



FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
SBS Quadra 02 – Bloco F – Edifício FNDE – 4º andar – CEP 70.070-929

Processo nº 23034.024444/2012-91

DECISÃO DO PREGOEIRO

Ementa: Recurso interposto contra o Pregão Eletrônico nº 80/2012 (Apoio à gestão de Sistemas de Informação)

RECURSO

Recorrentes: POLIEDRO – INFORMÁTICA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA
HEPTA TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA
Recorrida: SPREAD SISTEMAS E AUTOMAÇÃO LTDA

I - RELATÓRIO

1. As empresas licitantes POLIEDRO – INFORMÁTICA, CONSULTORIA E SERVIÇOS LTDA e HEPTA TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA impetraram recurso administrativo, com fundamento no art. 26, do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, contra a aceitação e habilitação da empresa SPREAD SISTEMAS E AUTOMAÇÃO LTDA no Pregão Eletrônico nº 80/2012, que tem por objeto a contratação de empresas para prestação de serviços transitórios de Apoio à Gestão de Sistemas de Informação para o FNDE, conforme condições do edital e seus anexos.
2. Verificados os requisitos de admissibilidade, quais sejam, tempestividade, legitimidade e interesse, passamos à análise do pleito.
3. Em resumo, as Recorrentes contestam suas desclassificações, alegando que a análise de sua documentação foi realizada de forma equivocada, em especial quanto às diligências efetuadas e à avaliação dos atestados de capacidade técnica apresentados.
4. Por sua vez, a Recorrida solicita seja mantida a decisão anterior.
5. Este é o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

6. Submetemos a análise do mérito do recurso à área técnica responsável pela elaboração das especificações do objeto do edital, a qual se manifestou pelo não acolhimento das razões de recurso apresentadas, conforme parecer transcrito abaixo, que adoto como razão de decidir:

“ À CGCOM

Atendendo despacho dessa Coordenação, procedemos à leitura dos recursos interpostos pelas empresas HEPTA e POLIEDRO, bem como das contrarrazões da empresa SPREAD. Da leitura e detida análise dos instrumentos interpostos em fase recursal nada identificamos que seja capaz e passível de produzir a reforma dos pareceres técnicos (tanto no que se refere aos recursos da HEPTA, quanto ao recurso da POLIEDRO) exarados por esta DIRTE, o que mantém incólume a decisão de inabilitação da empresa HEPTA e a consequente habilitação da empresa SPREAD.

Logo, diante dos elementos constantes da NOTA TÉCNICA, em anexo, informamos que os argumentos colacionados pelas empresas HEPTA Tecnologia e Informática Ltda e POLIEDRO – Informática, Consultoria e Serviços Ltda, não trouxeram nenhum elemento ou fato novo que já não tenham sido objeto de avaliação da equipe técnica.

Assim sendo, no âmbito da competência técnica desta Diretoria, deliberamos pela improcedência dos recursos interpostos pelas empresas HEPTA Tecnologia e Informática Ltda e POLIEDRO – Informática, Consultoria e Serviços Ltda.

Ao negar-lhes, no mérito, provimento por não lhes assistirem razões de fato ou de direito, deliberamos pela manutenção das avaliações técnicas produzidas e declaramos tecnicamente vencedora no Edital de Pregão Eletrônico nº. 80/2012-FNDE a empresa **SPREAD**.

Brasília, 23 de abril de 2013.

MAURO CÂNDIDO MOURA
Diretor de Tecnologia - Substituto
DIRTE/FNDE/MEC

Nota Técnica

Avaliação técnica dos recursos administrativos interpostos pelas empresas HEPTA Tecnologia e Informática Ltda e POLIEDRO – Informática, Consultoria e Serviços Ltda e das contrarrazões de recurso interpostas pela empresa SPREAD Sistemas e Automação Ltda

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 80/2012

OBJETO: prestação de serviços transitórios de **Apoio à Gestão de Sistemas de Informação** dimensionados em Horas de Serviços Técnicos (HST) devidamente atrelados à entrega de produtos, aferidos com base em Acordos de Nível de Serviço (ANS), de acordo com as especificações, padrões técnicos de desempenho e qualidade estabelecidos pelo FNDE.

INTRODUÇÃO

A presente nota tem por escopo proceder à análise dos recursos administrativos e respectivos contrarrecursos interpostos pelas empresas concorrentes no certame licitatório acima referenciado.

Inicialmente, queremos registrar que, tanto neste momento quanto quando das avaliações e interpretações das regras editalícias, esta Equipe Técnica teve como foco a ampliação da disputa, sem que tal processamento viesse a comprometer¹: **(a) o interesse da administração** (princípio da persecução do interesse público e da sobreposição deste sobre o interesse privado); **(b) a finalidade e a segurança da contratação** (princípios da eficácia, da eficiência e da economicidade); e **(c) o interesse dos particulares** (princípio da isonomia, em que a regra de avaliação e julgamento é aplicável e aplicada a todos indistintamente, com o balizamento feito pelo princípio da impessoalidade).

É corrente o entendimento jurisprudencial e doutrinário de que ao Órgão licitante compete, em sede de pregão eletrônico, a avaliação da aceitação da proposta observada a disposição legal contida no art. 26, § 3º, do Decreto nº. 5.450/05.

É neste sentido que ora se constrói o presente parecer que, na forma de Nota Técnica, encontra assento, ainda, na aplicação subsidiária da Lei do Processo Administrativo², que determina que as decisões administrativas devam ser motivadas explícita, clara e congruentemente, fundamentados em pareceres, informações, decisões ou propostas³ os quais serão parte integrante do julgamento proferido pela autoridade competente⁴, a quem competirá acolher, de forma justificada a presente **NOTA TÉCNICA**.

¹ - parágrafo único.

² - Lei nº. 9.784, de 29/01/1999.

³ - art. 50, §1º c.c §3º.

⁴ - art.s 47 a 49.

É, portanto, na estrita observância dos elementos aqui colacionados que ora procedemos à manifestação quanto aos instrumentos interpostos na fase recursal, encaminhados a esta Diretoria pela Coordenação-Geral de Compras e Contratos.

Vale consignar que a presente Nota Técnica se restringe, eminentemente, aos aspectos de natureza técnica, não sendo feita qualquer avaliação quanto ao juízo de admissibilidade, tempestividade, etc. Portanto, este documento se presta, exclusivamente, ao fornecimento de elementos subsidiários à decisão das esferas competentes, consoante aplicação analógica do AC-3191-36/07-1:

7.1 Determinar à Imprensa Nacional⁵ que:

[...]

7.1.2 fundamente suas decisões com base em notas e estudos técnicos nas respostas às impugnações a editais de licitação, anexando ou disponibilizando os documentos utilizados na argumentação, de modo a atender o disposto no art. 50, § 1º, da Lei 9.784/99;

Vale, também, registrar – ainda que para fins de posicionamento técnico – o entendimento do e.TCU quanto à forma de respostas aos recursos administrativos sintetizados no julgado⁶ que ora transcrevemos:

Representação. Pregão Eletrônico para Registro de Preços. Aquisição de materiais esportivos a serem utilizados no âmbito do Programa Segundo Tempo, ao longo de 2012, em todo o território nacional. Recurso de licitante: respostas sem análise específica de cada ponto questionado. Princípio da Motivação dos Atos Administrativos. Determinação]

[ACÓRDÃO]

9.1. conhecer da Representação que trata os presentes autos, bem como da outra a que se refere o TC 034.199/2011-0 (em apenso), por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-las parcialmente procedentes;

9.2. determinar à Subsecretaria de Planejamento Orçamento e Administração, da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte - ME que, em futuras licitações:

[...]

9.2.2. explicitar a análise de todas as questões levantadas, por ocasião da apreciação de recurso administrativo interposto por licitante, em obediência ao art. 3º da Lei 8.666/1993;

[VOTO]

[...]

13. De igual modo, e também em respeito ao princípio da motivação dos atos administrativos no processo licitatório, julgo necessária a emissão de determinação à unidade responsável pelo certame para que explicitar a análise de todas as questões levantadas, por ocasião da apreciação de recurso administrativo interposto por licitante.

