



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA **Nº 2/2021 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF**

Processo nº: 00480-00001786/2020-61
Assunto: Auditoria Integrada sobre contratação de empresas para desenvolvimento e manutenção de sistemas (Pontos de Função)
Ordem de Serviço: 63/2020-SUBCI/CGDF de 20/04/2020
Nº SAEWEB: 0000021810
METODOLOGIA: 85/2020-SUBCI/CGDF de 26/05/2020

1. INTRODUÇÃO

A auditoria foi realizada durante o período de 27/04/2020 a 29/05/2020, com o seguinte objetivo: avaliar a contratação de serviços de desenvolvimento, sustentação, testes, implantação, qualidade de software relacionadas às atividades do Detran.

Registra-se que, não foram impostas restrições aos nossos trabalhos de auditoria na Unidade auditada.

É importante frisar, contudo, que o regime de teletrabalho, instituído pelo Decreto nº 40.546/2020-DF e pela Portaria nº 68/2020-CGDF, em decorrência da pandemia do coronavírus, limitou e tornou menos célere a comunicação com as unidades auditadas para levantamento de informações e esclarecimentos.

2. ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: "A contratação das fábricas de software, formalizada pelos Contratos nos 06/2015 e 13/2015, atenderam aos requisitos normativos a elas aplicáveis e atingiram os objetivos esperados?".

O Plano de Auditoria teve por base a análise de documentos apresentados pelo Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN/DF a SUBCI/CGDF, bem como informações obtidas com os gestores e técnicos do DETRAN/DF que contrataram as empresas.

A natureza dos trabalhos realizados nessa Auditoria foi de forma Integrada, ou seja, levou-se em consideração o aspecto da conformidade, que é a verificação da instrução processual em comparação às políticas, normas, procedimentos e padrões estabelecidos (Auditoria de Conformidade), e o aspecto da eficiência da prestação dos serviços contratados (Auditoria Operacional ou de Desempenho).

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

Eficiência

Os controles sobre as Ordens de Serviços são adequados?

Os serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas estão atendendo às necessidades estipuladas no Plano Diretor de Tecnologia da Informação?

Conformidade

Execução do Contrato ou Termo de Parceria

Ausência nos autos dos documentos de formalização de recebimento de serviços.

Ausência nos autos das pré-faturas necessárias ao controle do fluxo de pagamento.

Deficiências no acompanhamento contratual com relação à comprovação da capacitação profissional.

Ausência de ações tempestivas no sentido de realizar novo processo licitatório.

3. RESULTADOS E ANÁLISES

3.1. Conformidade

Neste tópico serão apresentadas as constatações referentes às questões relacionadas à natureza de conformidade.

3.1.1. Execução do Contrato ou Termo de Parceria

3.1.1.1. Ausência nos autos dos documentos de formalização de recebimento de serviços

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se no Processo nº 055.008.718/2013 (processo de contratação), bem como nos processos de pagamentos, a inexistência de formalização do recebimento dos serviços prestados pela empresa Websis Tecnologia e Sistema Ltda-Me, CNPJ nº 02.335.970/0001-73.

O Item 8.5.11 do Termo de Referência (Homologação e recebimento dos serviços) estabelece que:

8.5.11.1. Quando o serviço for colocado em homologação pela contratada, deverá ser entregue para a Dirtec duas vias do Modelo de Recebimento do Serviço - ANEXO F. O responsável pela O.S., na Dirtec, dará recibo na segunda via devolvendo à contratada. A partir desta data começa a contar o prazo de homologação do serviço.

8.5.11.2. O prazo para esta homologação é de, no máximo, 30% (trinta por cento) do prazo estabelecido para a execução da O.S.

...

8.5.11.9. O prazo máximo da contratada para correção das não conformidades encontradas é de, no máximo, 30% (trinta por cento) do prazo estabelecido para a execução da O.S.

8.5.11.10. As não conformidades cadastradas serão base para aferição do Indicador nº 2 da Tabela 9.1 - Indicadores de Nível Mínimo de Serviço (INS).

8.5.11.11. Será considerado agravante se o ciclo de homologação da O.S. ocorrer mais de uma vez, com consequente retrabalho para o Delran/DF e impacto no prazo, conforme o Indicador nº 3 da Tabela 11.1 - Indicadores de Nível Mínimo de Serviço (INS).

A inexistência desses termos de recebimento nos autos revela que o acompanhamento da execução dos serviços não está adequado, uma vez que os prazos de homologação, regularização de não conformidades podem não estar sendo observados, comprometendo a execução dos serviços, bem como a avaliação do Acordo de Nível de Serviço.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 – DIATI/COLES/SUBCI/CGDF, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 839/2020 - DETRAN/DG (doc. SEI nº 48480577), e se manifestou conforme transcrito a seguir:

...

