



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

**Resposta à Impugnação da Empresa:
WINBID CONSULTORIA EM GESTÃO LTDA.**

INTRODUÇÃO

O presente expediente destina-se ao processamento da análise dos termos de impugnação do Edital de Pregão Eletrônico nº. 88/2012, interposta pela Empresa **WINBID CONSULTORIA EM GESTÃO LTDA**, tendo-o feito tempestivamente e na forma disposta no item 2.1 de instrumento convocatório, restando preenchidos, portanto, os requisitos de admissibilidade e tempestividade da peça interposta.

De pronto, vale registrar que a licitação ora atacada tem como elemento norteador – já consagrado pela Suprema Corte Federal – a aplicação das decisões emanadas do Egrégio Tribunal de Contas da União, consoante observância da Súmula/TCU nº. 222, *in verbis*:

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 Municípios¹.

As questões suscitadas contra os requisitos editalícios encontram-se assim enumerados pela Impetrante:

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, observa-se 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)

¹ **Fundamento Legal:** Constituição Federal, arts. 22, inc. XXVII, 37, "caput" e inc. XXI, 71, inc. II e 73; Lei nº 8.443, de 16-07-1992, art. 4º; Lei nº 8.666, de 21-06-1993, art. 1º, Parágrafo Único. **Precedentes:** Proc. 500.411/91-3, Sessão de 04-12-1991, Plenário, Ata nº 58, Decisão nº 395, "in" DOU de 19-12-1991, Página 29628/29664. Proc. 008.142/92-0, Sessão de 08-04-1992, Plenário, Ata nº 16, Decisão nº 153, "in" DOU de 23-04-1992, Página 5037/5056. Proc. 010.070/92-3, Sessão de 29-04-1992, Plenário, Ata nº 20, Decisão Sigilosa nº 83, "in" DOU de 20-05-1992, Página 6252/6291.



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

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 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.

Neste sentido, e considerando que as normas do edital devem sempre ser interpretadas em favor da ampliação da disputa, a exigência do item X.2.1 do Anexo I está afastando do certame empresas perfeitamente aptas a prestação dos serviços mas que, em virtude da escolha inadequada da Administração, encontram-se atualmente impedidas de participar do certame, pois ainda que cumpra os critérios de habilitação, não é possível para uma empresa que trabalha exclusivamente com testes adquirir uma certificação CMMI ou MPS.Br vez que, repita-se, as mencionadas certificações de qualidade avaliam apenas o processo de desenvolvimento do software, e não os processos de teste. Daí a inviabilidade inclusive de certificação futura.

E, uma vez sendo a exigência desvinculada do objeto do certame e, ainda, restritiva à competitividade, deve ser obrigatoriamente julgada inválida.



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

Nas palavras do jurista Marçal Justen Filho,

“A adoção de condições de participação desvinculadas do objeto contratual pode desembocar na invalidade. São inválidas, primeiramente, as condições não necessárias. Isso se passa naqueles casos de exigências que ultrapassam os requisitos mínimos exigíveis do interessado em formular uma proposta.

(...) São inválidas, também, as condições não adequadas, o que se verifica quanto à exigência que não se relaciona com o objeto da licitação. Nessa hipótese, há exigências impertinentes ou defeituosas, pois a comprovação de seu preenchimento não acarreta presunção de que o sujeito estaria habilitado a executar satisfatoriamente o contrato. O defeito, por assim dizer, é qualitativo”.(grifamos)

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 303-304).

Ademais, a impugnante, visando preservar o instrumento convocatório e pelo aproveitamento dos atos processuais já praticados, inclusive solicitou esclarecimento no sentido de que fossem aceitas certificações de qualidade aderentes à fábrica de testes. Mas, foi surpreendida ao ter resposta de que somente seriam aceitos, rigorosamente, o CMMI e MPS.Br.

Veja-se que não obstante a fundamentação até o momento tecida, o entendimento do FNDE confronta o posicionamento da Egrégia Corte de Contas da União. Acompanhe-se:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.3. determinar ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial em Minas Gerais - Senai/MG e ao Serviço Social da Indústria em Minas Gerais - Sesi/MG, que, no caso de abertura de novo procedimento licitatório em substituição à Concorrência n. 002/2005, observem os princípios dispostos no art. 2º do Regulamento de Licitações e Contratos - RLC aprovado para as respectivas Entidades, bem como os seguintes preceitos:

(...) 9.3.3. estabeleçam a aceitabilidade de todas as certificações idôneas disponíveis no mercado para o processo de desenvolvimento e/ou manutenção de software dos fornecedores, emitidas por entidade certificadora independente, não incluindo produtos específicos, senão em caráter exemplificativo, tais como "certificação CMM ou similar", caso necessitem incluir como quesito técnico para julgamento das propostas a certificação do fornecedor em qualidade no desenvolvimento de software;

(ACÓRDÃO 1878/2005 - Plenário – TCU).

Assim, pleiteia a impugnante seja reformulado o instrumento convocatório no sentido de: ou excluir o item que exige as certificações de qualidade CMMI e MPS.Br, ou de aceitar também as certificações de testes (a exemplo da TMMi, Mpt.Br e ISO-IEC 29119) em substituição às primeiras.



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

DO PEDIDO

Ante o exposto, requer seja acolhida a presente impugnação para o fim de alterar o Edital quanto a exigência de certificações de qualidade (item X.2.1 do Anexo I), seja para excluir a obrigatoriedade das referidas certificações (CMMI e MPS.Br), por ser este critério absolutamente ilegal e contrário ao posicionamento dos tribunais, seja para, em optando a Administração por preservar os atos até o momento praticados, aceitar as certificações de qualidade de teste (TMMi, Mpt.Br e ISO-IEC 29119) em substituição àquelas irregularmente exigidas.

Ao final, destaca-se que se porventura não forem adotadas as medidas necessárias para devolver ao certame o seu regular processamento, nos moldes da Lei, a recorrente solicita o benefício do recurso hierárquico.

Informa, ainda, que dará ciência das citadas irregularidades ao Tribunal de Contas da União, sem prejuízo das medidas judiciais cabíveis para assegurar aos licitantes o direito LÍQUIDO e CERTO de participação no certame.

1.1. DA ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE IMPUGNAÇÃO FORMULADOS PELA EMPRESA WINBID CONSULTORIA EM GESTÃO LTDA

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):

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:



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

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;**
- 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)



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

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**
- 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**



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

- 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:

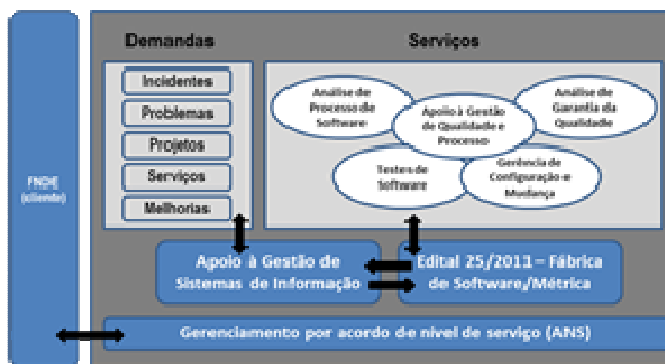


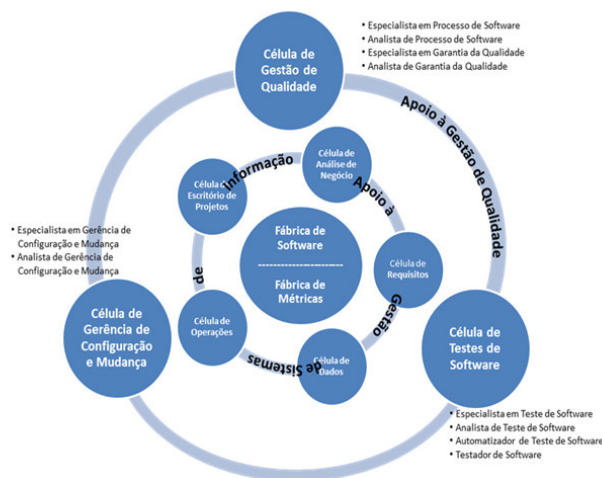
Figura 1

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**.



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

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 seguir²:



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
- interagir com a Gerência de Requisitos

3. Macro Responsabilidades da Gerência de Requisitos:

² 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

- 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 União³, o Egrégio Tribunal tem sido enfático e recorrente em 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.

³ 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**

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*)

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**



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

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.

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 Incra dos exercícios de 2004 a 2006.



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

[...]

4.13. Durante os trabalhos de auditoria constatou-se que o Inbra 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 Inbra 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.**
- (...)

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).

[...]



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

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*)

[...]

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 6/2010. 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:



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

[...]

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:

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:



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

[...]

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);

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;



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

[...]

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);

[...]

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;



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

1.2. DA DELIBERAÇÃO DO FNDE QUANTO AO ITEM IMPUGNADO

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.

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 pela tempestividade da Impugnação e no mérito negamos provimento.