



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 05/2024 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
Processo nº: 00480-00002766/2024-31
Assunto: Auditoria de TIC
Ordem de Serviço: 10/2024-SUBCI/CGDF de 31/01/2024
Nº SAEWEB: 0000022323

1. INTRODUÇÃO

Este relatório visa informar se a unidade auditada está em conformidade com as normas e os procedimentos que devem ser seguidos. São registradas desconformidades, caso detectadas, e apresentadas recomendações pertinentes para melhoria da gestão.

A auditoria foi realizada no(a) Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, durante o período de 14/02/2024 a 28/06/2024, com o objetivo de avaliar contratos de TI.

Para subsidiar as respostas às questões de auditoria foram analisados os seguintes processos:

Processo	Credor	Objeto	Termos
00390-00001415/2023-31	PRO-SYSTEMS INFORMÁTICA LTDA (03.620.200/0001-35)	O contrato tem por objeto a aquisição de software de arquitetura do tipo CAD (computer aided design), visando o atendimento das necessidades da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal - Seduh, consoante específica o Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 02/2023 - SEDUH/SUAG /COLICI (108953507), da Proposta (110484284).	Contrato nº 05/2022 Valor Total: R\$ 1.515.496,00



2. QUESTÕES E RESPOSTAS

Dimensão	Questão de Auditoria	Resposta
Planejamento da Contratação ou Parceria	1. Os requisitos da fase de planejamento da contratação foram atendidos?	Parcialmente
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	2. Os requisitos da fase de Gestão do Contrato foram atendidos?	Parcialmente

3. RESULTADOS

3.1. QUESTÃO 1 - Os requisitos da fase de planejamento da contratação foram atendidos?

Parcialmente. No que tange à aquisição dos softwares de arquitetura (CAD), verificou-se a ausência de assinaturas, requeridas pela legislação vigente à época da celebração do contrato, em alguns artefatos produzidos na fase de Planejamento da Contratação. Ademais, evidenciou-se que as licenças do software CAD precisaram ser disponibilizadas informalmente após o encerramento contratual pela empresa Pró-Systems Informática LTDA, enquanto o novo processo licitatório não era finalizado.

Verificou-se, também, durante o período de auditoria, que o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC da Secretaria não estava atualizado, situação essa que impede a aquisição de bens e serviços de TIC, à luz do art. 1º do Decreto Distrital nº 40.015/2019.

3.1.1. Ausência de atualização do PDTIC

Classificação da falha: Tipo B

Durante o período do trabalho de auditoria, foi verificado que a Secretaria não possui Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC atualizado. O PDTIC apresentado pela Unidade de Tecnologia – SEDUH/GAB/UNTEC da Pasta refere-se ao período 2022 – 2023. Ressalta-se que a confecção e a manutenção deste artefato, atualizado e vigente, é condição necessária para o início de qualquer proposta de aquisição de bens e serviços de TIC, consoante estabelecido pelo art. 1º do Decreto Distrital nº 40.015/2019.



Art. 1º Compete aos órgãos e entidades que compõem a Administração Direta e Indireta do Distrito Federal a elaboração e a publicação dos seus respectivos Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC **como condição para às aquisições e contratações de bens, soluções e serviços de tecnologia da informação e comunicação (grifo nosso)**

Em resposta ao questionamento enviado à Secretaria, mediante o encaminhamento da Solicitação de Informação 13 (Doc. SEI nº 133905822), a Unidade de Tecnologia – UNTEC informou, por meio da Nota Técnica 1 (Doc. SEI nº 134297549), que o PDTIC referente ao período 2024-2026 já foi disponibilizado ao Comitê de Governança de Tecnologia da Informação - CGovTI/SEDUH, consoante demonstrado nos autos do Processo SEI nº 00390-00002090/2018-46. Ademais, existe a expectativa de que a sua aprovação e publicação no site da SEDUH/DF, bem como no Diário Oficial do DF - DODF, ocorra até o dia 29 de março de 2024.

A UNTEC ainda relatou que a demora para o envio da nova proposta de PDTIC (2024-2026) decorre de algumas situações, citadas a seguir:

Nota Técnica 1 (Doc. SEI nº 134297549)

A falta de recursos humanos, prioridades em conflito durante o ano de 2023 e a complexidade no processo de elaboração do PDTIC, como levantamento de informações, análise de necessidades, definição de estratégias e planos de ação, bem como a adequação às normas vigentes, **foram as principais razões para a demora no envio da proposta para o período de 2024/2026.** (grifo nosso)

Reforça-se que os processos licitatórios de contratações de bens de serviço de tecnologia da informação autuados a partir da publicação do Decreto nº 45.011/2023 deverão adotar regulamentação editada pela União.