[RELATÓRIO]

[...]

83. Entretanto, observa-se que a ausência de análise específica de cada ponto questionado mediante o recurso apresentado pela empresa [omissis] comprometeu a transparência do

⁵ - Acórdão 3191-36/07-1, Sessão: 16/10/07, Grupo: 0, Classe: 0, Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO – Fiscalização. Ver, também: AC-2211-32/10-P Sessão: 01/09/10 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro AUGUSTO NARDES – Fiscalização

⁶ - Acórdão 3654-16/12-2, Sessão: 22/05/12, Grupo: I, Classe: V,I Relator: Ministro MARCOS BEMQUERER – Fiscalização. Ver, também: AC-1188-16/11-P Sessão: 11/05/11 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI – Fiscalização; AC-2211-32/10-P Sessão: 01/09/10 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro AUGUSTO NARDES – Fiscalização;

processo licitatório. Agindo assim, impediu a recorrente de conhecer os motivos pelos quais alguns recursos foram deferidos e, principalmente, os do indeferimento dos demais. Tal procedimento contraria o princípio da motivação dos atos administrativos (art. 50, incisos I e V, da Lei n. 9.784/1999) e do julgamento objetivo (art. 3º da Lei n. 8.666/1993).

Fica, portanto, ao critério do Pregoeiro o que ou quais os elementos técnicos que deverão compor o conjunto de elementos para a tomada de decisão, consoante preconiza o § 1º do art. 50 da Lei nº. 9.784/99, de aplicação subsidiária.

Antes de contextualizarmos os recursos interpostos cumpre registrar que a empresa **MSA-INFOR Sistemas e Automação Ltda** interpôs contrarrazões de recurso, por intermédio da SPREAD – Sistemas e Automação a quem fez outorga por procuração, acostada à sua peça.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Em atendimento ao encaminhamento promovido pela CGCOM/DIRAD procedemos à leitura dos recursos produzidos pelas empresas **HEPTA Tecnologia e Informática Ltda e POLIEDRO – Informática, Consultoria e Serviços Ltda**, cujos elementos podem ser assim resumidos:

1.a) POLIEDRO – Informática, Consultoria e Serviços Ltda – Razões do Recurso

1. Inicialmente, a Recorrente discorreu por longas 14 páginas acerca dos princípios jurídicos licitatórios e constitucionais.
2. Às folhas 14 e 15, título III, conceitua Acordo de Nível de Serviço, sob o título “*O método de aferição de prestação de serviços – não padronizado – adoção de método e conceituação individual*”. Produz os seguintes entendimentos:
 - a. *Ora, se o ANS é documento “acordado entre os requisitantes ou interessados em um determinado serviço de TI”, logo, a sua elaboração tem caráter subjetivo, não existindo qualquer padrão na sua definição, eis que elaborado de comum acordo entre as partes que entabularam determinado contrato.*
 - b. *Se não existe qualquer padrão de elaboração de ANS, como pode pretender o FNDE atribuir aos atestados uma exigência que não tem critério objetivo? Destarte, as licitantes poderão apresentar atestados em que os padrões de execução de serviços sejam dispares, no entanto estejam sendo valorados de igual modo pelo FNDE, o que fere flagrantemente o princípio da isonomia.*
 - c. *Ademais, vale ressaltar que, não é porque determinado serviço não tenha sido objeto de acordo de nível de serviço que na sua execução não esteja presente “características de carga de trabalho, papéis e responsabilidade dos atores envolvidos, prioridades e procedimentos de exceção (sic.), entre outros aspectos”*
3. No título IV – fls. 16 a 23 – a Recorrente ataca a Nota Técnica do FNDE e questiona as diligências em relação aos atestados da ANAC (item 4.1, fls 16 a 21), do Ministério das Comunicações (item 4.2, fls. 21 e 22) e do FNDE (item 4.3, fls. 22 e 23), nos seguintes termos:
 - a. **Quanto ao Atestado da ANAC:**
 - i. **Ocorre que a premissa utilizada para se excluir os atestados fornecidos pela ANAC não encontra respaldo no Edital. Veja-se que no item X do Termo de Referência não existe qualquer exigência de que o contrato correspondente ao atestado deveria prever Acordo de Nível de Serviço.**

- ii. *Não bastasse a conclusão ser equivocada e em sentido diametralmente oposto do que se espera e do que foi averiguado pelo próprio FNDE, **salta aos olhos o fato de que não existe no Edital qualquer exigência de previsão contratual em relação ao SLA.***
 - iii. *O FNDE desconsiderou um atestado em que a ANAC afirma categoricamente que os serviços foram prestados com acordo de nível de serviços, usando como critério o fato de não haver previsão contratual, critério este que sequer estava disposto no Edital, não tem previsão legal, doutrinária ou jurisprudencial!*
 - iv. *Neste sentido, o que a diligência deveria se restringir é verificar a existência de evidências de mensuração de serviços, resultado, conformidade, qualidade, prazo, todas elas ou parte delas na prestação dos serviços, não sendo escopo da diligência, até por ser absolutamente irrelevante, verificar se no texto do contrato continha referências explícitas a Acordo de Nível de Serviços.*
 - v. *Desta forma, nos cabe esclarecer que a diligência não pode ser utilizada meramente como mecanismo de se afastar determinada licitante. O seu emprego com utilização de critérios ilegítimos e em desacordo com o Edital e a Lei, constitui em desvirtuamento do artigo 43 da Lei 8.666/93.*
 - vi. *Em outro momento a Nota Técnica afirma que "evidências de práticas de gerenciamento de projetos não foram identificadas"« Sobre esta afirmação temos a esclarecer que não existe base fática que sustente esta afirmação. Isto porque, juntamos anexo, documentação bastante para comprovar a execução de gerenciamento de projetos no contrato da ANAC (doc anexo).*
 - vii. *Não há qualquer lógica na aplicação deste mecanismo. Assim como o fundamento utilizado para desconsideração dos atestados fornecidos pela ANAC não possui sustentação lógica, editalícia, legal ou jurisprudencial.*
- b. Quanto ao atestado do Ministério das Comunicações:**
- i. *Cabe argumentar que, entre os documentos apresentados pela Licitante e pelo MC, Contrato 03/2006 , consta no item 13.2, alínea "a" MULTA para a não execução do serviço: "a) pelo atraso na execução dos serviços: multa moratória de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) ao dia sobre o valor do contrato, limitada a 10% (dez por cento) do valor do mesmo; "*
 - ii. *Ou seja, ao contrário do que afirmado pelo FNDE, existia na prestação do serviço características de acordo de nível de serviço, mesmo que não houvesse nomenclatura explícita, importando para o FNDE se a empresa prestou o serviço obedecendo tais exigências.*
- c. Quanto ao atestado fornecido pelo FNDE:**
- i. *Novamente, ao invés de detalhar os serviços prestados, analisar os próprios procedimentos internos adotados para mensuração de qualidade e prazos, a diligência se limitou a identificar se existia previsão contratual para SLA.*
 - ii. *A diligência propriamente dita sequer existiu, apenas se limitou a repetir a mesma linha equivocada de análise dos atestados anteriores. Linha esta que, como já dito, não encontra amparo no instrumento convocatório, na lei ou na jurisprudência.*
 - iii. *Desta forma, fica evidente que o executor da diligência desconhece o próprio FNDE, não tem conhecimento do serviço prestado pela Poliedro, das diversas metodologias constantes no ambiente tecnológico do órgão, o que resultou na conclusão equivocada de que o atestado apresentado não serve para comprovar os serviços ora licitados.*

4. Em sede de pedido a Impetrante postula:

- a. Pelo recebimento com efeito suspensivo
- b. Pela revisão da decisão;
- c. Pela declaração de habilitação da Recorrente;
- d. Pela produção de nova diligência; e,
- e. Pelo encaminhamento à instância superior em caso de denegação.

É o relatório sintético dos termos recursais da empresa POLIEDRO Ltda, que analisaremos mais adiante.

1.b) SPREAD – Sistemas e Automação Ltda – Contrarrazões ao recurso da POLIEDRO Ltda

1. Em sede de contrarrecurso a Impetrante resume o inconformismo da Recorrente em três pontos basilares:
 - a. *“a diligência promovida pelo FNDE não esclareceu corretamente os atestados apresentados, tendo sido considerado pela Nota Técnica, inclusive, questões que vão além do que exigido no Edital”.*
 - b. *A premissa utilizada para avaliar os atestados de capacidade técnica fornecida pela POLIEDRO não encontra respaldo no edital, ocorrendo equívoco na condução da diligência e elaboração da Nota Técnica.*
 - c. *Não existe no edital qualquer exigência de previsão contratual em relação ao SLA.*
2. Discorre rebatendo cada um dos itens acima, assim discorrendo:
 - a. *reconhece a POLIEDRO que não constam da documentação apresentada para atendimento das diligências, os critérios, objetivos, que permitiriam verificação a similaridade ou adequação dos serviços prestados e os requisitos do Edital.*
 - b. *A Comissão, no entender da recorrente, deveria "adivinhar", para atendimento às exigências do Edital, que existem critérios na prestação de serviços pela POLIEDRO, os quais, além de não constarem da documentação apresentada, não foram previamente acordados entre contratante e contratada. Isso em um Contrato Administrativo, onde a formalidade é requisito da legalidade, publicidade e isonomia.*
 - c. *Ao analisar, em diligência, documentos em busca da verificação de adequação dos atestados apresentados, a Comissão coíeta as evidências que entende necessárias e suficientes, não se limitando a categorias de documentos que são, exemplificativamente (e não restritamente), relacionados no Edital.*
 - d. *Na mesma equivocada linha de entendimento, aduz a recorrente que a simples previsão genérica de multa por atraso na execução de serviços, em um Contrato, para atender as disposições da Lei 8.666/93, seria evidência expressa de existência de Acordo de Nível de Serviços, conclusão essa que não se coaduna com os princípios da impessoalidade.*
 - e. *O recorrente rebela-se, também, contra as conclusões a que Comissão da Diretoria Técnica do FNDE chegou ao analisar atestado do próprio FNDE, quando esta consignou que o Contrato entre as partes (POLIEDRO e FNDE) trata de alocação de recursos por homem/hora e não horas técnicas, aplicadas em projetos, como exigido no Edital.*
 - f. *Necessário reconhecer que a interpretação do FNDE ao atestado emitido pelo próprio FNDE é autêntica, pois realizada pelo próprio ente público que o emitiu, não admitindo controvérsias. Também em relação a este documento, melhor sorte não assiste ao Recorrente POLIEDRO.*
 - g. *Alega a recorrente que a avaliação dos atestados foi incorretamente realizada pela Diretoria de Tecnologia, que teria aplicado um critério não previsto no edital, no que se refere à exigência de Acordo de Nível de Serviço (SLA) e também para a conversão e apuração de horas técnicas atestadas.*
 - h. *Cabe ressaltar que há no Edital expressa exigência de comprovação por atestados de capacidade técnica da utilização de Acordo de Nível de Serviço (item X.I.3.3) e das horas de serviços técnicos realizadas, por atividade profissional, em qualquer período*

consecutivo de 12 (doze) meses (item X.1.3.4). O Edital define também a aplicação de critérios para conversão, em horas técnicas, quando os atestados apresentados pelas licitantes consignassem outra unidade de medida (item X.1.3.6), conforme transcrevemos abaixo:

[...]

- i. Conforme demonstrado na Nota Técnica, os atestados referentes aos clientes ANAC, Ministério das Comunicações e FNDE não comprovam a utilização de SLA, conforme exigência do edital. Quanto à comprovação das horas técnicas mínimas por atividade o FNDE adotou um único critério norteador para análise técnica dos atestados de todas as licitantes, este fato levou o FNDE a adotar a distribuição proporcional de esforço de cada Serviço Técnico de acordo com a disciplina correspondente ou que contemple o serviço, conforme a Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas do FNDE (MDS - FNDE). Porém, a adoção deste critério não foi suficiente para classificar a recorrente, pois seus atestados não comprovaram a quantidade mínima de horas por atividade, num mesmo período, exigência do edital.*
3. Conclui, a Contrarrecorrente, com postulação pelo não acolhimento das razões recursais e manutenção da decisão atacada pela POLIEDRO Ltda.

É o relatório sintético dos termos contrarrecursais da empresa SPREAD Ltda

2.a) HEPTA Tecnologia e Informática Ltda – Razões do Recurso:

1. Inicialmente, a Recorrente afirma que, durante as diligências realizadas pela área técnica do FNDE, a contabilização das horas informadas nos atestados apresentados foi feita de forma incorreta, tendo sido utilizados critérios não previstos no edital.
2. Ainda, a Recorrente alega que a tabela informada no item 12 da Nota Técnica “*apresenta grave distorção e inovação editalícia, pois que, primeiro não está contida no edital nem mesmo no anexo que trata da Metodologia de Desenvolvimento de Sistema do FNDE*”.
3. Em outro ponto, quanto à exigência do item X.1.5 do Termo de Referência, a Recorrente vale-se de um entendimento equivocado, pois o edital é claro ao exigir que a comprovação de todos os serviços deva ser feita em um período consecutivo de 12 meses. Ou seja, a execução de todos os serviços constantes dos atestados apresentados deve ter sido realizada em um período consecutivo de 12 meses.
4. A Recorrente questiona os métodos utilizados para contabilizar as horas contidas em seus atestados de capacidade técnica. Informa que a taxa de conversão descrita no item X.1.3.6 do TR foi aplicada de forma equivocada nos atestados apresentados em horas sobre a tabela, a Recorrente informa “*desconhecemos o fato da metodologia RUP estabelecer percentuais para cada uma destas etapas*”, além de questionar o porquê do total de horas apresentadas nos atestados ter resultado em um aproveitamento apenas 46,9%.
5. A Recorrente alega que “*É impossível aludir que as etapas do desenvolvimento de sistemas não tenham sido cumpridas, tal como comprovadas em atestados oferecidos pela empresa*”.
6. Com relação aos atestados da Advocacia Geral da União – AGU, a Recorrente informa que a área técnica se equivocou ao considerar imprestáveis os 2 (dois) documentos apresentados. De acordo com aquela empresa, o FNDE desconsiderou os atestados apresentados, tendo considerado apenas as informações obtidas nas diligências, informando:

“a partir do momento que a Diretoria de Tecnologia considera apenas a informação contida na diligência está, portanto, inovando, ou seja, criando novo critério para habilitação técnica das empresas interessadas no certame, invertendo a ordem legal, uma vez que não se limitou a esclarecer ou complementar as informações contidas nos atestados, ao contrário, decidiu pelo que contido na diligência, desprezando o que declarou o Atestado, incorrendo em direta violação ao texto legal”

7. A Recorrente apresentou notas fiscais referentes ao contrato da AGU, e solicitou que seja considerado o quantitativo de 100% dos serviços constantes do contrato com a AGU, e não 20%, conforme declarado na Nota Técnica.
8. Com relação ao atestado da Imprensa Nacional, a Recorrente afirma que não foram computadas as horas relativas aos serviços nas áreas de Gerência de Projetos e Arquitetura de Software.
9. Finalizando seu recurso, a empresa HEPTA alega ter havido irregularidade na documentação apresentada pela Recorrida. Mencionando o atestado de capacidade técnica emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, a Recorrente afirma que o contrato foi firmado mediante a execução por pontos de função enquanto o atestado foi emitido em horas trabalhadas.

É o relatório sintético dos termos recursais da empresa HEPTA S/A, que analisaremos mais adiante.

2.b) **SPREAD – Sistemas e Automação Ltda – Contrarrazões ao recurso da HEPTA Ltda:**

1. A Contrarrecorrente sustenta que é a própria Recorrente que reconhece a notória aplicação metodológica do RUP na área de Tecnologia da Informação, destacando a expressa previsão editalícia quanto à aplicação de critérios de conversão dos quantitativos descritos nos atestados.
2. Destaca o art. 61 da Lei nº. 4.320/64 que defini os critérios e requisitos para emissão de nota de empenho objetivando demonstrar que este documento, por si só, “não se presta à (sic.) substituir o ‘estimado’ que consta do atestado, pelo ‘realizado’, como exigido para comprovar a capacidade técnica mínima exigida em Edital”.
3. Argumenta, finalmente, que a Recorrente HEPTA reconhece a não comprovação dos quantitativos mínimos em gerência de projeto, administração de dados e arquitetura de software, na medida em que “... *deseja sejam consideradas como suas as horas técnicas prestadas por suas consorciadas, no contrato que mantém com a AGU, cujo atestado refere-se, ademais a horas ‘estimadas’ e não horas realizadas*”.
4. No que se refere aos elementos suscitados pela Recorrente em relação à sua documentação técnica, a Contrarrecorrente sustenta que:

“... é a própria recorrente que consigna em seu recurso (item 13), a metodologia editalícia que equivale 12 horas técnicas a um ponto de função (item X.1.3.6 do Edital) ... Assim como consigna a própria recorrente HEPTA, havendo prévia e expressa disposição na ‘Lei do Certame’ ... a conversão de pontos de função para horas técnicas ... é absolutamente apropriado para comprovar os serviços realizados ...”
5. Conclui pugnano pela improcedência recursal à luz do art. 3º da Lei 8.666/93 com destaque aos princípios da seleção da proposta mais vantajosa e da vinculação ao instrumento convocatório.

É o relatório sintético dos termos contrarrecursais da empresa SPREAD Ltda.

ANÁLISE TÉCNICA DOS RECURSOS:

Inicialmente é preciso resgatar os critérios e métodos que nortearam e norteiam a conduta da equipe técnica que atua como unidade de apoio ao Sr. Pregoeiro e às suas decisões, valendo, de pronto, registrar que em sede de avaliação da qualificação técnica há que se observar o seguinte regramento legal, assim hierarquizado:

1. Constituição Federal do Brasil, art. 37, inciso XXI;

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, [...] o qual somente permitirá **as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.***

2. Lei nº. 10.520/02, art. 4º, inciso XIII;

*Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:
[...]*

*III - a **habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante [...] atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;***

3. Decreto Federal nº. 5.450/05, art. 9º, inciso V; art. 12; art. 14, inciso II; 21, § 3º;

*Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:
[...]*

*V - **definição das exigências de habilitação, [...] consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração;***

*Art. 12. **Caberá à equipe de apoio, dentre outras atribuições, auxiliar o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório.***

*Art. 14. **Para habilitação dos licitantes, será exigida, exclusivamente, a documentação relativa:***

[...]

*II - **à qualificação técnica;***

Art. 21. Após a divulgação do edital no endereço eletrônico, os licitantes deverão encaminhar proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço e, se for o caso, o respectivo anexo, até a data e hora marcadas para abertura da sessão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, quando, então, encerrar-se-á, automaticamente, a fase de recebimento de propostas.

[...]

§ 2º Para participação no pregão eletrônico, o licitante deverá manifestar, em campo próprio do sistema eletrônico, que cumpre plenamente os requisitos de habilitação e que sua proposta está em conformidade com as exigências do instrumento convocatório.

§ 3º A declaração falsa relativa ao cumprimento dos requisitos de habilitação e proposta sujeitará o licitante às sanções previstas neste Decreto.

4. Termo de Referência, Título X – Condições Gerais, itens X.1 a X.1.14:

X – CONDIÇÕES GERAIS

X.1. Do Atestado de Capacidade Técnica

X.1.1. O julgamento das propostas de preços será pelo critério do PREÇO GLOBAL, sendo declarada vencedora a licitante que [...] e que atender a todos os requisitos e exigências técnicas do certame, [...] comprovando que a empresa licitante executou a prestação de serviço compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto do Termo de Referência no que concerne a serviços de apoio técnico especializado envolvendo as seguintes áreas: Gerência de Projetos, Análise de Negócios, Arquitetura de Software, Análise de Sistemas, Administração de Dados, Gerência e/ou Análise de Requisitos;

X.1.2. Caberá à Licitante vencedora a apresentação de atestado(s) de capacidade técnica, [...] que comprove(m) a aptidão, da LICITANTE, para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e prazos com o objeto da licitação;

X.1.3. Define-se como Serviço Compatível ao objeto desta contratação a prestação de serviços que:

X.1.3.1 Concerne a serviços de apoio técnico especializado envolvendo as áreas de Gerência de Projetos, Análise de Negócios, Análise de Sistemas, Administração de Dados, Arquitetura de Software, Gerência e/ou Análise de Requisitos;

X.1.3.2 Serviços estes prestados por meio de atendimento de demandas;

X.1.3.3 Serviços estes mensurados, controlados e validados por meio de Acordo de Nível de Serviço, apurados através de indicadores de desempenho.

X.1.3.4 O(s) Atestado(s) de Capacidade Técnica deverão indicar a quantidade de Horas de Serviços Técnicos realizadas pela licitante, em qualquer período consecutivo de 12 (doze) meses, contemplando as Atividades Profissionais no percentual do volume estimado, conforme quadro abaixo:

TABELA XVI – COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICA

| SERVIÇO TÉCNICO | HST - ANUAL | | Volume a ser comprovado por atestado no período de 12 meses, admitido o somatório de atestado no mesmo período |
|-------------------------------------|-------------|----------------------|--|
| Denominação | Estimativa | % do Volume Estimado | |
| Gerência de Projetos | 10.560 | 50 | 5.280 |
| Análise e/ou Gerência de Requisitos | 42.240 | 50 | 21.120 |
| Análise de Sistemas | 19.008 | 50 | 9.504 |
| Administração de Dados | 10.560 | 50 | 5.280 |
| Arquitetura de Software | 12.672 | 30 | 3.801 |
| TOTAL | 95.040 | | 44.985 |

X.1.3.5 [...]

X.1.3.6 **Serão aceitos Atestados de Fábrica de Software em Ponto de Função**, para os quais será adotada a taxa de entrega de 12 H/PF (doze horas por ponto de função), desde que contemplem as atividades profissionais acima listadas;

X.1.4. [...];

X.1.5. [...];

X.1.6. [...];

X.1.7. Um atestado poderá comprovar mais de uma experiência exigida. Será(ão) considerado(s) apenas o(s) atestado(s) apresentado(s) relacionado(s) à prestação de serviços compatíveis ao objeto ora contratado.

X.1.8. [...];

X.1.9. [...];

X.1.10. Conforme previsto na Lei 8.666, no art. 43 § 3º e em consonância com as orientações e determinações do Tribunal de Contas da União, **os Atestados de Capacidade Técnica apresentados serão objeto de diligência para verificação de autenticidade de seu conteúdo, momento em que serão solicitados ao emitente dos atestados documentos e evidências que descrevam e comprovem a execução dos serviços ali declarados:**

X.1.11. No processo de diligência serão colhidas evidências que comprovem a capacidade técnica, tais como: relatórios, registros de reunião, impressão das telas dos aplicativos e sistemas, documentação de projetos (planejamento de projeto, planos de gestão, documentos de requisitos, diagramas, especificações técnicas, padrões, dentre outros) para a devida comprovação dos serviços atestados;

X.1.12. Serão buscadas, ainda, evidências da utilização de melhores práticas de Governança de TI alinhadas a Gerenciamento de Projetos, Desenvolvimento de Software e Segurança da Informação (PMBOK, ITIL v.3, CMMI, MPSBR, COBIT 4.1, ISO/IEC 27002, ISO/IEC 27001, ISO/IEC 20000, ISO/IEC 17799, ISO/IEC 15504, ISO/IEC 12207, ISO/IEC 9196 ou equivalentes), conforme tabela a seguir:

TABELA XVII – Evidências de Diligência

| Processos utilizados na prestação dos serviços | Anexar Documentos comprobatórios (relatórios, registros de reunião, impressão das telas dos aplicativos e sistemas) |
|--|---|
| Gerenciamento do Escopo | Descrição do processo de Gerenciamento do Escopo. <ul style="list-style-type: none">• Implementação das práticas de:<ul style="list-style-type: none">▪ Planejamento do escopo.▪ Detalhamento do escopo.▪ Verificação do escopo.▪ Rastreabilidade de Requisitos▪ Controle de mudanças do escopo. |
| Gerenciamento de Riscos | Descrição do processo de Gerenciamento de Riscos. <ul style="list-style-type: none">• Implementação das práticas de:<ul style="list-style-type: none">▪ Planejamento do gerenciamento dos riscos.▪ Identificação dos riscos.▪ Análise qualitativa dos riscos.▪ Planejamento de resposta aos riscos.▪ Monitoramento e controle dos riscos. |
| Revisões Técnicas | Descrição do processo de Revisões Técnicas <ul style="list-style-type: none">• Implementação das práticas de: |

| | |
|-------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planejamento das Revisões Técnicas. ▪ Execução das revisões técnicas ▪ Acompanhamento das revisões técnicas. |
| Implantação | Descrição do processo de Implantação <ul style="list-style-type: none"> • Documentos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Manual ou Guia de Implantação; ▪ Registros de transferência de conhecimento ▪ Termos homologação e Aceite do Produto |
| Manutenção | Descrição do processo de Manutenção: <ul style="list-style-type: none"> • Evidências: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Procedimentos de manutenção ▪ Avaliação de indicadores de desempenho ▪ Registros de atualização de versões decorrentes de manutenção |

X.1.12.1 **Encontrada divergência entre o especificado nos atestados e o apurado em eventual diligência, inclusive validação do Contrato de prestação de serviços entre o emissor do atestado e a licitante, além da desclassificação no processo licitatório, fica sujeita a licitante às penalidades cabíveis;**

X.1.13. **A recusa do emitente do atestado em prestar esclarecimentos, informações, fornecer documentos comprobatórios, etc, desconstituirá o atestado de capacidade técnica e poderá configurar prática de falsidade ideológica, ensejando comunicação ao Ministério Público Federal e abertura de Processo Administrativo Disciplinar, para fins de apuração de responsabilidade,** em atendimento ao termos do Acórdão nº. 1724/2010-Plenário:

[...]

X.1.14. Tal prática de diligência, além de absolutamente regular e legalmente prevista, vem recebendo do TCU reiteradas recomendações no sentido de que seja aplicada, a exemplo dos julgados que transcrevemos com os nossos destaques:

[...]

5. Lei nº. 8.666/93, art. 30, inciso II, subsidiariamente

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Resgatados os termos legais da atuação da Equipe de Apoio é preciso registrar que, de todas as diligências realizadas, foram lavradas atas subscritas pelos técnicos designados pelo FNDE; bem como pelos Servidores diligenciados, como consta das fls. 728 e segs (atestados da POLIEDRO) e fls. 1483 e segs (atestados da HEPTA).

Assim sendo passamos à análise dos pontos indicados pelas Recorrentes.

1. **Quanto aos elementos apresentados pela empresa POLIEDRO – Informática Consultoria e Serviços Ltda**

a. Em síntese os argumentos formulados pela Recorrente residem na questão da total ausência de sua capacidade em comprovar experiência em relação a contratos mensurados por Níveis Mínimos de Serviços⁷.

b. O argumento lançado pela Recorrente de que não havia previsão editalícia não subsiste, posto que o item X.1.1.3, abaixo transcrito, não deixa qualquer dúvida quanto à definição da compatibilidade com a licitação:

X.1.1. Define-se como Serviço Compatível ao objeto desta contratação a prestação de serviços que:

X.1.1.1 Concerne a serviços de apoio técnico especializado envolvendo as áreas de Gerência de Projetos, Análise de Negócios, Análise de Sistemas, Administração de Dados, Arquitetura de Software, Gerência e/ou Análise de Requisitos;

X.1.1.2 Serviços estes prestados por meio de atendimento de demandas;

X.1.1.3 Serviços estes mensurados, controlados e validados por meio de Acordo de Nível de Serviço, apurados através de indicadores de desempenho.

c. Vale registrar que tanto o Edital quanto o Termo de Referência já estabeleciam no objeto da licitação que a contratação será aferida com base em ANS, *verbis*:

Do Edital:

*1.1. Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços transitórios de Apoio à Gestão de Sistemas de Informação dimensionados em Horas de Serviços Técnicos (HST) devidamente atrelados à entrega de produtos, **aferidos com base em Acordos de Nível de Serviço (ANS), de acordo com as especificações, padrões técnicos de desempenho e qualidade estabelecidos pelo FNDE, mediante Ordens de Serviço (OS), limitadas ao quantitativo máximo de HST estimado, sem garantia de consumo mínimo, de acordo com os critérios estabelecidos neste Edital e seus Anexos.***

Do Termo de Referência

*1.1. Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços transitórios de Apoio à Gestão de Sistemas de Informação dimensionados em Horas de Serviços Técnicos (HST) devidamente atrelados à entrega de produtos, **aferidos com base em Acordos de Nível de Serviço (ANS), de acordo com as especificações, padrões técnicos de desempenho e qualidade estabelecidos pelo FNDE, mediante Ordens de Serviço (OS), limitadas ao quantitativo máximo de HST estimado, sem garantia de consumo mínimo, de acordo com as condições e especificações constantes deste Termo de Referência e em seus respectivos Encartes.***

d. A argumentação de não haver um modelo de ANS que possa sustentar uma diligência é falaciosa além de ser usada apenas como ponto de apoio (por sinal insipiente e totalmente frágil) para justificar a falta de experiência comprovada na gestão de contratos, não se subsiste posto que a própria Recorrente cita (fls. 15) a Nota Técnica 6/2010 – SEFTI/TCU – Versão 1.2.

e. Daquela nota técnica (que produziu seis entendimentos acerca da matéria) extrai-se a seguinte análise, com os destaques por nos produzidos:

⁷ - Nomenclatura determinada pela Nota Técnica nº. 06/2010 versão 1.2 SEFTI/TCU, publicizada por determinação do Acórdão 1.233/2012-Plenário, em novembro/2012.

24. Destaca-se que a importância desse processo para a APF já foi reconhecida pelo TCU no âmbito do Relatório de Fiscalização que deu origem ao Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, conforme segue:

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

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

25. Silva e Cruz (2009, p. 5) compilaram da literatura especializada **elementos que são utilizados para caracterizar um nível de serviço:**

a) definição e especificação dos processos a serem realizados e dos produtos a serem entregues;

b) definição e especificação de metas de desempenho e de qualidade que deverão ser cumpridas para aceitação dos produtos entregues;

c) definição e limitação de papéis e responsabilidades entre cliente e fornecedor;

d) definição de indicadores e métricas;

e) especificação da necessidade de revisão periódica do nível de serviço;

f) definição de cláusulas de penalidades e de incentivo;

g) definição de mecanismos de monitoramento dos níveis de serviço, incluindo a responsabilidade pelo mesmo;

h) definição de relatórios de monitoramento do cumprimento do nível de serviço;

i) definição de procedimentos de resolução de disputas;

j) definição da propriedade intelectual do produto entregue.

[...]

46. Cada uma dessas metas pode ser chamada de “metas de serviço”, **enquanto o conjunto delas (ou requisitos mínimos) define o nível mínimo de serviço contratado. No âmbito dos processos licitatórios para contratação de serviços de TI, essas metas devem ser especificadas com clareza e precisão no termo de referência.**

47. Com o propósito de medir o desempenho do fornecedor, é necessário que a organização contratante se utilize de instrumentos capazes de aferir o cumprimento das metas de serviço estabelecidas em contrato. Nesse sentido, o uso de indicadores de desempenho é essencial para avaliar a eficiência da empresa na prestação do serviço e, com base nisso, efetuar a remuneração devida.

[...]

