



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

SEI-003057/2026

REPRESENTAÇÃO (APURATÓRIA) N. 11/2026-MP-RMAM

Ref.: Contrato de Prestação de serviços n. 020/2024-DETRAN/AM

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio deste Procurador signatário, com fulcro na Constituição, Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO APURATÓRIA** de aparente episódio de má-gestão de serviços digitais, em face do Sr. **DAVI FERNANDES DOS SANTOS**, Diretor-Presidente do **Departamento de Trânsito do Amazonas - DETRAN/AM**, consoante notícias e indícios de instabilidade e indisponibilidade do sistema de atendimento digital e presencial, associadas ao processo de transição/migração de sistemas e base de dados e à execução do Contrato n.º 020/2024, celebrado com a empresa SEARCH INFORMÁTICA LTDA. (valor estimado relevante, constando do instrumento o montante de R\$ 35.455.503,49, com referência ao período de 2 anos), pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. SÍNTESE FÁTICA E INTERESSE DE CONTROLE EXTERNO

1. Chegaram ao conhecimento deste Ministério Público de Contas, no mês de fevereiro de 2026, relatos públicos de instabilidade e indisponibilidade do sistema de atendimento on-line e presencial do DETRAN/AM, com potencial impacto sobre usuários e serviços públicos essenciais vinculados ao trânsito (emissão de documentos, habilitação, registro de veículos, notificações e demais serviços correlatos).

2. Consta, ainda, informação divulgada em canal público de mídia (link: <https://www.instagram.com/portalmarcossantos/>), no sentido de que estaria em curso a substituição do arranjo tecnológico anteriormente prestado pela

dfa



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

PRODAM S.A. por nova base e sistema de serviços digitais sob gestão/implantação da empresa privada SEARCH INFORMÁTICA LTDA., no contexto do Contrato nº 020/2024.

3. Segundo nota pública noticiada, a própria Autarquia teria reconhecido que as instabilidades seriam consequência do período de transição do sistema de atendimento digital.

4. A matéria possui alta relevância para o controle externo por envolver, simultaneamente: (i) serviço essencial de ampla capilaridade; (ii) tratamento massivo de dados pessoais (inclusive dados potencialmente sensíveis, a depender das categorias tratadas), sob incidência da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018); (iii) integrações nacionais com múltiplos atores do Sistema Nacional de Trânsito, credenciados e terceiros; (iv) risco de indisponibilidade com efeitos diretos sobre o cidadão, a arrecadação e a regularidade de atos administrativos; e (v) contratação complexa de TI, com risco típico de antieconomicidade, baixa auditabilidade, insegurança jurídica e dependência tecnológica.

5. A presente Representação tem natureza apuratória, voltada a provocar a atuação técnica do TCE/AM, por meio de auditoria de conformidade e de governança de TI/segurança da informação/LGPD, bem como auditoria de regularidade contratual e economicidade, sem antecipação de juízo sancionatório.

II. NECESSIDADE DE INSTRUÇÃO: TRANSPARÊNCIA, COMPLETUDE E VERIFICABILIDADE

6. Não foi possível identificar, a partir de consulta a informações disponibilizadas publicamente, no portal de transparência, detalhamento suficiente sobre: (i) procedimentos e serviços que compõem o processo de transição/migração em curso; (ii) cronograma executivo; (iii) matriz de responsabilidades; (iv) critérios de aceite/recebimento; (v) mecanismos de contingência e continuidade; e (vi) elementos indispensáveis para aferição de economicidade, vantajosidade, robustez das estimativas e regras de medição/faturamento.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

7. Tal insuficiência informacional recomenda apuração técnica e requisição formal do processo administrativo e dos artefatos de governança/execução, especialmente por se tratar de contratação de TI de grande porte e missão crítica, que demanda elevada rastreabilidade, evidências de aceite e controles de medição, em linha com os princípios da publicidade, eficiência, planejamento, segregação de funções e gestão de riscos. É do gestor o ônus de comprovar ao TCE/AM que adotou todos os requisitos e procedimentos de legalidade e eficiência administrativa na referida contratação.