Como pode ser verificado, a execução do contrato buscou ferramenta que viabilizasse maior controle, integridade e transparência das informações do ciclo de vida das OS's, por meio de informatização do processo, entendendo não haver prejuízo ao se dispensar o documento do Anexo F do Termo de Referência, visto que as entregas, homologações, mensurações, controle de prazos e aferições dos demais indicadores são geridas no sistema Sisaos.

Em atendimento à Recomendação R.1, a execução do contrato exigirá que a Contratada, além de registrar a entrega por meio do sistema Sisaos, faça a entrega do documento de formalização dos serviços e homologação conforme Anexo F do Termo de Referência, com a mesma data de entrega registrada no sistema e a execução do contrato assinará o documento, quando homologar a entrega, com a mesma data de homologação registrada no sistema Sisaos. Será também verificada a possibilidade de customização do Sistema Sisaos para gerar o documento a que se refere o Anexo F do Termo de Referência, no momento em que a Contratada registrar a entrega no sistema.

O Gestor comprovou a existência de controles sobre os recebimentos dos serviços por meio do sistema Sisaos, no entanto, para uma maior transparência dos atos, faz-se necessário que sejam anexados aos autos os documentos comprobatórios de recebimento de serviços. Portanto, este apontamento será mantido para o acompanhamento do atendimento da recomendação.

Causa

Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Falha dos executores do contrato no que tange ao não cumprimento do item 8.5.11 do Termo de Referência, o qual estabelece regras para o recebimento dos serviços.

Consequência

Ausência de transparência dos atos, na medida em que os documentos comprobatórios de recebimento de serviços não foram anexados tempestivamente aos autos.

3.1.1.2. Ausência nos autos das pré-faturas necessárias ao controle do fluxo de pagamento

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se nos processos de pagamentos às empresas Websis Tecnologia e Sistema Ltda-Me, CNPJ nº 02.335.970/0001-73, e Infosolo Informática S.A., CNPJ nº 010.213.834/0001-39, deficiência no controle do fluxo de pagamento.

O Item 12.3 do Termo de Referência (Fluxo de Pagamento) estabelece que:

12.3.1. No 1º dia útil do mês, a contratada deve apresentar uma pré-fatura, conforme modelo presente no ANEXO G, contendo:

12.3.1.1. A relação das O.S., com os respectivos incidentes e problemas, atendidos e homologados no mês anterior;

12.3.1.2. Contagem de Pontos por Função de cada O.S., de acordo com a seção “**Medição de Serviços**”. No caso da sustentação a ser executada pela vencedora do lote 01, havendo incidentes na O.S. a ser faturada, deverá ser indicada a quantidade de pontos de função para cada incidente.

12.3.1.3. Para cada O.S., a indicação de atendimento do Nível Mínimo de Serviço, conforme descrito na **Tabela 11.1 - Indicadores de Nível Mínimo de Serviço (INS)**.

12.3.2. O Detran/DF tem prazo de 5 (cinco) dias úteis para aprovar ou rejeitar a Pré-Fatura, neste último caso, apontando os pontos não conformes para correção pela contratada.

12.3.3. A cada reapresentação da Pré-Fatura, o Detran/DF tem novo prazo de 5 (cinco) dias úteis para aprovação ou rejeição.

12.3.4. Depois de aprovada a Pré-Fatura pelo Detran/DF, a contratada emite Nota Fiscal detalhando os serviços executados, quantitativos e valores e o Detran/DF efetuará o pagamento num prazo de até 10 (dez) dias da apresentação da Nota Fiscal.

Como se pode observar na cláusula contratual, as pré-faturas contêm informações e dados importantes ao acompanhamento da execução dos serviços executados e subsidiam a

aferição dos quantitativos de pontos de função, validação dos serviços, bem como a verificação do atendimento dos indicadores de Nível Mínimo de Serviço (INS), além de dar segurança aos executores quanto aos atestados dos serviços executados.

No entanto, inexistem nos autos as pré-faturas emitidas pelas empresas contratadas, bem como as aprovações ou rejeições sobre as pré-faturas emitidas pelo DETRAN/DF.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 – DIATI/COLES/SUBCI/CGDF, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 839/2020 - DETRAN/DG (doc. SEI nº 48480577), e se manifestou conforme transcrito a seguir:

...

Em atendimento à Recomendação R.2, a execução do contrato 06/2015 (Websis), além de utilizar o Relatório de Fechamento do sistema Sisaos, exigirá da Contratada a apresentação de pré-fatura conforme modelo do Anexo G do Termo de Referência e esta será anexada ao respectivo processo de pagamento.

O Gestor comprovou a existência de controles sobre os fluxos de pagamentos, no entanto, para uma maior transparência dos atos, faz-se necessário que sejam anexados aos autos os documentos relativos às pré-faturas. Portanto, este apontamento será mantido para o acompanhamento do atendimento da recomendação.

