cursos de capacitação dos módulos do sistema de gestão para os seu operadores, tão logo os módulos sejam testados, homologados e colocados em produção; e

R.14) [Subtópico 3.3.7] Elaborar cronograma para a realização da segunda etapa do treinamento, objetivando a capacitação da equipe responsável pela manutenção operacional do sistema.

6. CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, as constatações foram classificadas conforme apresentado a seguir:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1.1 e 3.1.2	Média
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.2.1	Grave
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.2.2	Média
Eficiência	3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.6 e 3.3.7	Operacional

Atualmente, apenas alguns módulos do sistema contratado foram homologados e colocados em produção.

Constatou-se, durante os trabalhos, que tanto a quantidade de pontos de função quanto os recursos financeiros estimados serão insuficientes para a conclusão de todo o projeto, considerando a totalidade de requisitos previstos no Edital. Dessa forma, há uma movimentação dos gestores no sentido de celebrar novo aditivo, incrementando o valor total do contrato.

Ademais, os gestores não apresentaram evidências que comprovassem a realização efetiva dos testes de software após o desenvolvimento, em que pese os módulos já terem sido homologados.

No que tange aos requisitos previstos, restou constatado a pouca evolução quanto à integração do sistema da SDE/SEMP com bases de dados de outros órgãos do Governo, bem como a implementação de um percentual muito baixo de exigências do edital.

Brasília, 29/06/2021.

Diretoria de Auditoria de Contratos de Tecnologia da Informação -DIATI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 01/10/2021, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **DD884089.E1F01DD0.5E516EB3.54D466EF**