III. OBJETO E CARACTERÍSTICAS DO MODELO CONTRATUAL (COMPLEXIDADE E RISCOS TÍPICOS)

8. Consta do Edital do Pregão Eletrônico nº 076/2024–CSC e do respectivo Termo de Referência que a contratação foi estruturada, segundo declarado, pelo critério de menor preço global, para fornecimento, implantação, gestão e manutenção de infraestrutura tecnológica e solução informatizada de atendimento e operação do DETRAN/AM, incluindo autoatendimento, processos digitais e apoio à tomada de decisão, em modelo integrado de Cloud Computing e BPO.

9. O Termo de Referência prevê, de modo simultâneo, obrigações de elevada complexidade, tais como: (i) fornecimento de solução e cessão de “código-fonte” (com exceções); (ii) migração de dados de sistemas legados, inclusive mainframe; (iii) integração com múltiplos atores do Sistema Nacional de Trânsito e credenciados; (iv) operação 24x7 com site secundário para recuperação de desastres; (v) Service Desk; (vi) desenvolvimento sob demanda por Pontos de Função e Unidade de Serviço Técnico; e (vii) remuneração associada a eventos de negócio.

10. Consta do Contrato n.º 020/2024 – DETRAN/AM que o ajuste foi celebrado em 23 de julho de 2024 com SEARCH INFORMÁTICA LTDA., sob regime indicado de empreitada por preço unitário, com vigência de 60 (sessenta) meses, pagamentos vinculados ao executado e valor estimado relevante, constando no instrumento montante de R\$ 35.455.503,49 com referência a período de 2 (dois) anos, o que demanda esclarecimento sobre custo total e programação plurianual do dispêndio.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7a Procuradoria

IV. PONTOS PARA AUDITORIA DE CONFORMIDADE E GOVERNANÇA DE TI (DICETI)

IV.1. Escopo concentrado em um único lote: risco de baixa auditabilidade e “contrato-guarda-chuva”

11. O Termo de Referência concentra, em um único lote e sob uma única contratação, camadas de natureza distinta e elevada complexidade: solução de negócio (sistemas finalísticos), infraestrutura em nuvem (IaaS/PaaS/SaaS), BPO (processos/pessoas) e fábrica/evolução de software (PF/UST), além de ferramentas especializadas com kits e eventos próprios.

12. Essa concentração eleva o risco de generalidade e baixa auditabilidade, pois a fiscalização passa a depender de fronteiras objetivas entre: (i) obrigações incluídas; (ii) obrigações “sem custo adicional”; (iii) demandas sob ordem de fornecimento; (iv) itens remunerados por evento; e (v) itens remunerados por métricas de engenharia (PF/UST). Sem tais fronteiras, o ajuste pode operar, na prática, como contrato apto a absorver demandas e custos por mecanismos laterais de mensuração e faturamento, com risco de assimetria informacional e dificuldade de glosa.

IV.2. Integrações externas, coexistência com legados e responsabilização por falhas

13. Parte relevante do desempenho e continuidade do serviço depende de integrações externas e coexistência com sistemas legados, com múltiplos atores e terceiros. Se não houver matriz clara de responsabilidades e governança de mudanças, há risco de ambiguidade de responsabilização por indisponibilidades, falhas de integração, perda de performance e inconsistências de dados.

IV.3. Tensão entre “solução pronta” e complexidade real de migração/integrações

14. Há tensão objetiva entre a premissa de “solução pronta com mínima customização” e o escopo real, que inclui migração de dados complexa (inclusive mainframe), compatibilização de modelos de dados, adaptações de processos,



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

integrações extensas e ajustes de regras de negócio.

15. Esse desenho pode indicar subdimensionamento do esforço real, potencial incentivo a reprecificação indireta por PF/UST e ordens de serviço, redução de previsibilidade econômica e aumento de risco de atrasos, retrabalho e instabilidade durante a transição.

IV.4. Prova de Conceito (POC): suficiência quanto à segurança, desempenho, resiliência e auditabilidade

16. A POC, embora prevista, é estruturada por percentuais de atendimento por sistema, sem evidência pública suficiente de que requisitos de segurança, resiliência, governança de logs, resposta a incidentes e contingência tenham sido tratados como critérios eliminatórios objetivos, com evidências verificáveis.

17. Caso a POC tenha se limitado majoritariamente a testes de funcionalidade, subsiste risco de escolha de solução funcional, porém inadequada aos padrões exigíveis para ambiente de missão crítica e para tratamento massivo de dados pessoais.

