



## RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

### 1. ORDEM DE SERVIÇO

OS nº 2019.00093

### 2. IDENTIFICAÇÃO

#### 2.1. Objeto

Edital

#### 2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do Edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, formalidade e mérito.

#### 2.3. Área Auditada

Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam - SP S.A.

#### 2.4. Período de Realização

09.01.19 a 21.01.19.

#### 2.5. Período de Abrangência

Não se aplica.

#### 2.6. Equipe Técnica

Adriano Gonçalves Zambon	RF nº 20.309
Carlos Albuquerque Lemos	RF nº 20.289
Maurício Kazuhiro Sato	RF nº 20.117
Sérgio Janes Ferreira	RF nº 20.291



## 2.7. Procedimentos

- Obtenção de cópias da documentação relativa à fase interna da licitação – Processo de Informação nº 068/2017;
- Análise da documentação obtida, verificando o atendimento à legislação pertinente.

## 2.8. Abreviaturas

CMMI	–	<i>Capability Maturity Model Integration</i>
DOC	–	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
fl. / fls.	–	folha / folhas
GDE	–	Gerência de Desenvolvimento e Operações
GDM	–	Gerência de Engenharia de Sistemas
GFC	–	Gerência de Compras e Contratações
GFI	–	Gerência Financeira
GJA	–	Gerência Direito Administrativo
GPJ	–	Gerência Jurídica
INC	–	Índice de Não Conformidades com os Requisitos
MPS-BR	–	Melhoria do Processo de Software Brasileiro
OS	–	Ordem de Serviço de Fiscalização
OTs	–	Orientações Técnicas
Prodam	–	Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – Prodam - SP S.A.
PF/PFs	–	Ponto de Função / Pontos de Função
PI	–	Processo de Informação
RF	–	Registro Funcional
SEI	–	<i>Software Engineering Institute</i>
Smit	–	Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia
Sisp	–	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
TCU	–	Tribunal de Contas da União
TR	–	Termo de Referência
UST	–	Unidade de Serviço Técnico



### 3. RESULTADO

#### 3.1. Introdução

Trata o presente do Acompanhamento do Edital de Licitação na modalidade Pregão Eletrônico nº 01.001/19, tendo como interessada a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (Prodam), publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo (DOC) de 05.01.19, com a finalidade de contratação de **“PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMPREENDENDO SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO, MANUTENÇÃO, SUSTENÇÃO DE SISTEMAS NA LINGUAGEM DOT NET, EM REGIME DE FÁBRICA DE SOFTWARE”** (fl. 552, DOCAUD-17/2019), com valor estimado de R\$ 19.398.675,00 para o período de 36 meses. A **sessão de abertura do certame licitatório** está designada para o **dia 30.01.19**, às 10h (fl. 684, DOCAUD-17/2019), conforme retificação da data publicada no DOC de 08.01.19, página 51 (fl. 1, DOCAUD-18/2019).

O processamento do pregão será na forma eletrônica, por meio do sítio na *internet* [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br) (item 2.1 do Edital, fl. 555, DOCAUD-17/2019).

#### 3.2. Fase preparatória

##### 3.2.1. Abertura e Autuação do Expediente

O processo administrativo que trata do certame analisado neste relatório foi autuado no Processo de Informação (PI) nº 068/2017, em atenção ao Memorando nº GDE-075/17 expedido pela Gerência de Desenvolvimento e Operações (GDE), datado de 27.07.17 (fl. 01, DOCAUD-17/2019).

##### 3.2.2. Objeto

A licitação tem por objeto o exposto no item 1.1 do Edital (fl. 555, DOCAUD-17/2019):

[...] contratação de **PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMPREENDENDO SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO, MANUTENÇÃO, SUSTENÇÃO DE SISTEMAS NA LINGUAGEM DOT NET, EM REGIME DE FÁBRICA DE SOFTWARE**, conforme descrições constantes no Termo de Referência - Anexo I, o qual é parte integrante deste Edital.



Fábrica de *software* é um conjunto de recursos, processos e metodologias estruturados, utilizando as melhores práticas do mercado para o processo de desenvolvimento, testes e manutenções de *software*. A Prodam vem fazendo uso de fábrica de *software* externa, conforme contrato que possuía com a empresa CTIS (TC 08496/2018).