“Art. 269-A. A Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, excetuadas as empresas estatais independentes, **adotará a regulamentação editada pela União sobre as contratações de bens e serviços de tecnologia da informação.**” (grifo nosso)

Atualmente, a norma em vigor que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC no âmbito do Poder Executivo Federal é a Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

INSTRUÇÃO NORMATIVA SGD/ME Nº 94, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2022

Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. (grifo nosso)



Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 05/2024 (Doc. SEI nº 136248338), por meio da Nota Técnica 2 (Doc. SEI nº 143454511), a Unidade de Tecnologia - SEDUH/GAB/UNTEC informou que a versão do PDTIC, com vigência até 2026, foi aprovada em maio de 2024 pelo Comitê de Governança de Tecnologia da Informação. Ademais, dentre outras ações, o setor ressaltou que o PDTIC foi disponibilizado na página principal da Secretaria (www.seduh.df.gov.br).

Em complemento, notadamente em relação à recomendação "R.2", que prescreve a publicação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC no DODF, consignada no Relatório supracitado (Doc. SEI nº 136248338), a UNTEC destacou (Doc. SEI nº 143454511) que será colocada na pauta da próxima reunião do Comitê Gestor de Governança de TI - CGovTi para deliberação.

4 – A par da publicação ocorrida no site da Seduh, para cumprimento da recomendação "R.2" destaca-se que serão adotadas as providências para que seja deliberado na próxima reunião do CGovTi sobre a contratação nos contratos de TI, de forma a constar como decisão do comitê, se assim for aprovado.

Face à manifestação da Secretaria, reputa-se não haver divergências em relação as evidências apresentadas no presente ponto de auditoria. Além disso, a Unidade considera viável a implementação das recomendações.

[...] 5 – Assim, essa Unidade entende pela viabilidade de atendimento das recomendações, na forma acima apresentada.

Causa

Em 2024:

- a) Ausência de recursos humanos;
- b) Conflito de prioridades;
- c) Alegada complexidade no processo de elaboração do PDTIC.

Consequência

Impossibilidade de contratação de bens e serviços de TIC, uma vez que o PDTIC atualizado e vigente é condição indispensável à contratação de soluções de TIC, à luz do art. 1º do Decreto Distrital nº 40.015/2019.

Recomendações



Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

- R.1) Estabelecer em Portaria, Checklist ou instrumento congênere a necessidade de atualização tempestiva do Plano Diretor de Tecnologia e Comunicação - PDTIC, considerando que este artefato é condição indispensável para a contratação de solução de TI no âmbito da Secretaria.
- R.2) Estabelecer em Portaria, Checklist ou instrumento congênere a necessidade de publicação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação - PDTIC no Diário Oficial do DF - DODF, tão logo seja aprovado pelo Comitê de Governança de Tecnologia da Informação - CGovTI/SEDUH competente, em conformidade com o art. 1º do Decreto nº 40.015/2019.

3.1.2. Descontrole no que tange à vigência de contrato

Classificação da falha: Tipo B

Em análise ao Processo nº 00390-00001415/2023-31, que trata da aquisição de software de arquitetura do tipo CAD (*computer aided design*), verificou-se que os artefatos produzidos na fase de planejamento da contratação, quais sejam: Documento de Oficialização da Demanda - DOD (Doc. SEI nº 106472317), Análise de Riscos – AR (Doc. SEI nº 106728317) e Estudo Técnico Preliminar - ETP (Doc. SEI nº 106728317), bem como a minuta do Termo de Referência - TR (Doc. SEI nº 106728592), foram assinados em 07/03/2023. Ocorre que as licenças CAD, então vigentes na Secretaria, vieram a expirar logo depois, em 28/03/2023 (Doc. SEI nº 135645867 - Contrato nº 04/2020). Considera-se que o período compreendido entre as datas citadas foi insuficiente para o cumprimento das tarefas atinentes ao planejamento da contratação, fato esse que denota descontrole acerca do prazo de vigência contratual.

Um novo contrato de licenciamento (Contrato nº 05/2023), só veio a ser celebrado em 15/05/2023 (Doc. SEI nº 112357156), em razão do prazo exíguo para se cumprir todas as etapas necessárias à instrução do processo licitatório. Em consequência, durante o período compreendido entre 28/03/2023, encerramento do contrato vigente, e 15/05/2023 (celebração do novo contrato), as licenças do software CAD precisaram ser disponibilizadas à Secretaria informalmente, consoante consignado no item 2.13 da resposta à Nota Técnica 1 (SEI nº 134297549):

Apesar do contrato nº 05/2023 entre a empresa Pró-Systems Informática LTDA e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH ter sido celebrado apenas em 15/05/2023, ou seja, mais de um mês após o vencimento das licenças CAD, a SEDUH possui em seu rol de licenças perpétuas 30 licenças do



Autodesk Map 2012 e 5 licenças do Autodesk Autocad 2015. Desta forma, apesar dos softwares não serem atualizados a mais de 8 anos, o uso seu uso ainda é possível, não prejudicando as atividades da secretaria. **Paralelamente a isso, a empresa Pró-Systems Informática LTDA, por estar participando do processo licitatório em andamento, disponibilizou informalmente o uso das licenças, caso fosse necessário, até o resultado final do pregão.** (grifo nosso)

A situação descrita expõe a Secretaria a riscos, em especial no âmbito legal. No caso concreto, consoante citado na Nota Técnica 1 (SEI nº 134297549), a empresa Pró-Systems, CNPJ nº 03.620.200/0001-35, acabou permitindo o uso informal do software CAD, notadamente, por estar participando do processo licitatório coordenado pela Seduh, Pregão Eletrônico nº 02/2023 - COLICI/SUAG/GAB/SEDUH (Doc. SEI nº 108953507). Posteriormente, acabou vencedora do certame e por isso, aparentemente, não houve maiores repercussões.

Todavia, reputa-se que as implicações decorrentes da ausência de licenciamento durante o período supramencionado poderiam ter sido outras, caso outro participante tivesse, eventualmente, vencido o pleito.

Em resposta à Solicitação de Informação 13 (SEI nº 133905822), a Subsecretaria de Administração Geral, por meio da Nota Técnica 4 (Doc. SEI nº 134819929), ressaltou que a fase de Planejamento foi iniciada antes da autuação do Processo 00390-00001415/2023-31 com a emissão de comunicado aos Setores da Secretaria com pedido levantamento de quantitativos e especificações de licenças do software CAD.

Nota Técnica 4 (Doc. SEI nº 134819929)

Em que pese o processo 00390-00001415/2023-31 ter sido autuado em 07 de março de 2023, a fase de planejamento iniciou-se em **26 de janeiro de 2023**, por esta SUAG, com a emissão de comunicado às Unidades desta Seduh informando a necessidade de verificação e conferência das especificações e quantitativos de licenças utilizadas no âmbito desta Pasta, bem como a apresentação de justificativa técnica robusta entre a demanda e a quantidade a ser estimada no âmbito de cada unidade, visando a instrução de novo procedimento licitatório para a contratação em tela.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 05/2024 (Doc. SEI nº 136248338), por meio da Nota Técnica N.º 02/2024 (Doc. SEI nº 143454511), a Unidade de Tecnologia -SEDUH/GAB/UNTEC relatou que a mudança de gestão no órgão provocou a necessidade de aquisição de novas licenças para atendimento ao modelo BIM (Building Information Modelling).

Nota Técnica N.º 02/2024 (Doc. SEI nº 143454511)

[...] 1 - A mudança tanto da Gestão da Unidade de Tecnologia quanto do Secretário de Estado, ocasionou alteração do modelo de contratação e a inserção de novas licenças para o atendimento ao BIM para adequação ao Decreto Federal nº 10.306, de 2 de abril

de 2020, que estabelece a utilização do BIM (Building Information Modelling) na execução de obras e serviços de engenharia realizados pelos órgãos e pelas entidades da administração pública

Além disso, a UNTEC informou que após o encerramento do contrato de licenças CAD, distribuiu licenças na modalidade "perpétua" do Autodesk Map 2012 e do Autodesk Autocad 2015 para as áreas com maior demanda. Ainda, de acordo com o setor, esta ação evitou maiores prejuízos às atividades da Secretaria.

Nota Técnica N.º 02/2024 (Doc. SEI nº 143454511)

[...] 2 - Quanto às licenças do software CAD, informamos que a equipe técnica da Diretoria de Infraestrutura e Suporte, tão logo encerrou-se o contrato e as licenças deixaram de operar, efetuou um estudo para identificar as áreas mais afetadas e disponibilizou as licenças de posse da SEDUH na modalidade "licenciamento perpétuo" onde foram distribuídas as 30 licenças do Autodesk Map 2012 e 5 licenças do Autodesk Autocad 2015, não prejudicando as atividades da secretaria até a conclusão do novo contrato e disponibilização das licenças.