V. PONTOS PARA AUDITORIA DE REGULARIDADE E ECONOMICIDADE (DILCON)

V.1. Remuneração multifonte e risco de cumulatividade/dupla cobrança

18. O modelo de remuneração descrito é multifonte e potencialmente cumulativo: cobrança por infraestrutura (site principal e site secundário), cobrança por eventos (CRV/CRLV, RENACH, CNH/PID, notificações etc.), cobrança por ferramentas/kits e respectivos eventos, e cobrança adicional por desenvolvimento/manutenção por PF e UST.

19. Esse desenho impõe risco de dupla cobrança quando um mesmo resultado operacional atravessa camadas distintas do contrato. Sem regras auditáveis de anticontagem, conciliação e glosa (inclusive reprocessamentos, duplicidades, tentativas não concluídas e falhas de integração), pode haver antieconomicidade e incentivos inadequados, especialmente em cenário de instabilidade e retrabalho.

dfa



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

V.2. Critério de julgamento (menor preço global) versus execução (preço unitário e estimativos)

20. O edital teria adotado critério de julgamento por menor preço global, enquanto o contrato indica execução sob empreitada por preço unitário, com pagamentos variáveis e estimativos. Tal desenho, ainda que juridicamente possível, exige robustez máxima das estimativas de quantitativos, do orçamento referencial, das regras de medição e dos limites de consumo, sob pena de o “menor preço global” perder efetividade prática.

21. Se tais elementos não estiverem tecnicamente sólidos e plenamente auditáveis, a despesa final passa a depender de volumes e regras de mensuração sujeitas a controvérsia, reduzindo comparabilidade e vantajosidade e potencialmente contrariando diretrizes de planejamento e gestão de riscos previstas na Lei nº 14.133/2021.

V.3. Propriedade intelectual, cessão de código-fonte e risco de lock-in tecnológico

22. A previsão de PF/UST para manutenção e evolução, associada a eventual cláusula de propriedade autoral/intelectual em favor da contratada sobre produtos gerados sob tais métricas (conforme narrado), pode resultar em dependência tecnológica continuada e custo de saída elevado ao final do contrato.

23. Ainda que haja cessão de código-fonte da solução base, a retenção de propriedade das evoluções relevantes pode comprometer portabilidade, concorrência futura e autonomia do órgão, configurando risco de desvantajosidade estrutural (lock-in).

V.4. Descompasso temporal entre contratação (2024) e transição noticiada (2026)

24. A notícia de que instabilidades decorrentes de transição estariam ocorrendo somente em 2026, embora o contrato tenha sido celebrado em 2024, recomenda apuração sobre cronograma, marcos de implantação, ordens de serviço, recebimentos/aceites, itens efetivamente faturados e pagos e medidas



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

de gestão adotadas para assegurar continuidade do serviço ao cidadão durante coexistência e migração. Trata-se de aspecto que demanda confirmação documental e técnica, não sendo possível, nesta fase, afirmar atraso ou inexecução sem instrução.

V.5. Coerência entre instrumentos (TR, edital e contrato): reajuste, prazos e estimativas

25. Há notícia de possível inconsistência entre Termo de Referência e Contrato quanto ao índice de reajuste, o que demanda verificação. Divergências entre instrumentos, se não sanadas formalmente e com base legal, produzem insegurança jurídica e risco de distorção econômica.

26. O contrato expressa valor estimado com referência a 2 anos, embora tenha vigência de 60 meses. Isso exige apuração quanto ao custo total, limites e programação de consumo, coerência do orçamento estimado e transparência do modelo de faturamento em horizonte plurianual, considerando a multiplicidade de mecanismos de cobrança.

VI. SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E LGPD: RISCOS E QUESITOS DE AUDITORIA (DICETI)

27. O processamento de dados do trânsito envolve dados pessoais e ampla cadeia de acesso (incluindo integrações nacionais e credenciados). Embora o Termo de Referência liste medidas técnicas de segurança, não se evidenciam publicamente, de forma suficientemente objetiva e auditável, elementos de governança e proteção de dados, tais como:

- a) definição formal e contratual de papéis na LGPD (controlador, operador e suboperadores), com responsabilidades e limites;
- b) lista completa de subcontratadas/suboperadores e cadeia de acesso;
- c) parâmetros verificáveis de localização de dados e condições de transferência internacional (se existente);
- d) arquitetura e evidências de criptografia, gestão de chaves e



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

autenticação forte (IAM/MFA);

e) segregação de funções e trilhas de auditoria (logs), com integridade/imutabilidade e políticas de retenção;

f) SLAs de notificação e resposta a incidentes;

g) testes de contingência e recuperação de desastres, com RPO/RTO comprováveis;

h) evidências de testes de desempenho/carga e mecanismos de observabilidade;

i) direito de inspeção/auditoria e evidências de conformidade do provedor de nuvem, quando aplicável.