49. Em consonância com o Decreto 2.271/1997, sempre que possível devem ser utilizadas métricas quantitativas de serviços prestados pelo fornecedor. Por exemplo, em serviços de desenvolvimento e manutenção de software é bastante usual medir os serviços realizados em termos da métrica de pontos de função. **A seguir são apresentados outros exemplos de indicadores e métricas comuns por segmento de serviço no mercado:**

| Serviço | Indicadores | Métrica |
|---------|-------------|---------|
|---------|-------------|---------|

| | | |
|---------------------------------|---|--|
| 1. Desenvolvimento de Software. | tamanho funcional; índice de atrasos na entrega dos artefatos; índice de não conformidade com os requisitos; índice de erros na operação do software. | a1) ponto de função; a2) ponto de caso de uso; n. de entregas atrasadas/n. total de encomendas; n. de não conformidades por requisito; n. de erros por unidade de tempo. |
| 2. Suporte ao Banco de Dados. | tempo médio para reestabelecimento do banco de dados; tempo médio entre falhas; índice de disponibilidade no mês do Banco de Dados. | minutos, horas; horas, meses, anos; percentual do tempo máximo de disponibilidade previsto. |
| 3. Link de dados. | qualidade do link comunicação de dados; velocidade garantida do link; tempo médio para reestabelecimento do link; tempo médio entre falhas; índice de disponibilidade no mês do link. | percentual de pacotes perdidos; percentual da velocidade nominal; minutos; minutos; percentual do tempo máximo de disponibilidade previsto. |
| 4. Suporte técnico a usuários. | índice de chamados resolvidos em até sessenta minutos do seu recebimento; Índice de chamadas atendidas em até trinta segundos. | percentual dos chamados totais; percentual dos chamados totais. |

Quadro 1 – Exemplos de Indicadores de desempenho

50. Constata-se, portanto, que a definição de metas de prazo, de qualidade e de produtividade aliada ao uso de indicadores e métricas possibilitam ao gestor público dispor de meios que facilitam a adequada avaliação do serviço prestado pelo fornecedor. **Desse modo, a remuneração da empresa contratada fica vinculada ao cumprimento do nível de serviço determinado no contrato**, em consonância com o paradigma de pagamento por resultados, evitando-se, assim, a efetivação de pagamentos por esforço, a exemplo do homem-hora ou da mera disponibilidade dos seus empregados.

- f. Há um jargão jurídico (que bem se aplica à questão em debate) que diz que “O que não está nos autos não está no mundo jurídico”
- g. Parafrazeando, temos que “o que não está descrito no contrato, não está contratado; logo, não obriga as partes”.
- h. Evidencia-se que um acordo de nível mínimo de serviço é um instrumento formal que, recepcionado por um contrato formal (ou termo aditivo), gera obrigações e deveres no curso da execução contratual.
- i. Este instrumento formal é composto por um conjunto de elementos, igualmente formais, que juntos conferem consistência e credibilidade ao acordo garantindo uma adequada execução contratual.

- j. É recomendável que a Recorrente se debruce de forma adequada sobre a Nota Técnica nº. 06/2010 – Sefti/TCU, versão 1.2, dela extraindo os corretos e adequados ensinamentos a fim de utilizá-la com os fins a que ela se propõe e não para distorcê-la para fins próprios e procrastinatórios.
- k. Efetivamente os Gestores dos Órgãos diligenciados foram peremptórios em afirmar a total ausência de ANS em seus contratos, consoante determinações do TCU.
- l. Neste sentido, vale registrar que a aplicação, à luz da Súmula/TCU 222, da Nota Técnica nº. 06/2010-Sefti/TCU é uma recomendação aprovada em plenário, *in verbis*:

ACÓRDÃO Nº. 1233/2012-PLENÁRIO
Ata nº 19/2012 – Plenário.
Data da Sessão: 23/5/2012 – Ordinária.

9.44. determinar à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU (Sefti/TCU) que:

[...]

9.44.4. divulgue o conteúdo das seis notas técnicas existentes, como forma de informar e orientar a APF e a sociedade sobre a existência do conjunto de normas que regem as aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação, bem como sobre a jurisprudência deste Tribunal quanto ao assunto, promovendo, inclusive, a realização de seminários, cursos e palestras, caso entenda conveniente (subitem III.2);

- m. Ora, todos os elementos de fundamentação foram, a tempo e a hora, colacionados na Nota Técnica do FNDE com riqueza de detalhes.
- n. Portanto, improcedentes os argumentos lançados pela Recorrente POLIEDRO, figurando como procrastinadores do certame licitatório.
- o. **Vale registrar que as declarações que culminaram com a rejeição dos atestados foram prestadas pelos Gestores dos Órgãos emissores de tais atestados, o que guarda estreita relação com os termos do edital, *verbis*:**

X.1.14.1 Encontrada divergência entre o especificado nos atestados e o apurado em eventual diligência, inclusive validação do Contrato de prestação de serviços entre o emissor do atestado e a licitante, além da desclassificação no processo licitatório, **fica sujeita a licitante às penalidades cabíveis;**

- p. Neste sentido, cabe à Autoridade competente neste FNDE, se assim o entender, determinar a apuração de responsabilidades para aplicação de penalidades cabíveis.
- q. **Diante dos elementos aqui colacionados, opinamos pela improcedência do recurso administrativo da empresa Poliedro, RESULTANDO NA MANUTENÇÃO DOS EXATOS TERMOS DA NOTA TÉCNICA DO FNDE**
2. **Quanto aos elementos apresentados pela empresa HEPTA – Tecnologia e Informática Ltda**
- a. Inicialmente, a Recorrente afirma que, durante as diligências realizadas pela área técnica do FNDE, a contabilização das horas informadas nos atestados apresentados foi feita de forma incorreta, tendo sido utilizados critérios não previstos no edital.
- b. Ainda, a Recorrente alega que a tabela informada no item 12 da Nota Técnica “*apresenta grave distorção e inovação editalícia, pois que, primeiro não está contida no edital nem mesmo no anexo que trata da Metodologia de Desenvolvimento de Sistema do FNDE*”.

- c. De fato, a área técnica, objetivando ampliar a capacidade avaliativa dos atestados (considerando as prerrogativas do Decreto 5.450/05, art. 26, § 3º), elaborou uma tabela contendo a distribuição de esforço das disciplinas de Engenharia de Software presentes na Metodologia de Desenvolvimento de Software do FNDE em **compatibilidade com o objeto da contratação ora desejada**, com os respectivos percentuais de esforço dos serviços utilizados atualmente pelo FNDE, **desconsiderando as disciplinas não compatíveis com o objeto**.
- d. Tal tabela é uma informação adicional que não impactou nem foi considerada para a desclassificação da empresa, visto que as quantidades mínimas exigidas estão contidas na TABELA XVI, item X.1.3.4 do Termo de Referência.
- e. Em outro ponto, quanto à exigência do item X.1.5 do Termo de Referência, a Recorrente vale-se de um entendimento equivocado, pois o edital é claro ao exigir que a comprovação de todos os serviços deva ser feita em um **mesmo** período consecutivo de 12 meses. Ou seja, os serviços constantes dos atestados apresentados deve ter sido realizado dentro de um **mesmo lapso temporal**, qual seja qualquer período consecutivo de 12 meses.
- f. Portanto, não tem razão a Recorrente.
- g. Com relação à análise técnica, a Recorrente alega ter havido vários equívocos, os quais serão analisados separadamente.
- h. Inicialmente, a Recorrente questiona os métodos utilizados para contabilizar as horas contidas em seus atestados de capacidade técnica.
- i. Informa que a taxa de conversão descrita no item X.1.3.6 do TR foi aplicada de forma equivocada nos atestados apresentados em horas, entretanto, em nenhum momento foi adotada **conversão de Pontos de Função (PF) em horas** para serviços executados e atestados em horas.
- j. Ocorre que para alguns dos serviços executados em horas não foi demonstrado no atestado nem obtido em diligência o volume executado para cada serviço compatível ao objeto da contratação exigido para comprovação de capacidade técnica.
- k. Tal afirmativa pode ser verificada em trecho da Ata da diligência realizada, que foi subscrita pelo Servidor/Agente do Órgão diligenciado: "*Os Analistas de Sistemas alocados realizam todas as atividades pertinentes à manutenção de sistemas, desde o levantamento até a codificação.*".
- l. Ora, o edital é claro quanto às regras dispostas no processo de diligência, como se vê na transcrição abaixo:

X.1.10. Conforme previsto na Lei 8.666, no art. 43 § 3º e em consonância com as orientações e determinações do Tribunal de Contas da União, **os Atestados de Capacidade Técnica apresentados serão objeto de diligência para verificação de autenticidade de seu conteúdo, momento em que serão solicitados ao emitente dos atestados documentos e evidências que descrevam e comprovem a execução dos serviços ali declarados:**

X.1.11. No processo de diligência serão colhidas evidências que comprovem a capacidade técnica, tais como: relatórios, registros de reunião, impressão das telas dos aplicativos e sistemas, documentação de projetos (planejamento de projeto, planos de gestão, documentos de requisitos, diagramas, especificações técnicas, padrões, dentre outros) para a devida comprovação dos serviços atestados;

[...]