Causa

Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Falha dos executores do contrato no que tange ao não cumprimento do item 12.3 do Termo de Referência, o qual estabelece regras para o fluxo de pagamento.

Consequência

Ausência de transparência dos atos, uma vez que não foram anexados aos autos os documentos relativos às pré-faturas.

3.1.1.3. Deficiências no acompanhamento contratual com relação à comprovação da capacitação profissional

Classificação da falha: Média

~~CONFIDENCIAL~~

Fato

Constatou-se no Processo nº 055.008.718/2013 (processo de contratação), bem como nos processos de pagamentos, a inexistência de comprovação da capacidade técnica dos colaboradores das empresas contratadas.

O Item 16.6 do Termo de Referência estabelece que:

O profissional que realizará a contagem de pontos de função e que assinará os referidos artefatos de contagem produzidos pela contratada deverá, obrigatoriamente, ser membro efetivo da contratada e certificado CFPS - Certified Function Point Specialist com o prazo de validade da certificação vigente durante toda a execução do contrato e suas possíveis prorrogações.

Inicialmente há de se destacar que o Termo de Referência foi elaborado de forma vaga, no que tange a relação entre o patrão e o empregado, pois o termo “membro efetivo”, utilizado nesse documento, tem significado muito amplo e não especifica o tipo de vínculo empregatício entre as partes.

Uma vez que não foram identificados nos autos os documentos comprobatórios da capacidade técnica dos empregados contratados responsáveis pelas contagens de Pontos de Função, em 14/05/2020, foi elaborada a Solicitação de Informação nº 44/2020 requerendo os referidos documentos.

Em resposta, o executor dos contratos, por meio de Despacho (doc. SEI nº 40445030), assim esclareceu:

Referente à Solicitação de Informação Nº 44/2020 - CGDF/SUBCI/COLES/DIATI (40176526), informamos que este Núcleo também realizou a busca no processo de contratação SEI 0055-008718/2013, relativo aos 2 (dois) Contratos (06/2015 e 13/2015) desde o início de sua vigência, mas não encontrou os referidos documentos.

A partir desta pendência a ser incluída dentro do processo de contratação, solicitamos às 2 empresas as informações listadas pela a Auditoria, onde os mesmos podem ser encontrados no processo através dos seguintes despachos:

. Despacho DETRAN/DG/DIRTEC/GERSAG/NUADE 40440493 (Contrato 06/2015 – Websis);

. Despacho DETRAN/DG/DIRTEC/GERSAG/NUADE 40442742 (Contrato 13/2015 – Infosolo).

Em análise aos documentos apresentados pelas empresas contratadas, constatou-se que:

a) Para o Contrato nº 06/2015, foram apresentados dois profissionais com os devidos certificados CFPS, e dois contratos de prestação de serviços pactuados entre a empresa Websis e os contratados; e

b) Para o Contrato nº 13/2015, foram apresentados três profissionais com os devidos certificados CFPS, e respectivas carteiras de trabalho assinadas pela empresa Infosolo.

Ao longo dos anos de contrato, o Detran deixou de exigir comprovantes que corroborassem a capacitação técnica dos empregados da Websis. Somente agora, após requerido, é que os documentos foram apresentados.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 – DIATI/COLES/SUBCI/CGDF, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 839/2020 - DETRAN/DG (doc. SEI nº 48480577), e se manifestou conforme transcrito a seguir:

Com relação à comprovação de capacidade técnica dos profissionais responsáveis pela contagem de pontos de função, cumpre destacar que no Despacho (doc. SEI nº **40445030**), a solicitação feita para que as contratadas apresentassem cópia atualizada da certificação dos contadores de PF, se deu para cumprimento da pendência destas não estarem anexadas ao processo de origem. Contudo pode-se verificar que durante todo o período em que os respectivos contadores realizaram suas contagens, estes estavam certificados.

...

Desta forma, a execução do contrato sempre garantiu que o profissional responsável pela contagem de pontos de função estava com certificação vigente, embora as cópias das certificações não estivessem anexadas ao processo de origem e/ou processos de pagamento, fato este comprovado com as cópias posteriormente anexadas, onde pode ser verificado que os profissionais certificaram-se antes das datas de contrato e permanecem com certificação válida.

Destaca-se que todas as planilhas de contagem de PF (Estimadas e Detalhadas) são entregues pela Contratada de forma digital para análise da execução do contrato no repositório de arquivos do Detran, que possui recurso de versionamento, e que elas apresentam a identificação do profissional que a realizou. Assim já na análise da contagem por parte da execução do contrato, sabe-se quem foi o profissional responsável pela contagem.

Após homologada a contagem pela execução do contrato, a Contratada entrega uma versão impressa e assinada pelo profissional responsável pela contagem que é anexada aos processos físicos 055.028921/2017 (Contagens Estimadas) e 055.028922/2017 (Contagens Detalhadas).

Foi solicitado à equipe de secretaria da Dirtec a digitalização e inclusão destes processos no SEI, visto que estes foram criados quando a gestão de documentos do Detran ainda era feita no sistema Getran e por mantermos a guarda física da documentação, estas ainda são anexadas fisicamente ao processo.

Em atendimento à Recomendação R.3, a execução do Contrato 06/2015 (Websis), além da consulta ao sítio da IFPUG, exigirá da Contratada a apresentação mensal de cópia da certificação dos profissionais que realizarem a contagem de PF e estas serão anexadas ao respectivo processo de pagamento, bem como a digitalização das contagens assinadas nos processos.

Apesar de o Gestor informar que exigirá da Contratada a apresentação mensal de cópia da certificação dos profissionais que realizarem a contagem de Ponto de Função, este apontamento será mantido para o acompanhamento do atendimento efetivo da recomendação.

Causa

Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Falha dos executores do contrato no que tange à ausência de acompanhamento da qualificação dos profissionais que realizam a contagem de pontos de função, bem como os respectivos vínculos empregatícios.

Consequência

Possibilidade de falta de qualificação dos profissionais disponibilizados para a contagem de pontos de função.

3.1.1.4. Ausência de ações tempestivas no sentido de realizar novo processo licitatório

Classificação da falha: Grave

Fato

Identificou-se no Processo nº 055.008.718/2013 (processo de contratação), a inexistência de ações direcionadas à realização de novo processo licitatório, uma vez que, os Contratos nºs 06/2015 e 13/2015, firmados entre o DETRAN/DF e as empresas Websis e Infosolo, CNPJ's nºs 02.335.970/0001-73 e 010.213.834/0001-39, respectivamente, estão se encerrando no ano de 2020.

O prazo para vencimento do Contrato nº 06/2015, assinado em 01 de junho de 2015, é em 31/05/2020, e para o Contrato nº 13/2015, assinado em 14 de setembro de 2015, é 13/09/2020.

Em 23 de abril de 2020 foi emitida a Solicitação de Informação nº 30/2020, requerendo que fossem informadas as ações realizadas no sentido de contratar novas empresas para a prestação dos serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas.

Em resposta, o executor do Contrato nº 06/2015, por meio de Despacho - DETRAN/DG/DIRTEC/GERSAG/NUADE (doc. SEI nº 39305104), assim se posicionou:

Referente ao contrato nº 06/2015, informo que o executor do contrato, em outubro de 2019, iniciou o processo SEI [00055-00067812/2019-36](#), com o objetivo de informar as suas unidades superiores (Gersag e Dirtec) sobre o encerramento do Contrato em 31/05/2020 sem a possibilidade de renovação (60 meses) e a deficiência da Unidade (Nuade) em suprir as atividades de fábrica de software realizadas pela contratada (2 servidores incluindo o chefe). No processo, solicitou à Diretoria e Gerência a qual pertencia, informações sobre alguma decisão tomada sobre o contrato, e se existia algum planejamento ou projeto em andamento em relação ao fim desta prestação de serviço, bem como, quais as providências que estariam sendo tomadas na época. Foram 3 (três) despachos, 2 (dois) para a gestão anterior e 1 (hum) para atual, entre as datas de 22 de outubro e 20 de março, sendo que apenas o último foi respondido (atual Diretoria que assumiu a gestão durante o mês de março/2020), onde orientou a execução do contrato a iniciar os procedimentos necessários para a renovação contratual em caráter excepcional, devido ao curto tempo para realização de um certame licitatório para a contratação.

A partir desta decisão, foi encerrado o processo acima mencionado, e dentro do processo principal deste contrato, iniciou-se os procedimentos necessários para renovação contratual citada. Primeiramente, o Detran-DF oficiou a contratada através do documento Ofício Nº 21/2020 - DETRAN/DG/DIRTEC ([38288426](#)), e esta retornou demonstrando interesse, onde também solicitou que verificasse a possibilidade do reajuste do valor unitário do Ponto de Função através do Ofício 01/2020 – Websis ([38396544](#)).

A partir da resposta da Contratada foi solicitada pela Diretoria à execução do Contrato a formação de uma mapa comparativo por meio de pesquisa de preços e a fim de verificar a vantajosidade da renovação contratual excepcional. Foi elaborada a Nota Técnica N.º 1/2020 - DETRAN/DG/DIRTEC/GERSAG/NUADE ([39267845](#)) para atender esta necessidade.

A execução do Contrato neste momento, aguarda a aprovação da Diretoria em relação à referida nota técnica e aguarda orientações tanto em relação à renovação contratual excepcional, quanto ao novo processo licitatório para a contratação.

Já com relação ao Contrato nº 13/2015, o Diretor da DIRTEC, por meio de Despacho - DETRAN/DG/DIRTEC (doc. SEI nº 39804463), informou que:

Considerando o encerramento do Contrato 06/2015, foi enviado Ofício à Empresa solicitando manifestação a respeito da renovação contratual em caráter excepcional, **vez que, quando da posse da Nova Diretoria não havia nenhuma inciativa no sentido de se realizar nova contratação.** O mesmo procedimento foi feito para o Contrato 13/2015. Ao contrário da resposta da Empresa Infosolo, a empresa Websis se manifestou de forma favorável à renovação contratual. **(Grifo nosso)**

Uma vez que a empresa Infosolo (Contrato nº 13/2015) não mostrou interesse em renovar o contrato, e a empresa Websis (Contrato nº 06/2015) aceitou a prorrogação contratual por mais 12 meses, a Procuradoria Jurídica do DETRAN/DF, em 25 de maio de 2020, expediu a Nota Jurídica N.º 51/2020 - DETRAN/DG/PROJUR (doc. SEI nº 40642348), esclarecendo que:

Quanto ao relatório do executor do contrato, apesar de haver justificativa sobre o interesse na prorrogação e informação de que o processo de contratação encontra-se ainda em fase inicial, **a instrução carece de justificativa quanto à ocorrência de fato excepcional que impossibilitou a conclusão da nova contratação antes do fim da vigência normal do contrato.** É importante frisar que a falta ou desídia no planejamento da nova contratação não é justificativa para a prorrogação excepcional. Nesse sentido é o entendimento da Procuradoria Geral do Distrito Federal:

ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE SERVIÇO DE NATUREZA CONTINUADA. TERMO ADITIVO. PRORROGAÇÃO EXCEPCIONAL DE PRAZO DE VIGÊNCIA. ART. 57, II, E PARÁGRAFO 4º, DA LEI Nº 8.666/93. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA COM REPOSIÇÃO DE PEÇAS, PLACAS E COMPONENTES ELETRÔNICOS E MATERIAIS DE CONSUMO EM GASÔMETROS.1. **A prorrogação contratual de contrato de prestação de serviços contínuos fundamentada no art. 57, §4º da Lei nº 8.666/93 exige a comprovação de ocorrência de fato excepcional que tenha impossibilitado a conclusão do procedimento licitatório em curso para a contratação do objeto do contrato que se visa prorrogar.**2. O art. 57, §4º, da Lei de Licitações não se destina às situações em que, por falta de planejamento, deixa-se de tomar tempestivamente as providências necessárias para a realização da nova licitação.3. Parecer pela inviabilidade jurídica da celebração do termo aditivo para a prorrogação excepcional, com base no art. 57, §4º da Lei 8.666/93, dada a ausência de justificativas aptas a amparar a aludida excepcionalidade. (Parecer nº 455/2019 - PGDF/PGCONS)

E em 29 de maio de 2020, foi assinado o 6º Termo Aditivo ao Contrato nº 06/2015, prorrogando por mais 12 meses o referido contrato.

Os entendimentos do Tribunal de Contas da União a respeito do tema são:

Acórdão nº 1159/2008-Plenário

A prorrogação contratual por até mais doze meses aplicável a serviços contínuos, além do limite de sessenta meses previsto, somente é pertinente em situações excepcionais ou imprevistas, diante de fato estranho à vontade das partes, não sendo cabível sua adoção justificável apenas pela vantajosidade de preços à Administração.

Acórdão nº 1938/2007-Plenário

Deve ser evitada a prorrogação dos contratos de execução continuada além dos 60 meses previstos na Lei de Licitações, uma vez que a prorrogação contida no § 4º do art. 57 da norma é excepcional. Para tanto, deve ser realizado, a tempo, o processo licitatório para tais serviços.

Acórdão nº 1490/2003-Segunda Câmara

Ainda que por inércia da administração resultou caracterizada a situação emergencial, fato que ampara a contratação direta, não exime o agente que deu causa à situação de urgência de ser responsabilizado, embora exima aqueles que endossaram a contratação direta diante da urgência ocasionada.

Portanto, após 5 anos de execução dos referidos contratos, os responsáveis pela área de Tecnologia da Informação não realizaram nenhuma ação no sentido de promover novo processo licitatório para a contratação de empresa (s) para a prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 – DIATI/COLES/SUBCI/CGDF, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 839/2020 - DETRAN/DG (doc. SEI nº 48480577), e se manifestou conforme transcrito a seguir:

Informa-se que em 22/10/2019 o Executor do Contrato nº 06/2015 (Websis) criou o processo [00055-00067812/2019-36](#) e reportou-se à Gersag (Gerência de Sistemas, Auditoria e Governança), setor à qual o Nuade (Núcleo de Análise e Desenvolvimento de Sistemas) é subordinado, através do Despacho SEI [30255273](#), destacando o término da vigência contratual em 31/05/2020 e a impossibilidade do setor manter o mesmo nível de serviço prestado sem o contrato, uma vez a equipe ser composta apenas pelo chefe imediato e outro servidor, não tendo havido retorno.

Em 05/02/2020, o Executor do Contrato reportou-se novamente, agora à Gersag e Dirtec, através do Despacho SEI [35114440](#), novamente não havendo retorno.

Com a mudança de gestão da Dirtec, o Executor novamente reportou-se à Dirtec em 20/03/2020 por meio do Despacho SEI [37391092](#), desta vez havendo retorno com as orientações conforme pode ser verificado nos autos do processo supracitado.

Destarte, sobre o tema, manifestou-se, em complemento, o Diretor da Diretoria de Tecnologia, através do despacho DETRAN/DG/DIRTEC ([48239907](#)), *in verbis*:

Cabe observar que o a nova direção assumia a DIRTEC em março de 2020. Dois meses do encerramento do contrato em questão. Claramente não é razoável que um diretor ao sentar-se em sua cadeira, sem sequer tomar nota dos inúmeros problemas da diretoria parta desesperadamente para execução de um processo licitatório com vista a substituir o contrato que se encerra, sem sequer avaliar as alternativas e consequências de tal feito.

Deve-se observar ainda que esta Diretoria ao tomar conhecimento de que não havia nenhum processo formalizado para substituição do contrato 06/2020, iniciou-se o processo de planejamento da contratação. Todavia, como notoriamente sabido, não se realiza uma contratação de Fábrica de Software a "toque de caixa". Os riscos para administração são enormes. Ainda mais com a necessidade de se revisitar a Estratégia da organização e da Tecnologia. Dessa forma, o referido processo deveria ter se iniciado com no mínimo 180 dias do vencimento do Contrato em questão. Fora isso, não há que se falar em se preparar e realizar um processo licitatório desse porte e complexidade em um lapso temporal de dois meses. Abstraindo-se da complexidade técnica e apenas pelo bom senso já se observa que não seria nada razoável se realizar uma licitação desse tipo às pressas e no momento que ainda se levantava as necessidades das unidades e se elaborava o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). Como realizar o dimensionamento da contratação se sequer era possível identificar a demanda? Dessa forma, não havia sequer um dimensionamento das demandas que servisse de referência para dimensionamento de um novo contrato. Dessa forma, pelo princípio da prudência as primeiras ações foram direcionadas a se realizar um diagnóstico e se estabelecer um Marco Estratégico para a Tecnologia do DENTRAN-DF. Procedimento mínimo necessário para que se possa pensar em qualquer processo licitatório. Dessa forma:

- . Instituiu formalmente o **Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação** - CGTIC ([39600273](#));
- . Elaborou a **Metodologia para Elaboração e Revisão do Plano Diretor de Tecnologia** - PDTI ([40037251](#));
- . Elaborou o **Diagnóstico Estratégico de Tecnologia da Informação** ([39965517](#));
- . Elaborou o **Inventário de Necessidades de Tecnologia da Informação**, por meio de procedimento formal e com a participação de todas as unidades/diretorias do DETRAN ([39965468](#));
- . Elaborou e Publicou o **Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI** ([40214779](#)).

Desse ponto já se torna minimamente viável iniciar planejamentos em nível tático operacional para contratações de TIC, o que requer equipes e tempo para que todo o cuidado necessário seja tomado, inclusive a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e Termos de Referência (TRs) que não coloquem em risco a Instituição e os recursos públicos. De tudo isso é lógico também que todo o processo para coordenação e orientação estratégica levou ao menos 60 dias, tempo mínimo necessário para um Ciclo de Planejamento Estratégico. Notadamente observa-se a data de publicação da resolução que aprova o PDTI (12/05/2020). Portanto, para esta gestão não havia escolha mais sensata senão renovar o contrato e caráter excepcional. Todavia, isso não exime a responsabilidade de gestores anteriores, que deveriam iniciar tempestivamente o processo de planejamento e contratação de serviços que substituam os contratos em vias de vencimento.

Por fim, faz-se apenas uma observação quanto ao citado Acórdão 1.490/2003 Segunda Câmara - TCU. embora colocado de forma exemplificativa a situação em que trata o

referido acórdão **não** reflete o caso concreto da auditoria em questão. Isso porque o Acórdão se refere à excepcionalidade que levou à uma contratação direta (emergencial). Isso pode trazer implicações importantes, vez que no caso do referido Acórdão houve contratação "direta" por parte da Caixa Econômica Federal, o que não se assemelha a presente situação. Dessa forma não se pode colocar em pé de igualdade uma contratação direta (emergencial) e uma renovação contratual em caráter excepcional. Tratam-se de casos e procedimentos distintos com consequências muito distintas.

