



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 88/2012

PROCESSO Nº. 23034. 025135/2012-38

OBJETO: prestação de serviços transitórios de **Apoio à Gestão de Qualidade de Software**

NOTA TÉCNICA DE ESCLARECIMENTOS

Preliminarmente, considerando que a Empresa A, ao final de sua peça, formulou pedido de conversão dos esclarecimentos em instrumento de impugnação e considerando não haver na legislação que rege a matéria provisão para adoção de tal conversão, optamos por responder aos questionamentos na forma da aplicação subsidiária do art. 50 da Lei nº. 9.784/99, ou seja com [...] *indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos*¹ [...] e de forma [...] *explícita, clara e congruente*²:

Empresa A – Questão 1:

O FNDE pretende a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de “**Apoio à Gestão de Qualidade de Software**”. E, conforme escopo do projeto, definido no Anexo I, resta claro que tratam-se de serviços de teste de software que, inclusive, devem ser prestados por empresas distintas daquelas que hoje são responsáveis pelos serviços de Fábrica de Software e Fábrica de Métricas (item II.1.3 do Anexo I):

(...) desde já fica estabelecido que os serviços de Apoio à Gestão de Qualidade de Software terão de ser prestados por distintas empresas, NOS TERMOS DO ART. 6º DA IN/SLTI nº 04/2010, não sendo possível a contratação de qualquer uma das empresas CONTRATADAS no Pregão 25/2011, bem como, dentro dos demais processos afins, que com este se relacionem quer quanto à avaliação, planejamento, mensuração e/ou fiscalização; (grifamos)

Todavia, em que pese ser o objeto específico sobre qualidade de software (teste de software), e a previsão editalícia de que não podem as empresas de desenvolvimento que já são prestadoras de serviços para o FNDE participarem do referido certame, ainda assim a Administração vincula a aptidão técnico operacional à certificações que dizem respeito exclusivamente às melhores práticas de desenvolvimento de software, conforme item X.2.1 do Anexo I. Veja-se:

A contratada, consoante orientações do TCU quanto à adoção da melhores práticas de TI, deverá comprovar possuir aderência aos

¹ Lei 9.784/99, art. 50, *caput*.

² Lei 9.784/99, art. 50, § 1º.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

padrões de qualidade de desenvolvimento de software previstos na ISO NBR 15.504. Esta maturidade poderá ser comprovada por meio da apresentação de certificados válidos de avaliação de maturidade, do tipo do CMMi-Dev nível 2 ou superior, ou MPS.Br Nível F ou superior. (grifamos)

Assim, e considerando a existência de empresas especializadas em Fábrica de Testes, mas que não necessariamente prestam serviços de desenvolvimento, entendemos estar havendo uma restrição à competitividade pelo menos em duas vertentes: exigência incompatível com o objeto licitado, vez que se refere à desenvolvimento e não a testes; exigência que restringe a participação de empresas que prestam serviços exclusivamente de testes e, com isso, encontram-se impedidas de participar. E isso porque, reforce-se, a Administração está licitando serviços de testes mas exigindo certificações de desenvolvimento.

Saliente-se, aliás, que não é por falta de outras certificações de mercado específicas para testes, que já existem e foram devidamente desenvolvidas por entidades nacionais e internacionais conceituadas, que podem atestar, da mesma forma como ocorre para o desenvolvimento, a maturidade de uma empresa em processos de testes e, assim, atingir a finalidade pretendida pelo FNDE. A exemplo, citamos as certificações *Test Maturity Model integration - TMMi* (da TMMi Foundation); a Melhoria de Processo de Teste Brasileiro – **Mpt.Br**, que é uma adaptação do modelo MPS.Br para testes de software, concebida Riosoft e SoftexRecife, em parceria com a ALATS; e a **ISO-IEC 29119**.

1. Neste sentido, e considerando que as normas do edital devem sempre ser interpretadas em favor da ampliação da disputa, bem como para garantir que não sejam as empresas especializadas exclusivamente em testes indevidamente excluídas de participar do certame, entendemos que a exigência do item X.2.1 do Anexo I traz apenas de forma **exemplificativa** algumas certificações de qualidade, não obstante que a contratada venha a apresentar outras certificações de teste específicas para comprovar o exigido, a exemplo das certificações **TMMi, Mpt.Br e ISO-IEC 29119**. Está correto o nosso entendimento?

RESPOSTA:

Inicialmente, torna-se indispensável que se reproduzam os devidos e adequados entendimentos técnicos acerca da natureza dos serviços licitados no Edital ora impugnado, *ex vi* dos itens editalícios abaixo transcritos:

II.3. Serviços Técnicos

II.3.1. A linha de serviço “Apoio à Gestão de Qualidade de Software” será executada a partir de Serviços Técnicos Especializados, conforme se segue, demandados por Horas de Serviço Técnico (HST):



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

II.3.1.1. Apoio à Gestão de Qualidade e Processo

II.3.1.2. Análise de Processo de Software

II.3.1.3. Análise de Garantia da Qualidade

II.3.1.4. Testes de Software

II.3.1.5. Gerência de Configuração e Mudança

II.3.1.6. Estes Serviços Técnicos serão associados a **Itens de Serviço** (TABELA IV – RASTREABILIDADE DE EXECUÇÃO), de forma a permitir um melhor acompanhamento e controle da execução, bem como, para o agrupamento de atividades afins vislumbrando a elaboração do Catálogo de Serviços do FNDE:

II.3.1.6.1. Apoio à Gestão de Qualidade e Processo (IS-01) – Inclui as atividades de apoio relacionadas com planejamento, monitoramento, definição de prioridades, estratégias, responsabilidades e recursos para **garantir a qualidade dos softwares desenvolvidos e a melhoria contínua do processo de desenvolvimento da CONTRATANTE.**

II.3.1.6.2. Análise de Processo de Software (IS-02) – Inclui as atividades de apoio relacionadas à definição, ao acompanhamento, ao suporte e à melhoria contínua do processo de desenvolvimento de software. As atividades a realizar são:

- a) **Pesquisar, avaliar, propor processos, padrões, métodos, modelos e ferramentas para criação, implantação e manutenção dos sistemas de informação, buscando a melhoria contínua;**
- b) **Promover e dar suporte ao uso e à compreensão dos processos, divulgando as informações em ambiente corporativo, realizando treinamentos, apresentações, capacitações das áreas envolvidas no desenvolvimento dos sistemas de informação;**
- c) **Promover as integrações no processo de desenvolvimento dos sistemas de informação, dirimindo quaisquer dúvidas e/ou conflitos de atribuição entre essas áreas.**

II.3.1.6.3. Análise de Garantia da Qualidade (IS-03) – Inclui as atividades de apoio relacionadas ao acompanhamento, à medição, à auditoria e à apuração de indicadores de desempenho, de qualidade, dentre outros, visando à qualidade do processo e a qualidade do produto de software. As atividades a realizar são:

- a) **Apoio a monitoramentos, auditorias e métricas de desempenho e qualidade do processo;**
- b) **Apoio à definição de indicadores para o processo de desenvolvimento e manter bases históricas e de conhecimento organizacional;**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

- c) **Apoio ao alinhamento dos principais objetivos, expectativas e compromisso organizacional do FNDE com a qualidade dos sistemas de informação desenvolvidos e a satisfação dos clientes internos e externos, considerando as mais modernas metodologias existentes.**

II.3.1.6.4. Planejamento de Testes (IS-04) - Inclui as atividades de apoio relacionadas ao planejamento de testes de sistemas e de documentação (entendimento do escopo da demanda, recursos necessários, cronograma, distribuição das atividades, definição de técnicas e abordagens de testes) visando o controle, acompanhamento e encerramento das demandas. As atividades a realizar são:

- a) **Realizar reunião de planejamento para atividades de teste;**
- b) **Manter estratégias e planos de teste;**
- c) **Avaliar resultados dos testes de software;**
- d) **Elaborar documento de lições aprendidas das atividades de teste;**
- e) **Contribuir nas revisões dos processos de teste.**

II.3.1.6.5. Automatização de Testes de Software (IS-05) - Inclui as atividades de apoio relacionadas à análise e desenvolvimento de scripts de teste a serem utilizados na execução dos testes automáticos do sistema, bem como definição do ambiente de execução. A atividade a realizar é:

- a) **Automatizar testes de software funcionais e/ou não funcionais;**
- b) **Validar software de forma automatizada.**

II.3.1.6.7. Execução de Testes (IS-06) - Inclui as atividades de apoio relacionadas à validação de sistemas de forma manual, com o objetivo de confirmar que os requisitos funcionais e/ou não funcionais desenvolvidos de forma esperada. As atividades a realizar são:

- a) **Verificar artefatos de requisito;**
- b) **Manter roteiros de teste (casos de teste);**
- c) **Executar testes de software de forma manual;**
- d) **Apoiar homologação de demandas junto à área gestora.**

II.3.1.6.8. Gerência de Configuração e Mudança (IS-07) - Inclui as atividades de apoio relacionadas à gestão de configuração e mudança de software via recebimento das demandas da Fábrica de Software versionamento, verificação e validação dos produtos disponibilizados (documentos, fontes, dados etc).

- a) **Aplicar atualização de códigos-fonte/compilados nos ambientes controlados**
- b) **Liberar demandas para Validação**
- c) **Liberar demandas para Verificação**
- d) **Tramitar demandas nos fluxos exclusivos da GCS**
- e) **Auditar estruturas de projetos nas ferramentas de GCS**
- f) **Auditar itens de configuração nas ferramentas de GCS**



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

- g) **Configurar acesso de usuários aos sistemas em ambientes de teste e homologação**
- h) **Configurar acesso de usuários às ferramentas de GCS**
- i) **Criar estruturas de projetos nas ferramentas de GCS**
- j) **Criar itens de configuração de acesso restrito**
- k) **Criar visões ramificadas em projetos das ferramentas de GCS**
- l) **Manutenir estruturas de projetos nas ferramentas de GCS**
- m) **Manutenir itens de configuração de acesso restrito**
- n) **Manutenir visões ramificadas em projetos das ferramentas de GCS**
- o) **Atualizar ativos organizacionais da GCS**
- p) **Sustentar as ferramentas GCS**
- q) **Apoiar as atividades de melhoria contínua da GCS**
- r) **Elaborar Treinamentos da GCS**
- s) **Criar Linha de Base**
- t) **Verificar linha de base**
- u) **Promover/Controlar a criação de ambiente**
- v) **Implantar linha de Base**

II.3.1.6.10. Apoio à Gestão de Serviços (IS-08) - Inclui as tarefas de apoio relacionadas com o planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e comunicação da situação dos serviços, bem como, a formalização do Catálogo de Serviço. As atividades a cobrir são:

- a) **Alimentar os relatórios necessários para o controle de serviço;**
- b) **Acordar junto ao FNDE as estimativas de tempos (HST) das tarefas;**
- c) **Elaborar e realizar o acompanhamento dos cronogramas de trabalho;**
- d) **Alimentar o Catálogo de Serviços;**

Partindo dos elementos elencados nos itens de serviços acima indicados pretende-se que tais serviços sejam **o suporte à disponibilização e à qualidade dos processos e produtos** do FNDE e da relação com as Fábricas de Software e de Métrica e com a contratação em paralelo de Apoio à Gestão de Sistemas de Informação, cuja visão geral pode ser assim representada:

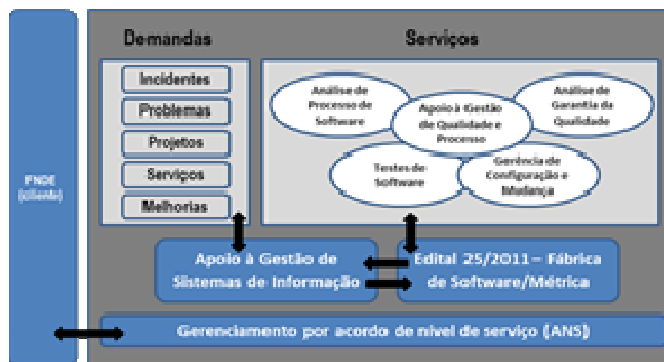


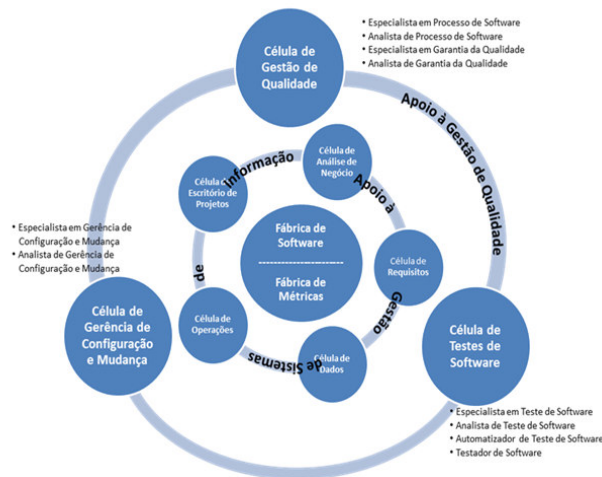
Figura 1



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

Reconstituída a base editalícia é plenamente possível entender que a presente licitação **relaciona-se ao processo de software** do FNDE **não figurando como atividade exclusiva de teste**.

Para que a impetrante possa melhor entender o contexto do Edital, da IN nº. 04/2010 e dos julgados da Corte de Contas da União, transcrevemos o diagrama a seguir³:



Neste contexto, vislumbra-se, **em um plano macro**, a atribuição de responsabilidades para cada uma das contratações realizadas, ou em andamento, assentadas nos Editais de Pregão Eletrônico nº. 25/2011, nº. 80/2012 e nº. 88/2012:

1. Macro Responsabilidades do Escritório de Projetos:

- receber as demandas dos gestores e usuários do Órgão;
- elaborar o planejamento necessidades
- estimar/estabelecer cronogramas e prazos;
- controlar e monitorar as atividades pertinentes aos projetos pelos demais escritórios.

2. Macro Responsabilidades do Escritório de Processo:

- analisar o processo de negócio da área demandante;
- mapear e analisar os possíveis problemas
- indicar e buscar elementos de melhoria para o processo;
- identificar os pontos de automação

³ Os Serviços Técnicos serão executados em “Células Técnicas” específicas, de acordo com o papel e responsabilidade do perfil profissional envolvido no processo



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

- interagir com a Gerência de Requisitos
3. Macro Responsabilidades da Gerência de Requisitos:
- controlar as mudanças no escopo do produto de software (requisitos, modelo de dados e mensuração) que compõem a solução de tecnologia da informação a ser construída.
 - desenvolver e gerenciar os requisitos conforme as necessidades de negócio do cliente identificados pelo escritório de processo.
 - elaborar o modelo de dados, corporativo ou específico da aplicação, conforme os requisitos e atributos identificados;
 - realizar a mensuração inicial do projeto, com base nos requisitos e modelo de dados preliminar, para subsidiar o Escritório de Projetos no planejamento das atividades e prazo.
4. Macro Responsabilidades da Gestão da Qualidade:
- Abrange duas atividades que se integram em virtude da necessidade de avaliação dos padrões definidos pelo FNDE e aqueles adotados pela Fabrica de Software e pela Fabrica de Mensuração. **Todas as demais áreas se integrarão à Gestão da Qualidade, formando – neste ponto – um núcleo que participará do processo de planejamento, monitoramento, controle e avaliação da qualidade das soluções de Tecnologia da Informação** que serão desenvolvidas e entregues pela Fabrica de Software e Fabrica de mensuração. Assim, a Gestão da Qualidade, mediante Gestão da Equipe Técnica do FNDE, será responsável:
 - por gerenciar e avaliar os padrões definidos pelo FNDE para construção e manutenção de software.
 - por elaborar os padrões a serem adotados pelo FNDE no que se refere as metodologias de Escritório de Projeto, Processos, Requisitos e Gestão Estratégica da Informação conforme os indicadores de qualidade e em consonância com as melhores praticas de mercado.

Evidencia-se que o certame em questão integra o conjunto de soluções de TI destinadas à implantação e consolidação do processo de software do FNDE e que se inserem no conjunto de ações de Gestão de Governança de TI.

Neste sentido, consoante termos da Súmula 222 do Tribunal de Contas da União⁴, o Egrégio Tribunal tem sido enfático e recorrente em

⁴ As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

determinar de que os Órgão da APF instituem, no âmbito de suas Administrações, um adequado processo de software, que esteja pautado, inclusive, na gestão da qualidade.

Neste contexto, para o estabelecimento do processo de software do FNDE, as contratações vêm buscando atender às orientações e determinações do TCU, como transcrevemos dos julgados abaixo, com especial destaque ao acórdão nº. 1233/2012-Plenário, reproduzido ao final deste tópico:

Acórdão nº. 592/2011-Plenário

2.16 - Inexistência de processo de software.

2.16.1 - Situação encontrada:

[...]

Acrescenta-se ainda que a definição e implementação de um processo de software, **com a previsão dos artefatos a serem produzidos neste processo**, é indispensável para que se possa realizar uma contratação de empresa prestadora de serviços de desenvolvimento de software (Lei 8.666/93, art, 6º, inciso IX).

[...]

2.16.4 - Efeitos/Consequências do achado:

Deficiência no processo de contratação, decorrente da inexistência de metodologia que assegure boa contratação de desenvolvimento de sistemas. (efeito potencial); *(destacamos)*

Inexistência de parâmetros de aferição de qualidade para contratação de desenvolvimento de sistemas. (efeito potencial). *(destacamos)*

2.16.5 - Critérios:

Instrução Normativa 4/2008, SLTI/MPOG, art. 12, inciso II

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX

Norma Técnica - ITGI - Cobit 4.1, PO8.3 - Padrões de desenvolvimento e de aquisições.

[...]

2.16.8 - Conclusão da equipe:

Diante do exposto, **concluiu-se da inexistência de qualquer processo formal para o processo de produção de software**, evidenciando a irregularidade apontada. *(destacamos)*



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

2.16.9 - Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei nº 8.443/1992, art. 43, I, ao DNOCS que, em atenção ao disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, inc. IX, e às disposições contidas na Instrução Normativa nº 04/2008 - SLTI/MPOG, art. 12, II, **defina um processo de software previamente** às futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, **vinculando o contrato com o processo de software**, sem o qual o objeto não estará precisamente definido.

Recomendar ao **DNOCS** que, quando do estabelecimento de seu processo de software, considere as Normas NBR ISO/IEC 12207 e 15504.

Acórdão nº. 609/2011-Plenário

3. Políticas de Gestão de Tecnologia da Informação

[...]

3.11. Além da observância do referido capítulo, **é recomendável que a instituição possua atividades de apoio ao ciclo de vida do desenvolvimento, com processos de documentação, gerência de configuração e garantia de qualidade.** Tais processos estão pautados no capítulo 6 da citada NBR, o que não foi constatada no âmbito do Incra. (*destacamos*)

[...]

3.16. A CGU fez considerações a respeito da gestão dos Sistemas Informatizados da Autarquia no Relatório de Auditoria de Gestão do exercício de 2006, confirmando a falta de MDS e de Framework de Gerenciamento de Projetos e identificando:

3.16.1. inexistência de procedimentos para gestão de requisitos que atendessem aos itens 3.2.1 e 5.3.4.1 da NBR ISO 12207:1998;

3.16.2. falta de métodos que visem a estabelecer o planejamento, acompanhamento e supervisão de projetos de software;

3.16.3. ausência de processos para gerência de configuração e para subcontratação de software.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

3.17. Essas falhas, conforme ressalta o Relatório de Auditoria consignado nos autos do TC 030.234/2007-8, levam ao desenvolvimento de sistemas que não atendem às necessidades da Entidade e a bancos de dados que não espelham a realidade.

3.18. Assim, o Departamento de Informática torna-se incapaz de gerir contratos de tecnologia de forma efetiva, tanto sob o aspecto orçamentário e cronológico **como sob o da qualidade do que é entregue**. Como exemplo, há as falhas encontradas no Contrato nº 69200/2006 (R\$ 2.642.723) e no Convênio 1730/2003 (R\$ 930.570), ambos para desenvolvimento de software pela Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faurgs, conforme consta do Relatório de Auditoria de Gestão da CGU, das contas do Inkra dos exercícios de 2004 a 2006.

[...]

4.13. Durante os trabalhos de auditoria constatou-se que o Inkra não está fiscalizando os contratados por falta de capacidade técnica, como a ausência de MDS e **a falta de métricas para análise da qualidade do que é entregue, os pontos de controle e os prazos**. Essas falhas estão sendo tratadas nas Prestações de Contas do Inkra relativos aos exercícios de 2004, 2005 e 2006 (TCs. 015.068/2005-4, 017.407/2006-8 e 020.036/2007-8).

[...]

II - Políticas de gestão de tecnologia da informação

[...]

Os principais achados de auditoria elencados pela equipe de auditoria pertinentes a essa área foram os seguintes (fls. 51/53):

- "a) inexistência de MDS institucionalizada que defina métodos de trabalho padronizados para o desenvolvimento dos sistemas corporativos;
 - b) inexistência de procedimentos para gestão de requisitos que atendessem aos itens 3.2.1 e 5.3.4.1 da NBR ISO 12207:1998;
 - c) **falta de métodos que visem a estabelecer o planejamento, acompanhamento e supervisão de projetos de software;**
 - d) **ausência de processos formais padronizados para gerência de configuração e subcontratação de software.**
- (...)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

Acórdão 758/2011-Plenário

[...]

3.2 - Falhas no processo de software.

[...]

3.2.2 - Efeitos/Consequências do achado:

Inexistência de parâmetros de aferição de qualidade para contratação de desenvolvimento de sistemas. (efeito potencial).
(*destacamos*)

Deficiência no processo de contratação, decorrente da inexistência de metodologia que assegure boa contratação de desenvolvimento de sistemas. (efeito potencial).

[...]

3.2.6 - Proposta de encaminhamento:

Determinar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, ao Ministério das Relações Exteriores que, em atenção ao disposto na Lei 8.666/93, art. 6º, inc. IX, e às disposições contidas na Instrução Normativa 04/2008 - SLTI/MPOG, art. 12, II, **aperfeiçoe seu processo de software** previamente às futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, **vinculando o contrato com o processo de software, sem o qual o objeto não estará precisamente definido.** (*destacamos*)

Recomendar ao Ministério das Relações Exteriores que, **quando do aperfeiçoamento de seu processo de software**, considere as Normas NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504. (*destacamos*)

[...]

Acórdão

9.1. recomendar ao **Ministério das Relações Exteriores** que, em atenção à Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência):

[...]

9.1.2 - por ocasião do **aperfeiçoamento de seu processo de software**, considere as Normas NBR ISO/IEC 12207 e 15504; (*destacamos*)

[...]



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

9.2 - determinar ao **Ministério das Relações Exteriores** que:

9.2.1 - **aperfeiçoe seu processo de software previamente** às futuras contratações de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software, **vinculando o contrato com o processo de software**, sem o qual o objeto não estará precisamente definido; (*destacamos*)

[...]

Acórdão 1233/2012 – Plenário

TMS 6/20010. GESTÃO E USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI). RELATÓRIO CONSOLIDADO. 21 TRABALHOS, ABRANGENDO 315 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA "GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA DE TI". RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

Trata-se de relatório consolidado das ações do TMS 6/2010, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à **Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP)** que:

[...]

9.2.3. elabore um modelo de processo de software para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.2.4. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

[...]

9.3. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

9.3.1. em atenção ao previsto no Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, **oriente os entes sob sua jurisdição sobre a necessidade de vincular seus contratos de serviços** de desenvolvimento ou manutenção de software **a um processo de software**, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem II.5);

[...]

9.11. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) que:

[...]

9.11.4. elabore um modelo de processo de software para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.11.5. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

[...]

9.13. Recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao **Conselho Nacional da Justiça (CNJ)** que:

[...]

9.13.3. elabore um modelo de processo de software para a os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

9.13.4. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

[...]

9.14. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, ao **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)** que:

[...]

9.15.6. elabore um modelo de processo de software para os entes sob sua jurisdição, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

9.15.7. estabeleça a obrigatoriedade de que os entes sob sua jurisdição formalizem um processo de software para si, observando as boas práticas sobre o tema (e.g., NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504, MPS.BR, CMMI; subitem II.5);

[...]

9.16. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, ao **Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)** que:

9.16.1. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, **oriente os entes sob sua jurisdição sobre necessidade de vincular seus contratos de serviços de desenvolvimento ou manutenção de software a um processo de software**, pois, sem esta vinculação, o objeto do contrato não estará precisamente definido, em desconformidade com o disposto na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX (subitem II.5);

9.16.2. em atenção ao previsto na Constituição Federal, art. 130-A, § 2º, II, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1):

[...]

9.18. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, à **Câmara dos Deputados** que avalie as orientações contidas no presente acórdão, e adote as medidas necessárias a sua implementação;

9.19. recomendar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso III, ao **Senado Federal** que avalie as orientações contidas no presente acórdão e adote as medidas necessárias a sua implementação;

[...]

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);

[...]



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

9.44.5.6. promova a divulgação, inclusive por meio de eventos, das recomendações e determinações dirigidas aos órgãos governantes superiores por meio do presente acórdão, como forma de mitigar os riscos da sua implementação;

9.44.5.7. **encaminhe cópia deste Acórdão**, bem como do relatório e voto que o fundamentam, assim como da íntegra deste relatório, à(ao)(s):

9.44.5.7.1. entes a que foram dirigidas as determinações e recomendações da deliberação;

9.44.5.7.2. **Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)**;

9.44.5.7.3. **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados**;

9.44.5.7.4. Subcomissão Permanente de Ciência e Tecnologia e Informática da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados;

9.44.5.7.5. **Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal**;

9.44.5.7.6. Subcomissão Permanente de Serviços de Informática (CCTSINF) da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal;

9.44.5.7.7. **Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios**, para que adotem as medidas que entenderem pertinentes;

Bastariam os elementos jurisprudenciais acima colacionados para evidenciar que as ações desta Autarquia caminham a par e passo com as decisões emanadas da Corte de Contas da União.

A consulta formulada pela Impetrante encontra-se assim resumida:

Neste sentido, e considerando que as normas do edital devem sempre ser interpretadas em favor da ampliação da disputa, bem como para garantir que não sejam as empresas especializadas exclusivamente em testes indevidamente excluídas de participar do certame, entendemos que a exigência do item X.2.1 do Anexo I traz apenas de forma **exemplificativa** algumas certificações de qualidade, não obstante que a contratada venha a apresentar outras certificações de teste específicas para comprovar o exigido, a exemplo das certificações **TMMi, Mpt.Br e ISO-IEC 29119**. Está correto o nosso entendimento?



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

Logo, considerando as digressões técnicas e jurisprudenciais acima colacionadas, resta evidenciado que a presente licitação configura proposta de contratação de solução integrada que reúne as atividades correlatas e – no presente caso face ao contexto – indissociáveis para a elaboração e implantação do modelo de processo de software deste FNDE, concluímos que:

1. O entendimento está equivocado;
2. As licitantes interessadas podem apresentar outras certificações complementares àquelas já estabelecidas no Edital. Contudo, dado ao conjunto das atividades predominantes: **de Apoio à Gestão de Qualidade e Processo, de Análise de Processo de Software, de Análise de Garantia da Qualidade e de Gerência de Configuração e Mudança**, as certificações complementares que vierem a ser apresentadas não substituirão aquelas exigidas

Empresa A – Questão 2:

No item que trata da qualificação econômico-financeira, o Edital exige (item 4.2.9) que as empresas demonstrem a saúde financeira através da *“comprovação de possuir patrimônio líquido não inferior a 5% (cinco por cento) do valor da proposta, conforme § 3º do art. 31 da Lei 8.666/93”*.

Ocorre que, as disposições da Lei Geral de Licitações (8.666/93) referentes à qualificação econômico-financeira foram regulamentadas pela Instrução Normativa MARE-GM nº 5 de 21/07/1995, em que as exigências de índice (liquidez geral, solvência geral e liquidez corrente) e de patrimônio líquido / capital social mínimo são ordenadas e alternativas, ou seja, primeiro exige-se a comprovação de índices e, caso estes sejam inferiores ou iguais a 1, faculta-se ao licitante comprovar ou o capital social mínimo, ou o patrimônio líquido mínimo, senão vejamos (item 7.2 da mencionada IN):

“7. DOS EDITAIS

V - a comprovação de boa situação financeira de empresa oriunda de localidade onde o SICAF não tenha sido implantado, será baseada na obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo
LG=-----
Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo

Ativo Total
SG=-----



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

Passivo Circulante + Exigível a Longo Prazo

Ativo Circulante

LC=-----

Passivo Circulante

VI - o fornecedor registrado no SICAF tem sua boa situação financeira avaliada, automaticamente pelo Sistema, com base nas fórmulas destacadas pelo subitem antecedente.

7.2. As empresas que apresentarem resultado igual ou menor do que 1 (um) em qualquer dos índices referidos no inciso V, quando de suas habilitações deverão comprovar, considerados os riscos para administração e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do artigo 31, da Lei nº 8.666/93, como exigência imprescindível para sua Classificação podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1, do artigo 56, do mesmo diploma legal, para fins de contratação".(grifamos)

Assim, denota-se que os critérios complementares que avaliam a capacidade financeira das licitantes (índices contábeis, patrimônio líquido mínimo e capital social mínimo) são de ordem alternativa, ou seja, a mera comprovação de um deles exclui a necessidade de comprovar os demais, vez que todos se prezam à mesma finalidade: evidenciar a saúde financeira das empresas proponentes.

E analisando o instrumento convocatório em epígrafe, percebe-se que a Administração, contrariando as recomendações do TCU neste sentido, apenas permite às empresas comprovar a sua saúde financeira através do patrimônio líquido, que deve ser correspondente à 5% do valor da proposta.

Implica dizer que mesmo que uma empresa esteja com todos os índices acima de 1, e que o seu capital social seja superior a 5% do valor da sua proposta, ainda assim não será habilitada se não houver patrimônio líquido equivalente a 5% do valor da proposta.

Novamente, entendemos estar a Administração restringindo indevidamente o caráter competitivo da licitação, porque a finalidade da exigência pode ser perfeitamente atingida de outras formas, sem quaisquer prejuízos para a entidade contratante.

Saliente-se, ademais, que o Edital não só contraria o princípio basilar da ampla competitividade entre os licitantes, como também se opõe ao entendimento que vem sendo firmado pelo Tribunal de Contas da União. Sobre o tema, bem ensina Marçal Justen Filho:

O TCU vem manifestando orientação no sentido de evitar a consagração de exigências amplas, no tocante à qualificação econômico-financeira. Assim, há decisão no sentido de que apenas quando os índices de balanço patrimonial não forem iguais ou



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

inferiores a 1, é que a licitante deverá comprovar que possui capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% do valor estimado da contratação.

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários á Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 475).

E, para melhor ilustrar os argumentos acima mencionados, vejamos o que já decidiu o E. Tribunal de Contas da União acerca do tema:

“São a Liquidez Geral (LG) e a Liquidez Corrente (LC) os índices utilizados pelo subitem 6.3 do edital (fl. 22) para a comprovação da boa situação financeira da proponente. Quanto maiores esses índices, melhor. Um índice de LG menor do que 1 demonstra que a empresa não tem recursos suficientes para pagar as suas dívidas, devendo gerá-los. Já um índice de LC menor do que 1 exprime que a empresa não possui folga financeira a curto prazo. Se os dois índices forem maiores do que 1, a empresa estará financeiramente saudável. Com esses índices, a administração procura avaliar se a licitante possui as condições financeiras necessárias ao cumprimento das obrigações, assegurando o sucesso da contratação. Embora a lei permita, a ANS não cumulou na licitação a exigência de garantias representadas por índices contábeis e capital mínimo, pois se os primeiros fossem aceitáveis, o segundo seria dispensável.

Nesse sentido, qualquer empresa de pequeno ou grande porte poderia participar da concorrência, independentemente de capital ou de patrimônio líquido mínimo, desde que tivesse os seus índices contábeis nos valores normalmente adotados para comprovar uma boa situação financeira”.

(TCU, Acórdão nº 247/2003, Plenário, rel. Ministro Marcos Vilaça).

Ainda, em outra oportunidade assim consignou aquela Corte:

“(…) a simultaneidade na exigência de patrimônio líquido mínimo, ainda que sob condicionante (item 4.1.d do edital) e de garantia da proposta (item 4.1.e), como dado objetivo da comprovação da qualificação está vedada, conforme entendimento desta Corte, manifestado por meio das decisões nº 681/1998 e nº 581/2000, ambas do Plenário”.

(TCU, Acórdão nº 1.664/2003, Plenário, rel. Ministro Iram Saraiva).

2. Nesse sentido e, nos termos da lei e do melhor juízo já produzido pelo Tribunal de Contas da União, entendemos que o item 4.2.9 do Edital representa **uma das formas** de comprovar a boa situação financeira, podendo ainda as licitantes, em substituição à referida exigência, optar por comprovar a saúde financeira através dos índices de liquidez geral, liquidez corrente e solvência geral, os quais devem ser maiores ou iguais a 1. Está correto o nosso entendimento?

Resposta:

Não, o entendimento não está correto.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

Empresa A – Questão 3:

No Anexo I, nas especificações dos serviços, o Edital prevê (item II.3.1.9) que os serviços serão prestados no horário entre as 8h e 20h, nos dias considerados úteis.

3. Entretanto, e considerando que as horas úteis normalmente correspondem ao período compreendido entre as 8h e às 18h horas, entendemos que aquela referência de período se refere tão somente ao horário de expediente da Administração Contratante, não sendo, necessariamente, correspondente aos horários em que os serviços serão prestados. Está correto o nosso entendimento?

- 3.1 E, caso haja expediente após as 18h horas, esses serviços serão remunerados pela Administração Pública nas mesmas regras aplicáveis à “hora extra”. Está correto o nosso entendimento?

Resposta:

A Impetrante precisa melhor compreender a natureza da prestação de serviços, considerando que o Egrégio Tribunal de Contas da União determina que a APF abstenha-se de ingerir na administração privada.

Não compete ao FNDE, no caso da presente licitação e futura contratação, determinar a o horário e a jornada de trabalho dos funcionários da empresa. Cumpre-nos, tão somente, estabelecer o horário para a prestação dos serviços.

A presente licitação não trata de alocação de mão-de-obra e sim de [...] *prestação de serviços transitórios de **Apoio à Gestão de Qualidade de Software dimensionados em Horas de Serviços Técnicos (HST) devidamente atrelados à entrega de produtos, aferidos com base em Acordos de Nível de Serviço (ANS)**, conforme 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 [...] como consta do objeto do contrato e do detalhamento contido no Anexo I – Termo de Referência.*

Logo, a licitação caracteriza-se pela produção de entregáveis não importando para este Órgão quantos serão os profissionais alocados, muito menos a jornada de trabalho (se de 8 horas, de 6 horas, de 12 horas, etc) definida pela contratada para cada um de seus profissionais.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

Assim sendo, ambos os entendimentos da Impetrante estão equivocados.

Empresa B – Questão 1:

- 1- Quanto ao **Valor Global da Proposta**, deve-se usar a estimativa **mínima (54.600) ou máxima (104.400) de HST** previsto no edital.?

Resposta:

Análise prejudicada em função da resposta ao questionamento formulado pela **Empresa B – Questão 2.**

Empresa B – Questão 2:

- 2- Encontramos ainda, divergência de valores entre as planilhas do **item II.8.7** e a do anexo **Planilha Demonstrativa de Preço (pagina 73)** do edital. Necessitamos saber qual é o **real valor para a composição da proposta de preço?**

Resposta:

Considerando haver divergência entre as planilhas do item II.8.7 e as do Encarte XII do edital e considerando que tais divergências impactam na formulação das propostas procederemos aos ajustes necessários e republicaremos o edital.

Empresa C – Questão 1:

Em relação aos atestados de capacidade técnica que a empresa vencedora deverá apresentar para sua habilitação, no item X.1.3.4 pede-se um volume de 50% de UST's do total a ser contrato. Assim entendemos que pelo fato da modalidade UST ser um modelo recente de contratação será aceito como comprovação atestados de capacidade técnica que contenha as atividades exigidas e exercidas como ponto de função e atividades baseadas em Hora-Homem. Está certo nosso entendimento?

Resposta:

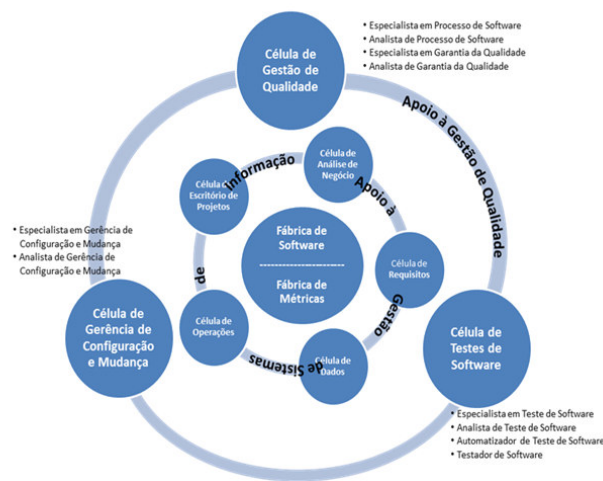
Inicialmente é preciso deixar claro e evidente que a unidade de medida estabelecida no presente certame é a **Hora de Serviço Técnico (HST)** tal qual consta da descrição do objeto da licitação e do Termo de Referência – Anexo I – do Edital, cuja transcrição se reproduz:



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

“... prestação de serviços transitórios de Apoio à Gestão de Qualidade de Software **dimensionados em Horas de Serviços Técnicos (HST) devidamente atrelados à entrega de produtos, aferidos com base em Acordos de Nível de Serviço (ANS),** conforme as especificações, padrões técnicos de desempenho e qualidade estabelecidos pelo FNDE ...”

Como se pode evidenciar no diagrama abaixo a presente licitação trata de atividade caracterizada como **serviço de apoio à gestão de qualidade e processo, análise de processo de software, análise de garantia da qualidade, testes de software e gerência de configuração e mudança.**



Logo, como é do pleno conhecimento da Impetrante, nenhuma dessas atividades ora licitadas se inserem no contexto da medição por ponto de função. O que se pretende, exatamente com este certame, é o estabelecimento de um catálogo de produtos e serviços de que permita o estabelecimento de um conjunto de tarefas mensuráveis, daí a transitoriedade da licitação.

O rol de atividades dos serviços a serem prestados em decorrência do presente certame **não são intrínsecos ao de fábrica de software**, logo não admitem a conversão de **Horas de Serviços Técnicos em ponto de função**.

Pelo contrário. Não se tratam de serviços de desenvolvimento e sim serviços de aferição da qualidade, da configuração e do processo de software; ou seja, e muito mais abrangente e vai muito além do simples serviço de chão-de-fábrica, como restou claramente descrito **no item II.3. Serviços Técnicos** detalhados no Termo de Referência anexo ao Edital de Pregão Eletrônico nº. 88/2012.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
DIRETORIA DE TECNOLOGIA

Resta evidenciado que as atividades licitadas no edital ora Impugnado nada têm haver com a unidade de medida pautada em Ponto de Função.

Logo, em resposta ao questionamento formulado o entendimento da Impetrante está parcialmente correto, no seguinte sentido:

1. Não serão aceitas medidas em ponto de função por não guardar qualquer correlação com os serviços a serem contratados;
2. Serão aceitas medidas em horas-homem por guardar qualquer correlação com os serviços a serem contratados;