X.1.12.1. Encontrada divergência entre o especificado nos atestados e o apurado em eventual diligência, inclusive validação do Contrato de prestação de serviços entre o emissor do atestado e a licitante, além da desclassificação no processo licitatório, fica sujeita a licitante às penalidades cabíveis;

X.1.13. A recusa do emitente do atestado em prestar esclarecimentos, informações, fornecer documentos comprobatórios, etc, desconstituirá o atestado de capacidade técnica e poderá configurar prática de falsidade ideológica, ensejando comunicação ao Ministério Público Federal e abertura de Processo Administrativo Disciplinar, para fins de apuração de responsabilidade, em atendimento ao termos do Acórdão nº. 1724/2010-Plenário:

- m. Mesmo sem qualquer tipo de conversão de PF em horas como afirmado, fez-se necessária a distribuição dos serviços de Análise de Sistemas proporcionalmente aos serviços exigidos, uma vez que há serviços declarados no atestado fornecido pela HEPTA que NÃO são compatíveis com o objeto da contratação e que, por conseguinte, não foram e nem poderiam ser considerados na apuração de horas executadas.
- n. O cômputo das horas referente apenas aos serviços compatíveis com o objeto da licitação encontra respaldo legal nas letras do art. 30, da lei geral de licitações, como transcrevemos:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

[...]

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, **será feita por atestados** fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, **limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação**, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

[...]

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, **serão definidas no instrumento convocatório.** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- o. Assim, esclarecemos que não foi feita nenhuma conversão de pontos de função para atestados apresentados em horas, apenas foi feita uma distribuição das horas apresentadas segundo os serviços compatíveis com o objeto.
- p. Sobre a tabela informada no item 12 da Nota Técnica, o primeiro ponto já foi esclarecido nos parágrafos "b" a "d". Já quanto aos percentuais informados, a Recorrente questiona o porquê do somatório dos percentuais de distribuição de esforços das disciplinas MDS-FNDE ter totalizado 76,9%, ao invés de 100%. Ocorre que os 23,1% das horas restantes correspondem a serviços que fogem ao escopo das disciplinas

compatíveis com o objeto da contratação, motivo pelo qual esse quantitativo foi desconsiderado.

- q. Ainda sobre a tabela, a Recorrente informa “*desconhecemos o fato da metodologia RUP estabelecer percentuais para cada uma destas etapas*”, além de questionar o porquê do total de horas apresentadas nos atestados ter resultado em um aproveitamento apenas 46,9%.
- r. Inicialmente, em nenhum momento foi afirmado que o RUP estabelece os percentuais apresentados. Ocorre que os 23,1% das horas restantes correspondem a serviços que fogem ao escopo do objeto da presente contratação, motivo pelo qual esse quantitativo foi desconsiderado.
- s. Esse também foi o motivo do aproveitamento de apenas 46,9% das horas apresentadas pela Recorrente, ou seja, os 53,1% restantes são referentes a serviços não pertinentes aos solicitados no edital, motivo pelo qual foram desconsiderados.
- t. Por fim, a Recorrente alega que “*É impossível aludir que as etapas do desenvolvimento de sistemas não tenham sido cumpridas, tal como comprovadas em atestados oferecidos pela empresa*”. De fato, a empresa comprovou esses serviços, porém, esses também não fazem parte do escopo da contratação, uma vez que não estamos avaliando todas as etapas de desenvolvimento de sistemas, pois partes destas NÃO são compatíveis com o objeto contratado e, por isto, não foram exigidas comprovações e, conseqüentemente, foram desconsideradas na apuração de horas executadas e atestadas.
- u. Portanto, não tem razão a Recorrente.
- v. Quanto às alegações referentes aos atestados de capacidade técnica apresentados, vamos analisá-los separadamente.
- w. Com relação aos atestados da Advocacia Geral da União – AGU, a Recorrente informa que a área técnica se equivocou ao considerar imprestáveis os 2 (dois) documentos apresentados. De acordo com aquela empresa, o FNDE desconsiderou os atestados apresentados, tendo considerado apenas as informações obtidas nas diligências, informando:
- “a partir do momento que a Diretoria de Tecnologia considera apenas a informação contida na diligência está, portanto, inovando, ou seja, criando novo critério para habilitação técnica das empresas interessadas no certame, invertendo a ordem legal, uma vez que não se limitou a esclarecer ou complementar as informações contidas nos atestados, ao contrário, decidiu pelo que contido na diligência, desprezando o que declarou o Atestado, incorrendo em direta violação ao texto legal”*
- x. Conforme art. 43, §3º, da Lei nº 8.666/93, a Comissão de licitação pode diligenciar a fim de esclarecer a veracidade dos documentos apresentados. Por outro lado, há expressa previsão e fundamentação editalícia (*ex vi*, itens do Termo de Referência) para o procedimento de diligência, tendo sido estabelecido que tal operação se daria junto aos emitentes do atestado, como transcrevemos:

X.1.10. Conforme previsto na Lei 8.666, no art. 43 § 3º e em consonância com as orientações e determinações do Tribunal de Contas da União, **os Atestados de Capacidade Técnica apresentados serão objeto de diligência** para verificação de autenticidade de seu conteúdo, **momento em que serão solicitados ao emitente dos atestados** documentos e evidências que descrevam e comprovem a execução dos serviços ali declarados:

[...]

X.1.13. A recusa do emitente do atestado em prestar esclarecimentos, informações, fornecer documentos comprobatórios, etc, desconstituirá o atestado de capacidade técnica e poderá configurar prática de falsidade ideológica, ensejando comunicação ao Ministério Público Federal e abertura de Processo Administrativo Disciplinar, para fins de apuração de responsabilidade, em atendimento ao termos do Acórdão nº. 1724/2010-Plenário:

[...]

X.1.14. Tal prática de diligência, além de absolutamente regular e legalmente prevista, vem recebendo do TCU reiteradas recomendações no sentido de que seja aplicada, a exemplo dos julgados que transcrevemos com os nossos destaques:

- y. Ora, uma vez que a área técnica não conseguiu comprovação junto aos emitentes dos atestados de que os serviços descritos de fato executados, o atestado se mostra inservível. O simples fato da AGU ter emitido atestado – independentemente de tratar-se de órgão pertencente da Administração Pública Federal – não comprova que os serviços foram, de fato, executados.
- z. Tais medidas e ações de diligências são plena e efetivamente necessárias, muito mais se considerarmos os achados da CGU (Controladoria Geral da União), que vêm questionando a execução de serviços e seus quantitativos. Quantitativos estes que muitas vezes são lançados em atestados de capacidade técnica e que não refletem a real execução dos serviços.
- aa. A título de exemplo, é o que podemos evidenciar no excerto do relatório de auditoria de gestão realizada no Ministério da Previdência Social, referente ao exercício 2011, onde a CGU identificou diversos níveis de incompatibilidades quanto à mensuração, qualidade e quantidade de serviços executados, como se segue:

2.7 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/2153_%20RA201203397.pdf

[...]

Os serviços de suporte de TI são terceirizados, em consonância com a IN SLTI nº 4/2010 e com a EGTI. Com relação às atividades de gestão de TI, a Unidade informou que o suporte técnico necessário à sua execução é terceirizado, sob exclusiva supervisão de servidores do órgão. Foi constatada, porém, a terceirização de funções estratégicas de TI, quais sejam: planejamento, definição, especificação, supervisão e controle.