A equipe de auditoria entende, e concorda com todos os pontos levantados pelo atual Diretor da DIRTEC. A irregularidade apontada se refere à omissão do(s) gestor(es) anterior(es). Portanto, este apontamento será mantido para o acompanhamento do atendimento da recomendação.

Causa

Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Desídia dos agentes públicos responsáveis pela situação de urgência, no que tange à renovação de contrato por mais de 60 meses.

Consequência

Prorrogação do Contrato nº 06/2015, por mais doze meses, desatendendo as orientações do Tribunal de Contas da União, uma vez que o caso em apreço não se tratou de situação excepcional ou imprevista.

3.2. Operacional

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

3.2.1. Eficiência

3.2.1.1. Os controles sobre as Ordens de Serviços são adequados?

SIM.

Em análise aos processos (contratação e pagamentos) relativos aos contratos n^{os} 06 e 13/2015 (empresas Websys e Infosolo, respectivamente), identificou-se que não foram anexadas nenhuma Ordem de Serviço.

A Ordem de Serviço é o documento pelo qual são estabelecidos todos os serviços que serão prestados com respectivos quantitativos de Ponto de Função estimados.

O Termo de Referência estabelece que:

7.2. A solicitação e autorização dos serviços dar-se-ão sempre por meio de Ordens de Serviço - O.S., cujo ciclo de vida será orientado, padronizado e conduzido pela Metodologia de Gestão descrita neste Termo de Referência e demais anexos e encartes relacionados nos item 3.2 - Escopo do Termo de Referência.

Devido à ausência dos referidos documentos, a equipe de auditoria, em 23 de abril de 2020, emitiu a Solicitação de Informação n^o 34/2020, requerendo que fossem disponibilizadas todas as Ordens de Serviços relativas aos contratos n^{os} 06 e 13/2015.

Em resposta, para o Contrato n^o 06/2015 foi apresentada uma planilha de controle, abrangendo o período de julho/2015 a março/2020 (doc. SEI n^o 39453239), e para o Contrato n^o 13/2015, foram disponibilizados dois arquivos em excel.

Em análise aos arquivos disponibilizados, constatou-se que os controles sobre as Ordens de Serviços são distintos para os dois contratos, uma vez que, para o Contrato n^o 06/2015 (desenvolvimento e manutenção de sistemas), as OS's são todas registradas em um sistema de gerenciamento de demandas (SISAOS), e para o Contrato n^o 13/2015, no sistema de abertura de Ordens de Serviço (SOSTI), e operacionalizado pela equipe de Sustentação da Contratada (segundo Despacho - DETRAN/DG/DIRTEC/GERSAG/NUADE – doc. SEI n^o 40217918).

Confrontando os relatórios de execução referentes ao Contrato n^o 06/2015, com os controles das OS's, a equipe de auditoria não identificou qualquer tipo de divergência. No entanto, quando foram comparados os relatórios de execução referentes ao Contrato n^o 13/2015 (Sustentação), com os controles das OS's (arquivos excel), constatou-se uma incompatibilidade entre as informações, uma vez que, no sistema SOSTI não consta o número da Ordem de Serviço (consta um número de chamado). Com isso, não é possível comprovar a compatibilidade entre os pagamentos (aprovados por meio dos relatórios de execução) e as Ordens de Serviços.

Ademais, com relação ao Contrato nº 13/2015, é a própria empresa prestadora dos serviços que operacionaliza o sistema SOSTI, lançando e contabilizando a respectiva quantidade mensal de ocorrências. Com isso gera-se um conflito de interesses, uma vez que, quanto maior o número de chamados a empresa for instada a solucionar, maior será seu faturamento.

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 – DIATI/COLES/SUBCI/CGDF, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 839/2020 - DETRAN/DG (doc. SEI nº 48480577), e se manifestou por meio da Nota Técnica nº 5 (doc. SEI nº 47864649).

Em análise à justificativa do Gestor, a equipe de auditoria entende que foram apresentadas informações suficientes para comprovar que os controles sobre as ordens de serviços são adequadas.

Causa

Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Incompatibilidade entre os relatórios de execução e os dados das Ordens de Serviço.

3.2.1.2. Os serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas estão atendendo às necessidades estipuladas no Plano Diretor de Tecnologia da Informação?

SIM.

Levando-se em consideração a contratação das empresas Infosolo e Websys, para a prestação de serviços de tecnologia da informação em Ponto de Função, e considerando que no Termo de Referência, consta como justificativa para a referida contratação, a necessidade de alinhamento com o Plano Diretor de Tecnologia (PDTI), em 23 de abril de 2020, foi emitida a Solicitação de Informação nº 33/2020 (ratificada pela Solicitação de Informação nº 37/2020), requerendo que fosse informado quais, das 70 (setenta) necessidades (sistemas a serem desenvolvidos/mantidos) constantes no referido PDTI, haviam sido atendidas.