28. A contratação admite subcontratação de serviços de cloud computing até determinado limite (conforme narrado). Em contratações dessa natureza, o núcleo do risco está na cadeia de suboperadores e no controle do ambiente. Sem instrumentos verificáveis que assegurem auditabilidade do provedor, trilhas de acesso, segregação de funções, logs íntegros e direito de inspeção, as medidas podem permanecer declaratórias, com fragilidade para fiscalização e responsabilização.

29. Sem governança detalhada de integrações (padrões mínimos de autenticação, criptografia ponta a ponta, validação de mensagens, gestão de chaves e prevenção de fraude), amplia-se risco de incidentes, vazamentos, adulteração, indisponibilidade e efeitos em cascata sobre serviços ao cidadão.

VII. ENCAMINHAMENTO: AUDITORIA TÉCNICA (DICETI) E AUDITORIA CONTRATUAL/ECONÔMICA (DILCON)

30. Diante do exposto, mostra-se adequada a instauração de apuração técnica pelas unidades competentes deste Tribunal, em dois eixos integrados no caso:

(i) Auditoria de TI (DICETI): governança, segurança da informação, continuidade, migração, integridade/autenticidade de dados, gestão de acessos, logs,



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

observabilidade, contingência/DR (RPO/RTO) e suficiência da POC também quanto a segurança, desempenho, resiliência e auditabilidade.

(ii) Auditoria de regularidade/economicidade (DILCON): planejamento, pesquisa de preços e memórias de cálculo, coerência entre edital/TR/contrato, consistência entre critério de julgamento e modelo de execução/medição, clareza de escopo e critérios de aceite, regras de faturamento por eventos e por PF/UST, riscos de cumulatividade/anticontagem, reajuste, programação plurianual e custo total estimado.

DOS PEDIDOS

31. Ante o exposto, com arrimo na Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Estadual nº 2.423/1996), na Lei nº 14.133/2021 e nas normas regimentais e resolutivas aplicáveis, requer o Ministério Público de Contas a Vossa Excelência:

- a) O recebimento e a admissão da presente Representação Apuratória;
- b) A determinação de instrução pela Secretaria de Controle Externo, com atuação da DICETI e da DILCON, para realização de auditoria de conformidade e governança de TI e de auditoria da regularidade/economicidade da contratação e execução do Contrato nº 020/2024, contemplando os quesitos indicados nesta peça;
- c) A expedição de determinação ao DETRAN/AM para juntada/encaminhamento, em prazo a ser fixado, de cópia integral (digital) do processo administrativo do Pregão Eletrônico nº 076/2024–CSC e do Contrato nº 020/2024, incluindo, entre outros: Termo de Referência e anexos; documentos de planejamento (inclusive estimativas e memórias de cálculo); pesquisa de preços; proposta vencedora e documentação de habilitação; pareceres técnicos e jurídicos; ordens de serviço; cronograma e marcos de implantação/migração; artefatos, roteiros e evidências da POC; relatórios de indisponibilidade/incidentes e SLAs; termos de recebimento/aceite; medições; notas fiscais e pagamentos; aditivos/apostilamentos; e registros relativos a subcontratações/suboperadores, quando houver;



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7ª Procuradoria

d) A realização, se assim entenderem as unidades técnicas como necessário à elucidação dos fatos, de diligência/vistoria técnica, inclusive *in loco*, para verificação do estágio de migração, continuidade operacional, controles de acesso, trilhas de auditoria, contingência/DR e aderência entre execução, aceite e faturamento;

e) a notificação dos responsáveis no caso de confirmação de irregularidades e má-gestão contratual ou de serviços;

f) Ao final da instrução, o retorno dos autos a este Ministério Público de Contas para manifestação conclusiva.

Pede deferimento.

Manaus, 4 de março de 2026.

RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas