



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
Secretaria de Estado de Transparência e Controle  
Controladoria-Geral



## **RELATÓRIO FINAL DE AUDITORIA Nº 03/2014 - DIATI/CONEP/CONT/STC**

**Processo nº : 0480-000315/2013**  
**Unidade : Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal.**  
**Assunto : Auditoria de Tecnologia da Informação.**

Senhor Diretor,

Apresentamos os resultados dos trabalhos de auditoria na **Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal**, determinada pelo Senhor Controlador-Geral, por meio da Ordem de Serviço nº 107/2013-CONT/STC, de 26/07/2013, objetivando verificar a conformidade dos contratos de bens e serviços de Tecnologia da Informação à legislação vigente, bem como avaliar a execução desses contratos quanto aos aspectos de eficácia, eficiência e economicidade.

### **I – ESCOPO, ABRANGÊNCIA E CRITÉRIO DE SELEÇÃO**

Os trabalhos de auditoria foram realizados na Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal, no período de 29/07/2013 a 30/08/2013.

A auditoria foi realizada por amostragem e os exames foram adstritos aos processos relativos aos contratos de Tecnologia da Informação - TI. Os critérios usados para seleção foram materialidade, relevância e vulnerabilidade.

Não foram impostas restrições quanto ao método ou à extensão de nossos trabalhos.

### **II - CARACTERÍSTICAS DA UNIDADE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

A Coordenação de Tecnologia da Informação é a Unidade que responde pelos atos relacionados à Tecnologia da Informação da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS.





### III – IMPACTOS RELACIONADOS À ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A seguir são apresentados os resultados dos exames nos contratos de bens e serviços de Tecnologia da Informação quanto à aderência à legislação vigente, bem como as avaliações da gestão de Tecnologia da Informação quanto aos aspectos de eficácia, eficiência e economicidade.

### IV - PONTOS CRÍTICOS DE CONTROLE

- Planejamento da Contratação

### V - QUESTÕES DE AUDITORIA

| REFERÊNCIA                    | QUESTÃO DE AUDITORIA   | SUBITEM DO RELATÓRIO |
|-------------------------------|--|----------------------|
| A Planejamento da Contratação | O Requiritante do Serviço avaliou a necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos da SEJUS? | 1.1                  |

#### 1. A GESTÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DA SEJUS

##### 1.1. PONTO CRÍTICO DE CONTROLE – REFERÊNCIA “A”

- *Planejamento da Contratação*

O objetivo deste ponto crítico de controle consistiu em avaliar as etapas relacionadas ao planejamento elaborado pela SEJUS, em razão das aquisições realizadas na área de Tecnologia da Informação.

##### 1.1.1. QUESTÃO DE AUDITORIA 1:

- *O Requiritante do Serviço avaliou a necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos da SEJUS?*

##### 1.1.1.1. PROJETO BÁSICO COM ESPECIFICAÇÕES COPIADAS DO TERMO DE REFERÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.

O Projeto Básico anexado ao Processo nº 400.001.717/2011, que contém os Contratos nºs 015/2011 e 016/2011, celebrados, respectivamente, com as empresas Stelmat



Teleinformática Ltda., CNPJ nº 00.950.386/0001-00, e World Telecom Ltda., CNPJ nº 00.903.429/0001-99, nos valores de R\$ 214.044,00 e R\$ 79.600,00, para a aquisição e instalação de equipamentos de rádio para acesso à Rede Corporativa e Datacenter do Governo do Distrito Federal e à Internet nas unidades do Na Hora, possui as especificações técnicas copiadas integralmente do Termo de Referência da Ata de Registro de Preços nº 008/2009 da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte, aderida pela SEJUS-DF.

Após a análise do referido processo, pôde-se observar que o item 5 do Projeto Básico elaborado pela SEJUS nada mais é do que uma cópia do “Anexo I – A” (Especificações Técnicas dos Equipamentos) do Termo de Referência da Ata de Registro de Preços pretendida.

O Projeto Básico deve estabelecer as necessidades a serem atendidas com a contratação, considerando as particularidades e requisitos do órgão. Não pode ser uma mera cópia de outra contratação, conforme a Decisão nº 2.610/2012-TCDF, cuja orientação reprova a mera reprodução da ata.

#### **Recomendação:**

- a) Evitar a definição de especificações copiadas do Termo de Referência de atas de registro de preços existentes, elaboradas pelos órgãos gerenciadores. O Termo de Referência deve ser capaz de comprovar a adequação dos bens e serviços registrados às reais necessidades da SEJUS-DF.

#### **1.1.1.2. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PRORROGADA IRREGULARMENTE**

Os Contratos nºs 015/2011 e 016/2011 presentes no Processo nº 400.001.717/2011 e celebrados, respectivamente, com as empresas Stelmat Teleinformática Ltda., CNPJ nº 00.950.386/0001-00, e World Telecom Ltda., CNPJ nº 00.903.429/0001-99, nos valores totais de R\$ 214.044,00 e R\$ 79.600,00, para a aquisição e instalação de equipamentos de rádio para acesso à Rede Corporativa e Datacenter do Governo do Distrito Federal e à Internet nas unidades do Na Hora, são provenientes de adesões à Ata de Registro de Preços nº 008/2009 da Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte, cuja validade já havia expirado.





A ata supracitada foi assinada em 16/12/2009 e prorrogada indevidamente após um ano de vigência, pois estava em desacordo com o inciso III, § 3º, art. 15 da Lei nº 8.666/93. Os Contratos nºs 015/2011 e 016/2011 foram firmados em 14/12/2011, último dia de validade (ilegal) da Ata.

O Tribunal de Contas da União – TCU reafirmou a necessidade de cumprimento da regra estabelecida no artigo supracitado ao emitir o Acórdão 991/2009. Ou seja, aproximadamente um ano e meio antes da prorrogação da ata supracitada, já havia jurisprudência criada pelo TCU indicando que a prorrogação de atas de registro de preços por mais de um ano, disposto pelo §2º do art. 4º do Decreto nº 3.391/2001, que foi revogado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, é ilegal, mesmo em casos de situações excepcionais.

O art. 12 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que revogou o Decreto nº 3.391/2001, dispõe que o prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993. Reafirmando o entendimento do TCU.

Portanto, a adesão realizada pela SEJUS não poderia ter sido efetuada, tendo em vista que o prazo de vigência da ata aderida já havia expirado.

*“Voto:*

*...*

*3. Antes da manifestação sobre este item, observo que, apesar de não ser objeto imediato desta consulta, a Segecex mostra que o §2º do art. 4º do Decreto nº 3.931/2001 é ilegal, mesmo que só se aplique em situações excepcionais, haja vista que qualquer exceção ao prazo máximo de um ano de vigência da ata de registro de preços deveria ter sido estabelecida por lei, e não por decreto, que tem caráter regulamentador.*

*4. De fato, ao possibilitar que uma ata de registro de preços vigore por até dois anos, aquele dispositivo contraria o disposto no art. 15, § 3º, inciso III, da lei 8.666/93, que estabelece que a validade do registro de preços não deve ser superior a um ano.*

*Acórdão;*

*...*

*9.2 responder ao interessado que, no caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se estabelece os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no artigo 3º da Lei nº 8.666/93.”*



**Recomendações:**

- a) Verificar o prazo de vigência de atas de registro de preços, visando atender ao disposto no art. 12 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, sob pena de invalidação dos contratos que venham a ser firmados decorrentes da adesão realizada;
- b) Apurar responsabilidade disciplinar pela adesão irregular à Ata de Registro de Preços prorrogada indevidamente.

**1.1.1.3. PARCELAMENTO INDEVIDO DE OBJETO.**

O Projeto Básico referente aos Contratos nºs 015/2011 e 016/2011 e presente no Processo nº 400.001.717/2011, celebrados, respectivamente, com as empresas Stelmat Teleinformática Ltda., CNPJ nº 00.950.386/0001-00, e World Telecom Ltda., CNPJ nº 00.903.429/0001-99, nos valores de R\$ 214.044,00 e R\$ 79.600,00, para a aquisição e instalação de equipamentos de rádio para acesso à Rede Corporativa e Datacenter do Governo do Distrito Federal e à Internet nas unidades do Na Hora, não foi devidamente parcelado.

A seguir, segue um quadro com os produtos adquiridos na contratação:

| <b>Empresa</b>             | <b>Produto Geral</b>                | <b>Produto Específico</b>             | <b>Quantidade</b> |
|----------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|
| Stelmat<br>Teleinformática | Ponto de Concentração<br>I          | Estação Rádio Base                    | 1                 |
|                            |                                     | 1 No Break 2 kVA                      |                   |
|                            |                                     | 1 Switch L3 Gerenciável com 24 Portas |                   |
|                            | Estação Terminal                    | 1 Estação Terminal                    | 6                 |
|                            |                                     | 1 No Break 700 VA                     |                   |
|                            |                                     | 1 Switch L2 Gerenciável com 24 Portas |                   |
|                            | Back Haul                           | 2 Rádios - 5,4 GHz                    | 1                 |
| Sobressalentes             | 1 estação assinante                 | 2                                     |                   |
|                            | 1 Rádio ponto a ponto para Backhaul | 1                                     |                   |
| World Telecom              | Torre estaiada 64m                  |                                       | 1                 |





Os equipamentos que compõem as soluções Ponto de Concentração e Estação Terminal poderiam ter sido adquiridos de forma independente, tendo em vista não só as suas características técnicas, mas também com vistas à ampliação da competitividade e melhor aproveitamento dos recursos do mercado. Por exemplo, um *no break*, dispositivo elétrico para mitigação de riscos resultantes de quedas e variações elétricas, e um *switch*, ativo de rede lógica, são equipamentos independentes um do outro, podendo ser fornecidos por empresas especializadas com atuação em ramos distintos de mercado.

O parcelamento do objeto, conforme tratado no §1º, art. 23, da Lei nº 8.666/93 ampliaria a competitividade entre os fornecedores, aumentando a possibilidade de uma contratação mais econômica. A sua ausência limita a competição e pode onerar indevidamente o contrato.

#### **Recomendação:**

- a) Parcelar os objetos contratuais conforme disposto no §1º, art. 23, da Lei nº 8.666/93 com vistas à ampliação da competitividade entre os possíveis fornecedores da solução pretendida.

#### **1.1.1.4. ALTERAÇÕES CONTRATUAIS INDEVIDAS PARA READEQUAR QUANTITATIVOS ANTERIORMENTE PREVISTOS (JOGO DE PLANILHA)**

O Contrato nº 21/2011, presente no processo nº 400.001.660/2011, tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços técnicos de modelagem de negócio e processos, apoio a gestão de demandas, implementação e suporte às atividades de criação e aprimoramento de produtos, estabilização e transferência de conhecimentos, apoio a gestão de indicadores, registro das lições aprendidas, com utilização de ferramentas tecnológicas de apoio e repasse de conhecimento. Este contrato, firmado entre a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF e a empresa Gestão e Inteligência em Informática, CNPJ nº 07.335.677/0001-20, por meio da adesão à Ata de Registro de Preço nº 01/GAP-BR/2011 - Ministério da Defesa, com valor total de R\$ 2.972.770,00, foi celebrado em dissonância com os termos detalhados no Projeto Básico.





Conforme o Projeto Básico da referida aquisição, a Unidade teria a necessidade de contratar um quantitativo de 2.400 pontos de função (PF) e 5.000 unidades de serviços técnicos (UST) para os serviços inerentes ao desenvolvimento do sistema Procon Digital.

Entretanto, em desacordo com o previsto no Projeto Básico, o contrato estabeleceu a necessidade de aquisição de 5.093 unidades de serviços técnicos (UST) e 7.250 pontos de função (PF), extrapolando os quantitativos estimados, sem justificativa ou estudo preliminar:

A seguir, segue a lista completa dos serviços contratados, métrica utilizada para aferição dos resultados, a quantidade de serviços estimada e os valores unitário e total de cada serviço.

**Quantitativos de USTs estabelecidos em contrato**

| <b>Serviço</b>  | <b>Tipo de Métrica</b> | <b>Qtd.</b> | <b>Valor Unitário</b> | <b>Valor Total</b>   |
|---|------------------------|-------------|-----------------------|----------------------|
| Caracterização dos serviços de apoio à área de negócio  | UST                    | 658         | R\$ 145,00            | R\$ 95.410,00        |
| Caracterização dos serviços de definição da solução     | UST                    | 2.320       | R\$ 135,00            | R\$ 313.200,00       |
| Caracterização dos serviços de testes e implantação     | UST                    | 780         | R\$ 184,00            | R\$ 143.520,00       |
| Caracterização dos serviços de avaliação e consolidação | UST                    | 700         | R\$ 184,00            | R\$ 128.800,00       |
| Caracterização dos serviços de acultramento             | UST                    | 635         | R\$ 184,00            | R\$ 116.840,00       |
| <b>Total de USTs:</b>                                   | -                      | <b>5093</b> | -                     | <b>R\$797.770,00</b> |

**Quantitativos de PFs estabelecidos em contrato**

| <b>Serviço</b>  | <b>Tipo de Métrica</b> | <b>Qtd.</b> | <b>Valor Unitário</b> | <b>Valor Total</b>      |
|---|------------------------|-------------|-----------------------|-------------------------|
| Caracterização dos serviços de projeto e construção de sistemas de informação | PF                     | 4.850       | R\$ 300,00            | R\$ 1.455.000,00        |
|   |                        |             |                       |                         |
| Manutenção Evolutiva do Sistema   | PF                     | 2.400       | R\$ 300,00            | R\$ 720.000,00          |
| <b>Total de PFs:</b>  | -                      | <b>7250</b> | -                     | <b>2.175.000,00</b>     |
| <b>Valor Total (USTs + PFs)</b>   |                        |             |                       | <b>R\$ 2.972.770,00</b> |

Além do aumento dos quantitativos preliminarmente definidos, foram também acrescentados ao contrato serviços não detalhados no Projeto Básico, como por exemplo, apoio à área de negócio, definição da solução, testes e implantação, avaliação e consolidação e



finalmente, aculturamento. Portanto, a SEJUS desconsiderou as suas reais necessidades ao adquirir serviços presentes na Ata nº 01/GAP-BR/2011 do Ministério da Defesa que não estavam previstos em seu Projeto Básico.

Além disso, em 29 de fevereiro de 2012, a empresa Gestão e Inteligência solicitou uma readequação do Contrato nº 21/2011, com o argumento de que os pontos de função contratados para o desenvolvimento do sistema superaram em muito as reais necessidades do PROCON-DF. A análise dos autos indica que após a readequação dos quantitativos solicitada, somente 1.332 dos 7.250 pontos de função estimados no contrato foram usados para desenvolver o sistema contratado. Dos 1.332 pontos de função utilizados, 448 são relativos ao serviço de desenvolvimento e 884 são relativos ao serviço de manutenção, conforme pode ser observado na tabela a seguir:

Serviços medidos em pontos de função (PF)

| Serviço Contratado   | Previsão do Contrato Original                      |                         | Após Readequação dos quantitativos do contrato nº 51/2011 |                       |                        |                       |
|--|--|-------------------------|---|-----------------------|------------------------|-----------------------|
|  | Serviço de desenvolvimento + serviço de manutenção |                         | Serviços de desenvolvimento                               |                       | Serviços de manutenção |                       |
|  | Qtde   | Valor Total             | Qtde  | Valor Total           | Qtde                   | Valor Total           |
| Serviços de projeto e construção de sistemas de informação | 4850   | R\$ 1.455.000,00        | 448,32  | R\$ 134.496,00        | 883,78                 | R\$ 265.134,00        |
| Manutenção evolutiva do sistema                            | 2400   | R\$ 720.000,00          | 0   | R\$ 0,00              | 0                      | R\$ 0,00              |
| <b>Total (PFs)</b>   | <b>7.250</b>                                       | <b>R\$ 2.175.000,00</b> | <b>448</b>  | <b>R\$ 134.496,00</b> | <b>884</b>             | <b>R\$ 265.134,00</b> |

Tendo em vista que o valor unitário definido em contrato do ponto de função dos serviços contratados para projetar e desenvolver o sistema é de R\$ 300,00 e que foram utilizados 1.332 pontos para a conclusão dos serviços, calcula-se o custo total do sistema em **R\$ 399.630,00** (1.332 X R\$ 300,00). Considerando que a previsão contratual para a entrega do software era de R\$ 2.175.000,00, a princípio a SEJUS teria economizado R\$ 1.775.370,00 (R\$ 2.175.000,00 - R\$ 399.630,00) para desenvolvê-lo.

Entretanto, a readequação proposta pela empresa Gestão buscou justamente acomodar o valor total de R\$ 1.775.370,00, inicialmente economizado pela SEJUS, referente aos pontos de função não utilizados no desenvolvimento do sistema, transformando-os em



serviços medidos pela métrica UST, os quais, como já foi informado, não estavam presentes no detalhamento do Projeto Básico da contratação. Para isto, precisou aumentar os quantitativos de USTs, tendo em vista que o valor unitário desta métrica é menor do que o valor unitário do PF e também acrescentaram o serviço de mapeamento dos processos da Unidade. Conforme pode ser observado na tabela a seguir, no contrato original, estavam previstas 5.093 USTs. Após a readequação dos quantitativos este número passou para 15.732 USTs (13.005 + 2.727), um aumento de aproximadamente 208% em relação à previsão inicial.

## Serviços medidos em unidade de serviços técnicos (UST)

| Serviço Contratado                                      | Contrato original                                  |                       | Readequação dos quantitativos |                         |                        |                       |
|---|--|-----------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
|   | Serviço de desenvolvimento + serviço de manutenção |                       | Serviços de desenvolvimento   |                         | Serviços de manutenção |                       |
|   | Qtde   | Valor Total           | Qtde                          | Valor Total             | Qtde                   | Valor Total           |
| Caracterização dos serviços de apoio à área de negócio  | 658  | R\$ 95.410,00         | 4704                          | R\$ 682.080,00          | 631,29                 | R\$ 91.537,05         |
| Caracterização dos serviços de definição da solução     | 2.320  | R\$ 313.200,00        | 1861                          | R\$ 251.235,00          | 454,33                 | R\$ 61.334,55         |
| Caracterização dos serviços de testes e implantação     | 780  | R\$ 143.520,00        | 2887                          | R\$ 531.208,00          | 504,99                 | R\$ 92.918,16         |
| Caracterização dos serviços de avaliação e consolidação | 700  | R\$ 128.800,00        | 1863                          | R\$ 342.792,00          | 504,99                 | R\$ 92.918,16         |
| Caracterização dos serviços de aculturação              | 635  | R\$ 116.840,00        | 1690                          | R\$ 310.960,00          | 631,29                 | R\$ 116.157,36        |
| <b>Total (USTs)</b>                                     | <b>5.093</b>                                       | <b>R\$ 797.770,00</b> | <b>13.005</b>                 | <b>R\$ 2.118.275,00</b> | <b>2.727</b>           | <b>R\$ 454.865,28</b> |

Esta manobra contratual, ou seja, a redistribuição do valor economizado, garantiu à empresa contratada o recebimento do valor integral previsto no contrato original de R\$ 2.972.770,00. Deste valor integral, aproximadamente 13%, ou seja R\$ 399.630,00, foram suficientes para realizar o desenvolvimento do sistema previsto no Projeto Básico. O restante, ou seja, 87% do valor integral, equivalente à quantia de R\$ 2.573.140,00 foi utilizado para a realização de serviços acessórios ao objeto contratual, que inclusive, como já informado, também não estavam previstos no Projeto Básico.





A redistribuição proposta configura também uma evidente alteração do objeto contratual. No contrato original, tinha-se a previsão de que o efetivo desenvolvimento do sistema custaria aproximadamente R\$ 2.175.000,00 e que o custo dos serviços acessórios medidos em USTs ficaria em torno de R\$ R\$797.770,00, completando o valor integral de R\$ 2.972.770,00. Ou seja, existia no contrato original uma relação de custo de 73% para se realizar os serviços de projeto e desenvolvimento do software contratado, medidos em PFs, e 17% relativos aos serviços acessórios medidos em USTs. A partir da readequação, 87% do valor integral do contrato, equivalente à quantia de R\$ 2.573.140,00, ficaram atrelados aos serviços acessórios.

Uma das justificativas utilizadas para esse redimensionamento, proposto inicialmente pela empresa, seria de que o corpo técnico da SEJUS não possuía “condições de mensurar o tamanho, bem como as etapas deste projeto”. Ora, uma estimativa pode ser modificada conforme o projeto é executado. Porém, fica evidente que o objeto foi modificado no decorrer da execução contratual.

O órgão deveria ter encerrado o contrato, pois o objetivo dele já havia sido alcançado, ou seja, o sistema já havia sido desenvolvido com os pontos de função utilizados. Além disso, mudanças de escopo expressivas durante a execução da contratação favorecem a prática de jogo de planilhas.

#### **Recomendação:**

- a) Detalhar todos os quantitativos a serem contratados e estimar cada um deles com base em critérios e estudos técnicos bem elaborados.
- b) Instaurar processo administrativo nos termos da Lei Complementar nº 840 de 2011, com vistas à apuração das responsabilidades pela contratação de serviços não previstos no Projeto Básico, alteração contratual sem os devidos estudos técnicos e manobra contratual, conhecida como jogo de planilha, para fins de redistribuição dos valores dos serviços de pontos de função para os serviços aferidos pela métrica UST.
- c) Instaurar Tomada de Contas Especial uma vez apurados prejuízos pela prática de jogo de planilha proposta pela própria empresa contratada.
- d) Instaurar processo administrativo nos moldes da Lei 9.784/99, recepcionada no âmbito do Distrito Federal, em desfavor da empresa





Gestão e Inteligência em Informática considerando a sua participação na prática de jogo de planilha.

#### **1.1.1.5. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DETALHADA DE QUANTIDADES**

O Contrato nº 21/2011, presente no processo nº 400.001.660/2011, tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços técnicos especializados para a modelagem de negócio, processos, apoio a gestão de demandas, implementação e suporte às atividades de criação e aprimoramento de produtos, estabilização e transferência de conhecimentos, apoio a gestão de indicadores, registro das lições aprendidas, com utilização de ferramentas tecnológicas de apoio e repasse de conhecimento e foi firmado entre a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF e a empresa Gestão e Inteligência em Informática, CNPJ nº 07.335.677/0001-20, por meio da adesão à Ata de Registro de Preço nº 01/GAP-BR/2011 - Ministério da Defesa, com valor total de R\$ 2.972.770,00. Não há nos autos informações detalhadas que pudessem confirmar o quantitativo estimado de pontos de função no Projeto Básico para o desenvolvimento completo do sistema contratado. Conforme, as informações do item 1.1.1.4, os pontos de função relativos ao desenvolvimento de sistema foram readequados, tendo em vista a utilização de apenas 448 pontos de função dos 4850 previstos.

A técnica de pontos de função é utilizada para medir o tamanho dos projetos de desenvolvimento de software, sendo independente da tecnologia e linguagem de programação utilizada. O Projeto Básico da contratação em análise, apesar de estabelecer os requisitos funcionais a serem atendidos, não define a quantidade de pontos de função necessários à conclusão do projeto de desenvolvimento do sistema, em desrespeito ao disposto no §4º, inciso IV, art. 7º da Lei nº 8.666/93 que exige a previsão das quantidades do objeto a ser licitado.

Além do exposto, o Projeto Básico estabeleceu o valor total cheio a ser pago pelo objeto contratual, sem apresentar, por exemplo, informações relacionadas à complexidade exigida para o desenvolvimento do sistema PROCON-Digital, que pudessem justificar esta previsão de valor. Não há nos autos informações suficientemente detalhadas, necessárias para a confirmação do esforço, prazo e custo para se desenvolver o sistema contratado.





O planejamento das contratações de desenvolvimento de sistemas deve ser realizado de forma objetiva, estimando-se a quantidade de pontos de função necessária para a construção completa do sistema. O levantamento de requisitos, construção, testes, implantação, etc., são procedimentos que já devem ser considerados no valor do ponto de função, como demonstrado nas contratações atuais de desenvolvimento de sistemas e fábrica de software, o que não ocorreu na contratação em análise.

A ausência de estimativa do serviço traz riscos à Administração Pública, tendo em vista que a Unidade deixa a critério e conveniência da empresa contratada a função de definir a quantidade do serviço a ser realizado.

#### **Recomendações:**

- a) Estimar a quantidade de pontos de função que serão utilizados pela unidade, ao se realizar contratações de desenvolvimento de sistemas ou fábrica de software;
- b) Instaurar processo administrativo nos termos da Lei Complementar nº 840 de 2011, sem prejuízo de instauração de Tomada de Contas Especial, com vistas à apuração das responsabilidades pela contratação de serviços sem a estimativa detalhada de quantidades a serem utilizadas.

#### **1.1.1.6. SUPERESTIMATIVA DE FRANQUIA DE LOCAÇÃO DE MÁQUINAS COPIADORAS.**

No Contrato nº 025/2008, presente no Processo nº 040.000.207/2010, celebrado com a empresa Tecnolta Equipamentos Eletrônicos Ltda., CNPJ nº 32.913.188/0001-55, no valor de R\$ 448.920,00, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em locação de máquinas copadoras, mediante fornecimento de equipamentos novos, sem uso anterior, a serem instaladas nas dependências da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal e unidades vinculadas, verificou-se que o consumo médio da quantidade de cópias nos últimos 10 meses é equivalente a 44% da franquia contratada, como mostra a tabela a seguir:





|      | Mês          | Franquia de cópias contratada | Total de cópias utilizadas | Percentual utilizado da franquia |
|------|--------------|-------------------------------|----------------------------|----------------------------------|
| 2012 | Setembro     | 410.000                       | 93.841                     | 23%                              |
|      | Outubro      | 410.000                       | 184.455                    | 45%                              |
|      | Novembro     | 410.000                       | 161.778                    | 39%                              |
|      | Dezembro     | 410.000                       | 151.962                    | 37%                              |
| 2013 | Janeiro      | 410.000                       | 158.857                    | 39%                              |
|      | Fevereiro    | 410.000                       | 180.049                    | 44%                              |
|      | Março        | 370.000                       | 151.233                    | 41%                              |
|      | Abril        | 370.000                       | 211.963                    | 57%                              |
|      | Maiο         | 370.000                       | 204.962                    | 55%                              |
|      | Junho        | 370.000                       | 225.967                    | 61%                              |
|      | <b>MÉDIA</b> | <b>394.000</b>                | <b>172.507</b>             | <b>44%</b>                       |

O Projeto Básico deste tipo de solução, baseado em franquias mensais, deve ser elaborado a partir de um estudo técnico preliminar que subsidie a determinação de um valor estimado mais ajustado às reais necessidades da Unidade a fim de evitar uma contratação antieconômica com pagamento de franquias mensais acima da demanda.

### Recomendações

- a) Adequar, a partir de estudos técnicos, a franquia de cópias mensais estabelecidas no Contrato nº 025/2008, de acordo com a realidade atual da SEJUS.
- b) Renegociar a franquia contratada e, conseqüentemente, o valor do contrato a partir dos estudos técnicos realizados.

#### **1.1.1.7. INEXISTÊNCIA DE ESTUDO DE VIABILIDADE QUE INDIQUE VANTAGEM DO ALUGUEL DE EQUIPAMENTOS FRENTE À AQUISIÇÃO.**

O terceiro termo aditivo do Contrato nº 025/2008, presente no Processo nº 040.000.207/2010, celebrado com a empresa Tecnolta Equipamentos Eletrônicos Ltda., CNPJ





nº 32.913.188/0001-55, no valor de R\$ 448.920,00, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em locação de máquinas copadoras, mediante fornecimento de equipamentos novos, sem uso anterior, a serem instaladas nas dependências da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal e unidades vinculadas, não possui um estudo de viabilidade que indique vantagem do aluguel frente à aquisição das copadoras e impressoras.

A falta de estudo de viabilidade contraria o disposto na Decisão Normativa nº 01/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, cujo conteúdo exige dos órgãos e entidades do Distrito Federal, previamente à contratação ou prorrogação de ajustes já em andamento, tendo por objeto a locação de bens em geral, a elaboração de estudo técnico de viabilidade que demonstre ser a locação mais vantajosa que a aquisição.

A regra na Administração Pública do Distrito Federal, antes de contratar ou renovar ajustes, é pela aquisição de equipamentos, entretanto, caso a Unidade deseje alugar, deverá fazer constar dos autos o estudo de viabilidade técnica com conclusão favorável ao aluguel.

#### **Recomendações:**

- a) Elaborar estudo de viabilidade técnica que indique a vantagem do aluguel frente à aquisição de equipamentos nos casos em que os objetos contratuais contemplem o aluguel de equipamentos, observando o disposto na Decisão Normativa nº 01/2011 do Tribunal de Contas do Distrito Federal.
- b) Adequar, a bem do interesse público, os contratos em vigência, sempre que identificadas situações mais vantajosas, neste caso, buscando o ajuste dos valores junto à contratada.

#### **1.1.1.8. DESIGNAÇÃO DE EXECUTORES E FISCAIS DE CONTRATO SEM A DEVIDA QUALIFICAÇÃO**

O Processo nº 400.001.660/2011, que contém o Contrato nº 21/2011, tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços técnicos em modelagem de negócio, processos, apoio a gestão de demandas, implementação e suporte às atividades de criação e aprimoramento de produtos, estabilização e transferência de conhecimentos, apoio a





gestão de indicadores, registro das lições aprendidas, com utilização de ferramentas tecnológicas de apoio e repasse de conhecimento. O Contrato foi firmado entre a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF e a empresa Gestão e Inteligência em Informática, CNPJ nº 07.335.677/0001-20, por meio da adesão à Ata de Registro de Preço nº 01/GAP-BR/2011 - Ministério da Defesa, com valor total de R\$ 2.972.770,00. Foi estabelecido que a métrica pontos de função seria utilizada para dimensionar o tamanho do sistema a ser desenvolvido. Entretanto, não há na equipe da Coordenação de Tecnologia da Informação da SEJUS, servidor com capacitação e experiência suficiente para desempenhar o papel de executor deste contrato, tendo em vista que para efeito de fiscalização há a necessidade de contagem dos pontos de função realizados.

De acordo com o §3º, art. 41 do Decreto nº 32.598/2010, o executor do contrato deve possuir qualificação técnica condizente com a complexidade e especificidade do objeto contratado. A ausência de pessoal qualificado prejudica o acompanhamento e fiscalização contratual e, em consequência, traz riscos ao contrato, tais como:

- Dificuldade para aferir os pontos de função entregues pela contratada.
- Realização de recebimentos provisórios e definitivos sem a certeza de que o órgão está obtendo os serviços na quantidade certa.
- Realização de pagamento com valor não correspondente ao produto/serviço recebido.

Esses riscos podem materializar-se em prejuízos ao erário e gerar sanções àqueles que lhes deram causa, trazendo transtornos ao órgão, aos servidores e aos terceiros envolvidos.

#### **Recomendação:**

- a) Somente nomear executores de contrato de Tecnologia da Informação cujas qualificações técnicas sejam condizentes com a complexidade e especificidade do objeto contratual, em consonância com o disposto no §3º, art. 41 do Decreto nº 32.598/2010.





## CONCLUSÕES RELATIVAS AO ITEM 1.1

Diante do exposto, é possível concluir que as atividades relacionadas ao Planejamento da Contratação, não estão sendo elaboradas de maneira efetiva pela SEJUS.

Em consequência dessa deficiência, foi elaborado um projeto básico copiado de um termo de referência de uma Ata de Registro de Preços, foi contratado um objeto sem o devido parcelamento e outro sem a devida análise de viabilidade para se identificar a vantajosidade do aluguel.

Além disso, foi contratado um objeto sem estimativas de quantidades e que sofreu grandes alterações durante a execução contratual, foi superestimada a franquia utilizada para um contrato de *outsourcing* de impressão e foram designados executores de contratos sem a devida qualificação técnica.

Esses fatos aumentam o risco de falta de efetividade do contrato, não gerando os resultados esperados por ele, além de elevar a possibilidade de se realizar contratos antieconômicos, com quantidades ou valores superestimados.

## VI - CONCLUSÃO

Considerando as falhas encontradas no planejamento e na execução dos Contratos n<sup>os</sup> 25/2008, 15/2011, 16/2011 e 21/2011 sugere-se a adoção de melhorias nas próximas contratações de Tecnologia da Informação pela Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania.

Em face dos exames realizados, foram constatadas as falhas graves mencionadas nos itens 1.1.1.2, 1.1.1.4, 1.1.1.5 e 1.1.1.8, além disso, falhas médias nos itens 1.1.1.1, 1.1.1.3, 1.1.1.6 e 1.1.1.7.

O prazo para o recebimento da manifestação dos gestores por meio impresso e/ou em meio digital expirou em 10 de março de 2014 e até a data atual não foram enviados novos esclarecimentos para análise. Desta forma, encaminho o Relatório Final.

Brasília, 02 de Abril de 2014.