No tocante ao **desenvolvimento de sistemas**, a estratégia de execução dos serviços de TI no MPS distingue os sistemas e serviços de operação, ou finalísticos, daqueles de apoio ao negócio, ou departamentais. O desenvolvimento e evolução dos sistemas finalísticos é realizado pela Dataprev, no âmbito do Contrato nº 38/2009, enquanto que, para os sistemas de apoio ao negócio, essas atividades são terceirizadas com fornecedor da iniciativa privada, no âmbito do Contrato nº 23/2009, sendo a maior parte da remuneração do fornecedor realizada utilizando-se a técnica de Análise de Pontos de Função – APF, com o pagamento mediante a apresentação de produtos – sistemas ou módulos.

[...]

Apesar disto, na análise da execução de uma amostra de contratos relativos a serviços de TI, foram constatados os seguintes problemas, além dos já mencionados: falta de controle sobre o quantitativo de prestadores de serviço; desvios de função; disfunções no controle sobre os serviços executados; e incompatibilidade da qualificação profissional dos terceirizados com os requisitos contratuais.

Em resumo, foram constatados problemas nos níveis estratégico, tático e operacional que comprometeram o desempenho da área de TI e influenciaram negativamente o desempenho do órgão na sua missão institucional, já que a TI representa importante ferramenta para o desenvolvimento de suas ações.

- bb. Ademais, conforme a Nota Técnica/FNDE esclareceu, **o atestado apresentado é referente a serviços estimados**, fato que reforçou a necessidade ainda maior do processamento da diligência em questão, com o fito objetivo de apurar os quantitativos de fato executados, **de modo a permitir que tais quantitativos, embora não declarados no atestado, pudessem ser contabilizados pela equipe técnica.**
- cc. Em seu recurso, a Recorrente apresentou cópias de notas de empenhos relativos ao contrato da AGU, porém, tal documento não é suficiente para comprovar a prestação de serviço algum.
- dd. Em seu recurso, a Recorrente apresentou, ainda, notas fiscais referentes ao contrato da AGU, as quais foram analisadas e aceitas, assim, informamos que os atestados da AGU foram aceitos e considerados na análise de habilitação da Recorrente, porém, após o cômputo das horas em seu melhor período de 12 meses, ainda assim, não obteve o quantitativo mínimo de horas exigido pelo edital.
- ee. Portanto, neste ponto, tem razão a Recorrente.
- ff. Por fim, a Recorrente solicita seja considerado o quantitativo de 100% dos serviços constantes do contrato com a AGU, e não 20%, conforme declarado na Nota Técnica.
- gg. Conforme constatado pela área técnica, a empresa Recorrente firmou contrato com a AGU por meio de consórcio, no qual ficou definido que sua participação seria de 20% sobre a prestação dos serviços executados. Em sua defesa, a HEPTA alega que o fato da empresa ser responsável solidária por todos os atos praticados pelo consórcio lhe dá o direito de receber atestado sobre a quantidade total do objeto do contrato.
- hh. Entretanto, tal informação está errada, assim como o atestado emitido pela AGU, o qual está em dissonância com o edital e o contrato.
- ii. Conforme a diligência comprovou, a Recorrente é responsável pela execução de 20% dos serviços do contrato, portanto, é óbvio que a capacidade técnica da empresa estará limitada a esses 20%, caso o total dos serviços tenham sido, de fato, prestados.
- jj. Não há que se confundir responsabilidade sobre o contrato com capacidade de execução dos serviços, pois são fatores distintos. Ainda, conforme demonstrado na Nota Técnica, considerando o período de 12 meses consecutivos no qual o contrato foi executado, as horas correspondentes a 20% do contrato da AGU não são suficientes para habilitação da empresa.
- kk. Portanto, não tem razão a Recorrente.
- ll. Com relação ao atestado da Imprensa Nacional, a Recorrente afirma que não foram computadas as horas relativas aos serviços nas áreas de Gerência de Projetos e Arquitetura de Software, porém, durante a diligência realizada pela área técnica, não foi encontrada nenhuma evidência de que os serviços tenham sido prestados. Nem mesmo o atestado fez referência aos serviços.
- mm. Portanto, não tem razão a Recorrente.
- nn. Quanto ao atestado emitido pela Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a Recorrente alega que a área técnica considerou o atestado válido e apto, porém não computou totalmente as horas informadas.
- oo. Como pode ser visto na nota técnica, os serviços compatíveis foram computados, obedecendo aos critérios e de acordo com informações obtidas em

diligência, por exemplo, que os analistas de sistemas executavam todas as atividades de desenvolvimento/manutenção, desde o levantamento até a codificação. Logo, somente consideramos as atividades compatíveis com o objeto e devidamente explicitadas como exigência de capacidade técnica, desconsiderando, por exemplo, esforço de programação.

- pp. Portanto, não tem razão a Recorrente.
- qq. Com relação às declarações dos itens 30.1 e 30.2 da Nota Técnica, não foram objeto de análise pela área técnica do FNDE. Quem faz a análise preliminar da documentação é a comissão de licitação.
- rr. Porém, as referidas declarações não foram objeto de contestação em nenhum momento, não tendo sido utilizadas como motivo de desclassificação da Recorrente.
- ss. Em seguida, a Recorrente elabora uma tabela na qual tenta demonstrar ter conseguido atingir os quantitativos mínimos exigidos pelo edital. Porém, a empresa não conseguiu comprovar ter prestado todos os serviços em um mesmo período de 12 meses consecutivos. Além disso, as quantidades comprovadas não são suficientes para atender ao edital.
- tt. Finalizando seu recurso, a empresa HEPTA alega ter havido irregularidade na documentação apresentada pela Recorrida. Mencionando o atestado de capacidade técnica emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, a Recorrente afirma que o contrato foi firmado mediante a execução por pontos de função enquanto o atestado foi emitido em horas trabalhadas.
- uu. De fato, essa divergência despertou dúvidas na área técnica, a qual realizou diligência para verificação da veracidade do atestado. Assim, conforme o esclarecido na Nota Técnica, a Diretoria de Tecnologia do FNDE levou em consideração a quantidade total de pontos de função estabelecidos no contrato e aplicou a fórmula do item X.1.3.6 do Termo de Referência para achar a quantidade exata de horas trabalhadas.
- vv. Ainda, conforme feito em todas as diligências, a área técnica verificou qual o percentual de horas atestadas realmente se enquadrava no escopo do objeto da licitação. Assim, ao final da análise, verificou-se que a Recorrida atendeu a todas as especificações exigidas no edital.
- ww. Portanto, não tem razão a Recorrente.

PARECER TÉCNICO

Pela presente nota técnica, que ora submetemos ao Diretor de Tecnologia deste Fundo Nacional de Desenvolvimento:

Considerando que os termos do recurso administrativo interposto pela HEPTA Tecnologia e Informática Ltda, não logrou êxito em demonstrar que a análise técnica proferida por esta Equipe carece de reforma quanto a declaração de inabilitação da Recorrente e de habilitação técnica da empresa SPREAD;

Considerando que os termos do recurso administrativo interposto pela POLIEDRO – Informática, Consultoria e Serviços Ltda, não logrou êxito em demonstrar que a análise técnica proferida por esta equipe carece de reforma quanto a declaração de inabilitação da Recorrente e de habilitação técnica da empresa SPREAD .

Esta Equipe Técnica opina pela manutenção dos resultados técnicos *in totum* restando declarada habilitada tecnicamente a empresa SPREAD.

É o Parecer.

Brasília, DF, 23 de abril de 2013.

**DÚLIO
MENDES
SOARES**
Analista de
Qualidade

**WAGNER DE
PAULA PEREIRA**
Analista em
Tecnologia da
Informação

**CRISTIANO ANTONIO DOS
SANTOS BENTO**
Coordenador-geral de
Desenvolvimento de Sistemas

De acordo.

Adoto o parecer técnico que ora subscrevo por seus próprios fundamentos.

Em, 24/04/2013.

MAURO CÂNDIDO MOURA
Diretor de Tecnologia - Substituto
DIRTE/FNDE/MEC"

7. Portanto, não tem razão as Recorrentes.

III - DECISÃO

8. Diante do exposto, nego provimento, no mérito, aos recursos impetrados.

Brasília, 29 de abril de 2013.

André Lustosa Ávila
Pregoeiro do FNDE