Outrossim, no que tange à recomendação "R.4", consignada no citado Relatório Preliminar, informou que o Comitê de Governança de TI - CGovTi deliberará acerca da inclusão de lista de verificação a ser utilizada nas contratações de soluções de TI.

Nota Técnica N.º 02/2024 (Doc. SEI nº 143454511)

[...] 3 - Quanto à recomendação "R.4" proposta no Relatório Preliminar de Auditoria nº 05/2024 - DIATI/COLES/SUBCI/CGDF ([136248338](#)), conforme ressaltado acima, estão sendo adotadas as providências para que seja deliberado na próxima reunião do CGovTi sobre procedimentos a serem adotados nas contratações referentes à TI, de forma a constar como decisão do comitê, se assim for aprovado. No caso, a deliberação incluirá, além da utilização do Modelo de Lista de Verificação de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, criado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União, devidamente aprovado pela Secretaria de Governo Digital, a antecedência de no mínimo 06 meses, para gerir as renovações, atualizações ou novas contratações de serviços de tecnologia.

A Subsecretaria de Administração Geral - SUAG da Secretaria ressaltou, ainda, por meio da Nota Técnica N.º 15/2024 - SEDUH/SUAG (143163548), que a fase planejamento foi iniciada 60 dias antes do vencimento das licenças CAD.

Nota Técnica N.º 15/2024 - SEDUH/SUAG (143163548)

[...] Frisa-se ainda que a fase de planejamento da contratação iniciou-se em 06/01/2023, por parte desta SUAG, com a convocação ([144010785](#)) para a participação de uma reunião de alinhamento entre os gestores para tratar do assunto em questão, o que culminou na emissão, em 26/01/2024, da Circular nº 2/2023 - SEDUH/SUAG ([104589877](#)) às Unidades desta Pasta, com o intuito de verificação e conferência das especificações e quantitativos de licenças utilizadas, bem como apresentação de justificativa técnica robusta entre a demanda e a quantidade estimada por cada Unidade, visando a correta instrução de novo procedimento licitatório, ou seja, a fase planejamento iniciou-se 60 dias antes das licenças CAD expirarem em 28/03/2023 ([135645867](#)).



Face à manifestação da Secretaria, reputa-se não haver divergências em relação as evidências apresentadas no presente ponto de auditoria. Além disso, a Unidade considera viável a implementação das recomendações.

Nota Técnica N.º 02/2024 (Doc. SEI nº 143454511)

[...] 4 – Assim, essa Unidade entende pela viabilidade de atendimento das recomendações, na forma acima apresentada.

Causa

Em 2023:

Prazo exíguo para o cumprimento de todas as etapas necessárias à instrução do planejamento da contratação.

Consequência

As licenças do software CAD foram disponibilizadas informalmente à Secretaria pela empresa Pró-Systems Informática LTDA.

Recomendações

Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:

R.3) Definir Procedimento Operacional Padrão-POP, Checklist ou qualquer outro documento congênere para que todas as ações processuais necessárias durante as fases de planejamento da contratação e seleção do fornecedor possam ser realizadas em tempo hábil, evitando que os softwares, notadamente os denominados de prateleira, venham a ficar sem licenciamento.

3.2. QUESTÃO 2 - Os requisitos da fase de Gestão do Contrato foram atendidos?

Parcialmente. Após a assinatura do Contrato nº 05/2023 (Doc. SEI nº 112357156) não foi observada a designação do Gestor e dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo, fato que pode comprometer o princípio da segregação de funções.

3.2.1. Ausência de nomeação de integrantes da equipe de fiscalização e gestão do contrato



Classificação da falha: Tipo B

Em análise ao Processo nº 00390-00001415/2023-31, que trata da aquisição de software de arquitetura do tipo CAD (*computer aided design*), não foi observada, após a assinatura do Contrato nº 05/2023 (Doc. SEI nº 112357156), a designação do Gestor e dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo, embora a Ordem de Serviço nº 52 (Doc. SEI nº 113125996) tenha nomeado os executores titular e suplente.

Entende-se que a concentração de atribuições na função de executor do contrato compromete a segregação de funções. Considera-se que a segregação de funções tem o propósito de reduzir riscos de erro, desperdícios ou procedimentos incorretos. Textualmente, segundo a INTOSAI (2007, p. 46):

Não deve haver apenas uma pessoa ou equipe que controle todas as etapas-chave de uma transação ou evento (ou processo de execução das despesas públicas). As obrigações e responsabilidades devem estar sistematicamente atribuídas a um certo número de indivíduos, para assegurar a realização de revisões e avaliações efetivas. As funções-chave incluem autorização e registro de transações, execução e revisão ou auditoria das transações. (Grifo nosso)

Cumprir destacar a seguinte orientação proferida pelo Tribunal de Contas da União - TCU acerca desse tema:

Acórdão 5.840/2012-TCU-2ª Câmara

*9.6.7. deve-se evitar a nomeação de mesmos servidores para atuar, nos processos de contratação, como **requisitante**, pregoeiro ou membro de comissão de licitação, **fiscal de contrato** e **responsável pelo atesto da prestação de serviço ou recebimento de bens**, em respeito ao princípio da segregação de funções. (Grifo nosso)*

Por fim, ressalta-se que as nomeações supracitadas, à luz da IN nº 04/2014-SLTI /MP, são realizadas por autoridade competente da Área Administrativa da Unidade:

Art. 30. A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do:

- I - Gestor do Contrato;
- II - Fiscal Técnico do Contrato;
- III - Fiscal Requisitante do Contrato; e
- IV - Fiscal Administrativo do Contrato.

§ 1º As nomeações descritas neste artigo serão realizadas **pela autoridade competente da Área Administrativa**, observado o disposto nos incisos V, VI, VII e VIII do art. 2; (grifo nosso)

Acerca do exposto, a Subsecretaria de Administração Geral - SEDUH/SUAG, procurou justificar-se por meio da Nota Técnica 4 (Doc. SEI nº 134819929). Afirmou, sinteticamente, que a designação do servidor para acompanhamento e fiscalização do contrato



pautou-se pela Cláusula Décima Sétima do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 02/2023 - SEDUH/SUAG/COLICI (Doc. SEI nº 108953507). Indicou, também, que publicará nova ordem de serviço em substituição a de nº 52/2023 (Doc. SEI nº 113125996), com a designação do Gestor e dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato nº 05/2023.

Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 05/2024 (Doc. SEI nº 136248338), por meio da Nota Técnica N.º 15/2024 (Doc. SEI nº 143163548), Subsecretaria de Administração Geral - SEDUH/SUAG reforçou os argumentos apresentados na Nota Técnica nº 4/2024 - SEDUH/SUAG (Doc. SEI nº 134819929) supramencionada. Ademais, em atendimento às recomendações consignadas no citado relatório sugere a adoção do Modelo de Lista de Verificação de Contratações de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação, aprovado pela Secretaria de Governo Digital do Governo Federal.

Em complemento, face à manifestação da SUAG, reforça-se que a segregação de funções é um princípio do controle interno que, quando aplicado, visa mitigar conflitos de interesse em todas as etapas de uma licitação pública, desde o planejamento até a contratação. Embora não esteja explicitado na Lei 8.666/93, vigente à época do Contrato nº 05/2023 (Doc. SEI nº 112357156), a delimitação da atribuição de servidores vem sendo cobrada por decisões colegiadas proferidas pelos Tribunais de Contas há alguns anos, a exemplo do Acórdão 5.840 /2012-TCU-2ª Câmara, supracitado.

Compreende-se, portanto, que o artigo nº 30 da Instrução Normativa nº 04/2014-SLTI/MP, vigente à época da contratação e recepcionado pelo Decreto Distrital nº 37.667/2016, ao apartar as atribuições do gestor e demais fiscais do contrato, normatizou o princípio da segregação de funções, notadamente em relação às contratações de bens e serviços de Tecnologia da Informação - TI.

Causa

Em 2023:

a) Inobservância acerca da necessidade de nomeação do Gestor e Fiscais Administrativo, Técnico e Requisitante, à luz do art. 30 da IN nº 04/2014-SLTI/MP, vigente à época da celebração do contrato, após a assinatura do Contrato nº 05/2023 (Doc. SEI nº 112357156).

Consequência

Comprometimento à segregação de funções.

Recomendações

**Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação:**

- R.4) Criar um Procedimento Operacional Padrão-POP, Checklist ou qualquer outro documento congênere no sentido de salvaguardar a designação do Gestor e dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo, após a assinatura do contrato, à luz da norma vigente, garantindo a segregação de funções durante a fase de execução contratual.

4. 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.	Tipo B
Execução do Contrato ou Termo de Parceria	3.2.1.	Tipo B

Brasília, 24/06/2024

Diretoria de Auditoria de Contratos de Tecnologia da Informação -DIATI



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 22 /07/2024, 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 **1DFC21A2.A6D1159A.FD567029.98B8B315**