Em resposta, o executor do contrato, por meio de Despacho (doc. SEI nº 39850827) em 08/05/2020, apresentou um lista de apenas 6 (seis) sistemas, conforme a seguir:

- a) N72 - Sistema de biometria para candidatos;
- b) N73 - Sistema de rastreabilidade de placas e lacres;
- c) N74 - Sistema eletrônico de banca examinadora de trânsito e prova teórica;
- d) N127 - Desenvolvimento de ferramentas de auditoria;
- e) N137 - Sistema de integração de dados Detran/Cartórios; e
- f) N111 - Sistema leilão.

Portanto, dos 70 (setenta) sistemas previstos no PDTI a serem desenvolvidos /mantidos, apenas 6 (seis) foram implementados.

O art. 2º, inciso XXVII, da Instrução Normativa nº 04/2014, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, define que:

Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI): instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que **visa atender às necessidades tecnológicas e de informação** de um órgão ou entidade para um determinado período; **(Grifo nosso)**

Em resposta aos apontamentos do Informativo de Ação de Controle nº 05/2020 – DIATI/COLES/SUBCI/CGDF, o Departamento de Trânsito do Distrito Federal encaminhou o Ofício nº 839/2020 - DETRAN/DG (doc. SEI nº 48480577), e se manifestou apresentando mais 33 sistemas/necessidades que foram atendidas.

Em análise à justificativa do Gestor, a equipe de auditoria entende que foram apresentadas informações suficientes para comprovar que os serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas estão atendendo às necessidades estipuladas no Plano Diretor de Tecnologia da Informação.

Causa

Em 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020:

Superestimativa das necessidades tecnológicas e de informação no PDTI da Autarquia, no que diz respeito ao quantitativos de sistemas a serem implementados/mantidos.

4. CONCLUSÃO

A partir dos exames realizados no processo de contratação, bem como nos processos de pagamento, relativos às empresas Infosolo Informática S.A., CNPJ nº 10.213.834/0001-39, e Websis Tecnologia e Sistema Ltda-Me, CNPJ nº 02.335.970/0001-73, constatou-se impropriedades/irregularidades na fase da execução dos contratos.

Dentre os problemas identificados na fase de execução, verificou-se a ausência nos autos dos documentos de formalização de recebimento de serviços e das pré-faturas necessárias ao controle do fluxo de pagamento, bem como deficiências no acompanhamento contratual com relação à comprovação da capacitação profissional. Ainda, identificou-se a ausência de ações tempestivas no sentido de realizar novo processo licitatório para contratação de empresa para desenvolvimento de sistemas.

Portanto, as impropriedades/irregularidade identificadas, se não tratadas adequadamente, aumentam a possibilidade de oneração indevida dos contratos, e os riscos de planejamento inadequado das futuras contratações relativas a prestação de serviços de manutenção e desenvolvimento de sistemas.

Por fim, as falhas formais identificadas por este trabalho serão anexadas aos autos por meio de Nota de Apresentação de Falhas Formais, conforme preconiza a Portaria nº 47/2017-CGDF.

5. RECOMENDAÇÕES**Departamento de Trânsito do Distrito Federal:**

- R.1) [Subtópico 3.1.1.1] Instruir formalmente os executores do Contrato nº 06/2015 no sentido de, quando da finalização dos serviços, exigir da contratada a entrega do documento que irá formalizar o recebimento dos serviços e a homologação (ANEXO F - Modelo de Recebimento do Serviço), bem como anexá-los ao respectivo Processo de contratação.
- R.2) [Subtópico 3.1.1.2] Instruir formalmente os executores dos contratos a fim de exigir das contratadas a apresentação de pré-faturas para o devido acompanhamento do fluxo de pagamento.
- R.3) [Subtópico 3.1.1.3] Exigir das empresas contratadas a apresentação de documentos dos profissionais que irão realizar as contagens de pontos de função com as respectivas qualificações profissionais; e
- R.4) [Subtópico 3.1.1.3] Instruir formalmente os gestores no sentido de elaborar os Termos de Referências de forma clara e precisa com relação às exigências neles contidas.
- R.5) [Subtópico 3.1.1.4] Instaurar Procedimento Administrativo, resguardando o direito ao contraditório e a ampla defesa, com vistas a apurar a responsabilidade do agente que deu causa à prorrogação do Contrato nº 06/2015, por mais de 60 meses, sem que houvesse justificativa para a excepcionalidade da situação.

[Subtópico 3.2.1.1] Não se aplica recomendação por se tratar de uma Questão de Auditoria com resposta positiva.

[Subtópico 3.2.1.2] Não se aplica recomendação por se tratar de uma Questão de Auditoria com resposta positiva.

Brasília, 29/06/2020.

Diretoria de Auditoria de Contratos de Tecnologia da Informação -DIATI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 15/01/2021, 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 **0122EE53.12CDFC5F.42EA29E0.57934523**