Conforme o item 1.2 do Edital (fl. 555, DOCAUD-17/2019), a demanda estimada dos serviços a serem contratados foi distribuída conforme o Quadro 1:

Quadro 1 – Demanda estimada

Lote	Item	Modalidade	Unidade de Medida	Volume Estimado
1	1	Desenvolvimento de Sistemas DOT NET	Ponto de Função (PF)	20.000
	2	Sustentação de Sistemas DOT NET	Ponto de Função (PF)	

Fonte: Quadro do item 1.2 do Edital (fl. 555, DOCAUD-17/2019).

O item 1.3 do Edital estipula que todo o conhecimento adquirido ou desenvolvido, bem como toda informação produzida e/ou utilizada para a execução dos serviços contratados, deverão ser disponibilizados à Prodam, conforme detalhamento constante no item 3.12 do Termo de Referência (TR) – Anexo I do Edital (fls. 559/600, DOCAUD-17/2019).

### 3.2.3. Justificativa para a Contratação

A justificativa técnica para a abertura do certame licitatório elaborada pela GDE (fls. 104/108, DOCAUD-17/2019) apresenta o Termo de Referência (fls. 05/103, DOCAUD-17/2019), abordando questões sobre a vedação de apresentação de empresas em consórcio e estimativa de preços.

A justificativa técnica foi atualizada, conforme documento às fls. 127/133, DOCAUD-17/2019, indicando que, por decisão estratégica, a Prodam determinou que fosse contratada uma empresa de mercado capacitada a prestar serviços de fábrica de *software*, permitindo assim que fosse ampliado o serviço de desenvolvimento de *software* que é executado pela empresa para seus clientes.

A Prodam informa ainda que, com base em pesquisa interna das áreas de Desenvolvimento e Operação das duas Diretorias e Desenvolvimento e Operação – DDO I e DDO II, chegou-se a um quantitativo de 18.976 Pontos de Função, contemplando as tecnologias *Java*, *Dot Net* e *mobile* de desenvolvimento de *software*.



De acordo com o resultado da pesquisa interna das unidades DDO I e DDO II, oito gerências manifestaram interesse pelos serviços de uma fábrica de *software*, o que resultou na elaboração da tabela (fl. 129, DOCAUD-17/2019), consolidando os quantitativos para a linguagem de desenvolvimento *Dot Net*, conforme o Quadro 2:

Quadro 2 – Estimativa de quantitativo por gerência

GERÊNCIA	DOT NET
GDA	5.000
GDC	800
GDD	50
GDE	5.000
GDF	0
GDG	100
GDH	250
GDI	0
GDP	0
GDQ	0
GDS	400
GDT	0
GDU	476
GDX	0
<b>TOTAL DDO I</b>	<b>1.600</b>
<b>TOTAL DDO II</b>	<b>10.476</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12.076</b>

Fonte: Justificativa Técnica (fl. 129, DOCAUD-17/2019).

Observa-se que, embora o Quadro 2 contenha os quantitativos de Pontos de Função por gerência e por linguagem/tecnologia de desenvolvimento de *software*, não foi apresentada a devida justificativa para os valores. Não ficou demonstrado, por exemplo, quais são as demandas específicas de cada gerência, que superam a capacidade de desenvolvimento de *software* da Prodam, bem como a estimativa de esforço de desenvolvimento em Pontos de Função para cada demanda prevista em cada gerência.

Dessa forma, a justificativa técnica, apresentada às fls. 127/133, DOCAUD-17/2019, carece de detalhamento que embase os quantitativos de Pontos de Função previstos para o atendimento das demandas de desenvolvimento de *software*, restando configurada infringência ao art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Lei Federal nº 10.520/02

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; [...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;



### **3.2.4. Especificações técnicas**

As especificações técnicas do objeto foram inicialmente apresentadas juntamente com a Justificativa Técnica (Termo de Referência, fls. 05/103, DOCAUD-17/2019), e sua versão final consta do Anexo I – Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 01.001/2019 (fls. 570/605, DOCAUD-17/2019).

A análise do Anexo I – Termo de Referência do Edital (que no restante do relatório será referenciado somente como TR) consta do item 3.4 do relatório.

### **3.2.5. Consulta pública**

Consta do PI o aviso da Consulta Pública 09/2017, publicado no DOC de 19.09.17, e-negócios, sítio da Prodam na *internet* e jornal de grande circulação (fls. 141/145, DOCAUD-17/2019), com o objetivo:

[...] colher subsídios que poderão ser utilizados na elaboração da versão final do Edital para “PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMPREENDENDO SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO, MANUTENÇÃO, SUSTENÇÃO DE SISTEMAS NA LINGUAGEM DOT NET, EM REGIME DE FÁBRICA DE SOFTWARE, SEM GARANTIA DE CONSUMO MÍNIMO.

Consta do PI o encaminhamento de questionamentos das empresas CTIS Tecnologia S.A. (fls. 147/153, DOCAUD-17/2019); Magna Sistemas Consultoria S.A. (fls. 154/155, DOCAUD-17/2019) e HITSS do Brasil Serviços Tecnológicos Ltda. (fls. 156/169, DOCAUD-17/2019).

Os questionamentos da HITSS foram respondidos por meio do Memorando GPJ nº 547/47 (fls. 170/172, DOCAUD-17/2019). A GDE respondeu aos demais questionamentos por meio do Memorando nº GDE-103/17 (fls. 174/184, DOCAUD-17/2019). As perguntas e respostas resultantes da Consulta Pública foram consolidadas em Ata assinada pelo Pregoeiro (fls. 231/245, DOCAUD-17/2019) e publicadas no DOC de 10.10.17 (fls. 246/247, DOCAUD-17/2019).

### **3.2.6. Pesquisa prévia de mercado**

Consta do PI a elaboração de Mapas de Cotação por Fornecedor (fls. 256, 281, 402/403 e 453/454, DOCAUD-17/2019). Nas duas primeiras cotações, somente três



empresas apresentaram propostas (CTIS Tecnologia S.A., G&P Projetos e Sistemas S.A. e Magna Sistemas Consultoria S.A.), das quais foram obtidos os preços médios de R\$ 1.106,21 (fls. 256 e 281, DOCAUD-17/2019). A primeira foi elaborada em outubro de 2017 e a segunda foi uma revalidação da primeira, em janeiro de 2018.

As duas últimas cotações, consolidadas no Mapa de Cotação por Fornecedor (fls. 402/403 e 453/454, DOCAUD-17/2019), além da consulta habitual a fornecedores, incorporaram ao mapa preços de fornecimentos realizados a outros órgãos públicos, conforme justificativa apresentada pelo pregoeiro (fls. 404 e 455, DOCAUD-17/2019). Os valores obtidos por meio da nova metodologia foram: uma datada de 14.09.18, com valor médio de R\$ 767,18 (fl. 403, DOCAUD-17/2019) e outra, datada de 26.10.18, com valor médio de R\$ 969,93 (fl. 454, DOCAUD-17/2019). Destaca-se que na última pesquisa (fls. 453/454, DOCAUD-17/2019) foram coletadas mais três cotações: BRQ Soluções em Informática S.A., Globalweb Data Services Corp e Capgemini Brasil S.A.

### **3.2.7. Recursos Orçamentários**

Consta do PI a Solicitação de Compras nº 0001852, datada de 05.12.18 (fl. 465, DOCAUD-17/2019), e a previsão orçamentária (fl. 466, DOCAUD-17/2019), na qual estão previstos gastos de R\$ 6.466.225,08 para os anos de 2019, 2020 e 2021.

### **3.2.8. Despacho de Autorização**

A abertura do presente certame foi submetida à deliberação da Diretoria, conforme Proposta de Matéria para Deliberação (fls. 271/272, DOCAUD-17/2019), constando que sua aprovação se deu na 1729ª Reunião de Diretoria, realizada em 13.11.17. A decisão foi ratificada conforme Proposta de Matéria para Deliberação (fls. 458/459, DOCAUD-17/2019), constando a aprovação na 1819ª Reunião de Diretoria, realizada em 06.11.18. Consta ainda Proposta de Matéria para Deliberação (fl. 460, DOCAUD-17/2019), constando a aprovação na 920ª Reunião do Conselho de Administração por Circuito Deliberativo, realizada em 14.11.18.



### **3.2.9. Aprovação Prévia pela Assessoria Jurídica**

A Gerência Direito Administrativo da Prodam (GJA), por meio do parecer GJA-001/2019 (fls. 537/540, DOCAUD-17/2019), em atenção à solicitação da GFC (fl. 535, DOCAUD-17/2019), manifestou-se de acordo com o procedimento licitatório:

Pelo exposto e em atendimento ao disposto no artigo 32, inciso I, da Lei Federal nº 13.303/16 c/c o artigo 4º, inciso II, do Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PRODAM-SP, verifica-se que a instrução processual prévia à publicação do Edital carece de designação de pregoeiro e equipe de apoio, devendo tal ato preceder a publicação do Edital.

No tocante a minuta do Edital, esta se encontra de acordo com o ordenamento jurídico, e está em condições de ser aprovada por esta GJA, seguindo rubricado às fls.

Cabe salientar que foi cumprido o disposto no artigo 16, inciso XVIII, do Estatuto Social da PRODAM-SP, que determina a submissão de processos administrativos ao Conselho de Administração, cujo valor ultrapasse o montante de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais) - fls. 1005/1005v.(fls. 540, DOCAUD-17/2019)

### **3.2.10. Designação do pregoeiro e equipe de apoio**

A designação do pregoeiro e equipe de apoio foi formalizada por meio de documento datado de 03.01.19, com a identificação dos nomes da Diretora Jurídica / Diretora de Administração e Finanças Substituta e Diretor de Desenvolvimento e Operações de Sistemas I da Prodam (fl. 543, DOCAUD-17/2019). Ressalva-se que o documento não está assinado.

### **3.2.11. Modalidade Licitatória**

Para o presente certame, a modalidade adotada foi o Pregão Eletrônico (preâmbulo do Edital, fl. 554, DOCAUD-17/2019), com critério de julgamento e classificação o menor valor total (item 7.1 do Edital, fl. 560, DOCAUD-17/2019).

### **3.2.12. Publicidade**

O Aviso de abertura do Pregão Eletrônico nº 01.001/2019 foi publicado no DOC de 05.01.19 – pág. 42 (fl. 677, DOCAUD-17/2019), além da divulgação no sítio e-negócios da PMSP (fl. 678, DOCAUD-17/2019). A sessão de abertura do certame licitatório foi



designada inicialmente para o dia 28.01.19, às 10h, que foi retificada para o dia 30.01.19 data publicada no DOC de 08.01.19.

Assim, formalmente, observou-se o prazo legal mínimo de publicidade de 15 dias úteis do art. 39, inciso II, alínea a, da Lei Federal nº 13.303/16. Ressalva-se que não consta evidência de publicação do aviso do Edital em jornal de grande circulação, disposto no art. 8º, inciso II, do Decreto nº 46.662/05<sup>2</sup>.

### **3.3. Instrumento convocatório**

O instrumento convocatório foi titulado Pregão Eletrônico nº 01.001/19.

#### **3.3.1. Regime de Execução / Tipo e Critério de Julgamento / Apresentação das Propostas**

Conforme consta no preâmbulo do Edital (fl. 552, DOCAUD-17/2019), o regime de execução a ser adotado na execução dos serviços licitados será o de empreitada por preço global.

O critério de julgamento será o menor valor total, mais especificamente, nos termos do item 7.1 do Edital (fl. 560, DOCAUD-17/2019), será adotado o menor valor global, observados os requisitos, as especificações técnicas e os parâmetros definidos no Edital e em seus anexos quanto ao objeto.

O tópico IV, que trata da apresentação da proposta (fl. 557, DOCAUD-17/2019), define que a apresentação da proposta dar-se-á por meio do sistema eletrônico Comprasnet, com postagem do menor valor global.

#### **3.3.2. Data, rubrica e assinatura**

O Edital nº PE-01.001/2019 foi assinado pelo pregoeiro designado para a condução do certame em 07.01.19 (fl. 569, DOCAUD-17/2019).

<sup>2</sup> Decreto nº 46.662/05

Art. 8º. A convocação dos interessados em participar do certame será efetuada: [...]

II - mediante publicação de aviso no Diário Oficial da Cidade, por meio eletrônico e em jornal de grande circulação local, regional ou nacional, conforme o caso, quando o valor estimado para a contratação for igual ou superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)



### **3.3.3. Condições de participação**

A participação no certame se dará por meio de sistema eletrônico, pelo acesso ao sítio [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), nas condições descritas no Edital e com início da sessão às 10h (horário de Brasília) do dia 30.01.19.

Poderão participar do certame eletrônico as licitantes que atenderem a todas as exigências do Edital e de seus anexos, e desde que estejam inscritas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.

Com relação aos subitens do item 2 – Da Participação destacam-se:

#### **3.3.3.1. Falência**

O item 2.2, alínea “a” do Edital (fls. 555, DOCAUD-17/2019) define como condição para a participação no certame que as empresas **não** tenham a sua falência decretada por sentença judicial transitada em julgado, ou ingressado com requerimento de recuperação judicial ou homologação de plano de recuperação extrajudicial.

#### **3.3.3.2. Consórcios**

O item 2.2, alínea “b” do Edital (fl. 555, DOCAUD-17/2019) define como condição para a participação no certame que as empresas interessadas **não** estejam constituídas em forma de consórcio.

A justificativa técnica apresentada na abertura do procedimento (fl. 105, DOCAUD-17/2019) ressalta que a participação de consórcio poderá gerar complicações com relação à gerência e garantia da perfeita execução do contrato.

#### **3.3.3.3. Hipóteses previstas no art. 38 da Lei Federal nº 13.303/16**

O item 2.2, alínea “c” do Edital (fl. 555, DOCAUD-17/2019) veda a participação na licitação de empresa que incorrer em uma das hipóteses do art. 38 da Lei Federal nº 13.303/16<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Art. 38. Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa:  
I - cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital social seja diretor ou empregado da empresa pública ou sociedade de economia mista contratante;  
II - suspensa pela empresa pública ou sociedade de economia mista;



### 3.3.4. Apresentação da proposta, julgamento, negociação e aceitabilidade

O título IV do Edital (fl. 557, DOCAUD-17/2019) estabelece que o meio pelo qual se dará a apresentação das propostas dar-se-á pelo do sistema eletrônico Comprasnet. O item 4.3 dispõe que a apresentação da proposta comercial implicará a plena aceitação, por parte da licitante, das condições estabelecidas no Edital e em seus Anexos.

O item 5.1 do Edital (fl. 558, DOCAUD-17/2019) define que o pregão eletrônico terá início a partir das 10h (horário de Brasília) do dia 30.01.19.

A formulação dos lances está disciplinada nos itens 6.1 a 6.17 do Edital, que dispõem sobre os procedimentos, desde a apresentação da proposta até a indicação do lance vencedor.

Para o julgamento das propostas será adotado o critério de menor valor total, conforme estabelecido no item 7.1. Acerca da aceitabilidade do preço, o item 7.1.1 do Edital (fl. 561, DOCAUD-17/2019) dispõe:

7.1.1. A proposta com o menor preço será aceitável à medida que se mostre exequível, compatível com o mercado, assim considerada aquela que venha a ter demonstrada sua viabilidade, se necessário, através de comprovação de custos, coerentes com os de mercado e compatíveis com a execução do objeto do contrato a ser celebrado.

A definição não apresenta objetivamente como será analisada a comprovação dos custos, a sua coerência com os “custos de mercado” e a compatibilidade com a execução do objeto.

III - declarada inidônea pela União, por Estado, pelo Distrito Federal ou pela unidade federativa a que está vinculada a empresa pública ou sociedade de economia mista, enquanto perdurarem os efeitos da sanção;  
IV - constituída por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea;  
V - cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea;  
VI - constituída por sócio que tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;  
VII - cujo administrador tenha sido sócio ou administrador de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea, no período dos fatos que deram ensejo à sanção;  
VIII - que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea.  
Parágrafo único. Aplica-se a vedação prevista no caput:  
I - à contratação do próprio empregado ou dirigente, como pessoa física, bem como à participação dele em procedimentos licitatórios, na condição de licitante;  
II - a quem tenha relação de parentesco, até o terceiro grau civil, com:  
a) dirigente de empresa pública ou sociedade de economia mista;  
b) empregado de empresa pública ou sociedade de economia mista cujas atribuições envolvam a atuação na área responsável pela licitação ou contratação;  
c) autoridade do ente público a que a empresa pública ou sociedade de economia mista esteja vinculada.  
III - cujo proprietário, mesmo na condição de sócio, tenha terminado seu prazo de gestão ou rompido seu vínculo com a respectiva empresa pública ou sociedade de economia mista promotora da licitação ou contratante há menos de 6 (seis) meses.



Se a proposta com o menor valor não for aceitável, ocorrerá o seguinte:

7.1.2. Se a proposta com o menor preço não for aceitável, ou se a licitante desatender as exigências habilitatórias ou se houver desistência do lance, o Pregoeiro examinará a proposta subsequente, verificando sua aceitabilidade e procedendo à sua habilitação, na ordem de classificação, e assim sucessivamente até a apuração de uma proposta que atenda ao Edital, observando o que estabelece os arts. 44 e 45 da LC n° 123/2006 em relação as ME/EPP.

7.1.3. Na situação a que se refere o item anterior, o Pregoeiro poderá negociar com a licitante para que seja obtido um preço melhor.

7.1.3.1. O não atendimento pela licitante à convocação para negociação no prazo de 10 (dez) minutos, caracterizará a sua desistência, resultando na recusa da proposta pelo pregoeiro e a licitante estará sujeita às penalidades previstas nas Leis Federais n° 13.303/2016 e n° 10.520/2002, e demais legislações pertinentes, sem prejuízo da aplicação de outras cabíveis.

Ressalva-se que as disposições dos subitens do item VII do Edital, especialmente o item 7.1.1, não definem objetivamente o critério de aceitabilidade dos preço unitário, infringindo o disposto no art. 56, § 4º, da Lei Federal n° 13.303/164 e o art. 3º, inciso I, da Lei Federal n° 10.520/02<sup>5</sup>.

### **3.3.5. Habilitação**

A documentação relativa à habilitação encontra-se prevista nos subitens do item 8.2. do Edital (fls. 561/565, DOCAUD-17/2019).

#### **3.3.5.1. Regularidade fiscal e trabalhista**

A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista encontra-se prevista nas alíneas “a” a “f” do item 8.2.1 do Edital (fls. 561/562, DOCAUD-17/2019).

As certidões relacionadas nas alienas “a” a “f” poderão ser substituídas pelo registro cadastral do Sicaf, desde que o cadastro esteja dentro da validade.

<sup>4</sup> Lei Federal n° 13.303/16

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que: [...]

§ 4º Para os demais objetos, para efeito de avaliação da exequibilidade ou de sobrepreço, deverão ser estabelecidos critérios de aceitabilidade de preços que considerem o preço global, os quantitativos e os preços unitários, assim definidos no instrumento convocatório.

<sup>5</sup> Lei Federal n° 10.520/02

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;



### **3.3.5.2. Qualificação Econômico-Financeira**

O Edital dispõe nos itens 8.2.8, 8.2.9 e 8.2.10 (fls. 563/564, DOCAUD-17/2019) as exigências em relação à Qualificação Econômico-Financeira.

Os parâmetros definidos no item 8.2.9 do Edital foram justificados pela Gerência Financeira – GFI (fl. 512/515, DOCAUD-17/2019).

Ressalva-se que existem dois itens 8.2.8 no Edital. Recomenda-se o ajuste na numeração dos itens para não haver confusão quanto a possíveis referências e entendimentos desses itens.

### **3.3.5.3. Certidão negativa de falência ou recuperação judicial**

O Edital dispõe acerca da entrega da certidão negativa de falência das licitantes no item 8.2.3 (fl. 562, DOCAUD-17/2019).

### **3.3.5.4. Qualificação Técnica**

O Edital exige atestados de capacidade técnica emitido por pessoas jurídicas, de direito público ou privado, que comprovem a execução de serviços de desenvolvimento, migração e manutenção de sistemas de informação, remunerados por contagem de Pontos de Função, utilizando a tecnologia Microsoft, em volume igual ou superior a 25% do total de Pontos de Função do volume estimado (item 8.2.4 do Edital – 562/563, DOCAUD-17/2019 e item 3.9.2 do Termo de Referência (TR) – fl. 589, DOCAUD-17/2019), isto é, 25% de um total de 20.000 Pontos de Função (item 1.2 do Edital – fl. 555, DOCAUD-17/2019) – que resulta em 5.000 pontos de função. A exigência mostra-se compatível com o objeto.

O Edital ainda prevê, para fins de habilitação, comprovação de que a licitante possua certificação MPS-BR nível C ou superior e/ou certificação CMMI nível 3 ou superior, conforme item 8.2.7 (fl. 563, DOCAUD-17/2019) e item 3.9.3 do TR (fl. 589, DOCAUD-17/2019).

O MPS-BR ou Melhoria de Processos do Software Brasileiro é um modelo de qualidade de processos criado em 2003 pela Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (Softex) para melhorar a capacidade de desenvolvimento de

software nas empresas brasileiras. Esse guia de boas práticas é composto de sete níveis de maturidade dos processos de desenvolvimento de *software*, níveis A, B, C, D, E, F e G, sendo o nível A o de mais alta maturidade, conforme a Figura 1:

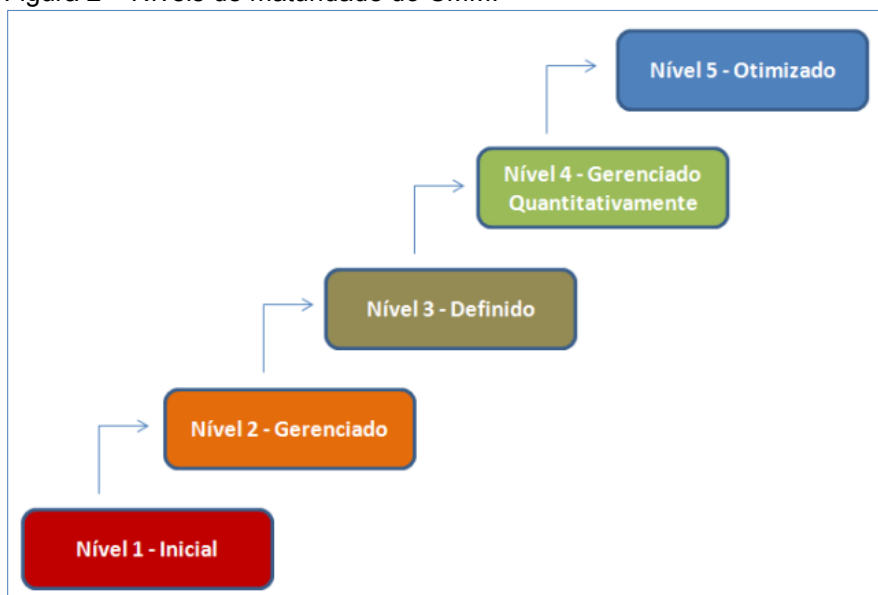
Figura 1 – Níveis de maturidade do MP-BR-SW



Fonte: <https://www.promovesolucoes.com/quais-sao-os-niveis-de-maturidade-do-mps-br/>

O modelo de maturidade *Capability Maturity Model Integration* (CMMI) foi criado pelo *Software Engineering Institute* (SEI) e está dividido em cinco níveis de maturidade, variando de 1 a 5, conforme a Figura 2:

Figura 2 – Níveis de maturidade do CMMI



Fonte: <https://www.devmedia.com.br/maturidade-no-desenvolvimento-de-software-cmmi-e-mps-br/27010>



Os níveis de maturidade do MPS-BR C e do CMMI 3 são equivalentes, refletindo as boas práticas nacionais e internacionais no desenvolvimento de *software*.

De acordo com consulta realizada no sítio eletrônico da Softex<sup>6</sup>, há no Brasil 28 organizações com a certificação nível F MPS-BR-SW (incluindo a Prodam) e outras 20 organizações com a certificação nível C.

Por outro lado, conforme pesquisa no sítio eletrônico CMMI *Institute*<sup>7</sup>, há no Brasil nove organizações com certificação nível 2 e 39 organizações com certificação nível 3.

De acordo com o acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº TCU 2468/2017 – Plenário, cujo enunciado é “Em contratações de serviços de software, não há amparo legal para a exigência de certificado de qualidade de processo de software, a exemplo de CMMI ou MPS.BR, como requisito de habilitação no certame licitatório”, o relator destacou que:

[...] a exigência de certificação de qualidade em licitações para a contratação na modalidade fábrica de software desde que: (i) **devidamente comprovada sua necessidade em face da complexidade dos serviços;** e (ii) **compatível com a própria maturidade do órgão contratante em avaliar, técnica e qualitativamente, os artefatos e produtos gerados pela contratada.** (grifos nossos)

Em reforço a esse posicionamento, o relator assinalou que:

[...] várias decisões do TCU têm admitido que os órgãos condicionem a prestação de determinados serviços de TI à comprovação de atendimento a um padrão de eficiência de processo de software mínimo na fase de execução do contrato, mas não chegam a admitir como regular a exigência das respectivas certificações como requisito para a habilitação em licitação.

Ressaltou ainda o relator que a unidade do Tribunal especializada em TI elaborou a Nota Técnica SEFTI/TCU nº 05/2010, cujo teor compilado sobre o assunto dispõe:

**Entendimento III.** É vedada a exigência de avaliação (ou “certificado”) de qualidade de processo de **software**, a exemplo de CMMI ou MPS.BR, como requisito para habilitação em licitação, por ausência de previsão legal, por implicar em despesas anteriores à contratação e desnecessárias à competição e por ferir a isonomia, restringindo injustificadamente a competição

<sup>6</sup> [https://www.softex.br/mpsbr/avaliacoes/?tipo-avaliacao=MPS-SW&nivel-avaliacao=C&pais=Brasil&um\\_search=1](https://www.softex.br/mpsbr/avaliacoes/?tipo-avaliacao=MPS-SW&nivel-avaliacao=C&pais=Brasil&um_search=1)

<sup>7</sup> <https://sas.cmmiinstitute.com/pars/pars.aspx>



Nesse mesmo sentido também são os seguintes acórdãos do TCU: 1.391/2014, 545/2014, 2.995/2013, 1.542/2013 e 1.612/2008, todos do Plenário. Já a Nota Técnica 5/2010 do TCU, destaca os seguintes pontos, dentre outros:

**No Brasil, já existem padrões de qualidade em serviços de software bem definidos, publicados e mantidos pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), instituição integrante do Conselho Nacional de Metrologia (Conmetro) (Decreto nº 1.422/1995, art. 1º, III, alínea “a”). A ABNT dispõe atualmente de diversas normas relativas à Engenharia de Software, tais como NBR ISO/IEC 25000 (qualidade de produto de software), NBR ISO/IEC 12207 (modelo de referência para processo de software) e NBR ISO/IEC 15504 (modelo para avaliação de processo).**

**As normas técnicas brasileiras para avaliação da qualidade de processo e de produto de software conferem objetividade à avaliação das contratações de serviços de software, e podem ser usadas para verificação da conformidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os requisitos estabelecidos no Edital.**

**É vedada a exigência de avaliação (ou – “certificado”) de qualidade de processo de software, a exemplo de CMMI ou MPS.BR, como requisito para habilitação em licitação, por ausência de previsão legal, por implicar em despesas anteriores à contratação e desnecessárias à competição e por ferir a isonomia, restringindo injustificadamente a competição. (grifos nossos).**

De acordo com o exposto, a exigência de certificação MPS-BR nível C e/ou CMMI nível 3 na fase de habilitação não encontra previsão legal. Além disso, não restou justificada a necessidade dessas certificações específicas para a prestação dos serviços, objeto desta Licitação.

Nestes termos, a exigência de certificação MPS-BR nível C ou superior e/ou certificação CMMI nível 3 ou superior restringe a participação no certame e contraria o art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93.

### **3.3.5.5. Outros Documentos de Habilitação**

O Edital ainda prevê, para fins de habilitação, a apresentação da declaração prevista no item 8.2.8 (fl. 563, DOCAUD-17/2019):

Declaração, subscrita por quem detenha poderes de representação, de que disporá, quando da assinatura do contrato de, no mínimo, 01 (um) profissional em cada qualificação constante no item 3.9.7. e 3.10.3 do Termo de Referência - anexo I deste Edital.



O item 3.9.7 do TR (fl. 590, DOCAUD-17/2019) define a qualificação da equipe técnica que deverá ser comprovada na assinatura do contrato para a execução dos serviços:

- 1 (um) profissional de Desenvolvimento de Software - Linguagem de Programação em seu quadro técnico de atendimento à CONTRATANTE com:
    - ✓ Microsoft Certified Solution Developer (MCSD).
  - 1 (um) profissional de Contagem de Ponto de Função em seu quadro técnico de atendimento à CONTRATANTE com:
    - ✓ Certified Function Point Specialist (CFPS), com certificação vigente.
  - 1 (um) profissional de Gerência de Projeto em seu quadro técnico de atendimento à CONTRATANTE com:
    - ✓ Certificado PMP - Project Management Professional válido e emitido pelo PMI - Project Management Institute ou
    - ✓ Certificado Prince 2 Practitioner ou
    - ✓ Certificado SCRUM Master pela Scrum Alliance (Certified Scrum Master) ou
    - ✓ Certificado SCRUM Master pela Scrum Org (Professional Scrum Master)
  - 1 (um) profissional de Arquitetura de Software em seu quadro técnico de atendimento à CONTRATANTE com:
    - ✓ Microsoft Certified Solution Developer (MCSD)
  - 1 (um) profissional de Arquitetura de Software em seu quadro técnico de atendimento à CONTRATANTE com:
    - ✓ Microsoft Certified System Administrator (MCSA)
  - 1 (um) profissional de Análise de Sistemas em seu quadro técnico de atendimento à CONTRATANTE.
  - 1 (um) profissional de Teste de Software em seu quadro técnico de atendimento à CONTRATANTE com:
    - ✓ Microsoft Certified Professional (MCP)
- Obs.: 1 (um) único profissional de Arquitetura de Software pode possuir as Certificações (MCSD) e (MCSA).

### **3.3.6. Prazo**

Conforme o item 13.5 do Edital (fl. 567, DOCAUD-17/2019), o contrato vigorará pelo período de 36 meses.

### **3.3.7. Índice de reajuste**

O Edital e seus anexos não definem os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento do preço que a contratada fará jus após determinado período de tempo.



A falta da disposição sobre as condições de reajuste do preço contratado no Edital e em seus anexos, especialmente na minuta do termo contratual, Anexo XII do Edital (fls. 634/642, DOCAUD-17/2019), infringe o disposto no art. 69, inciso III, da Lei Federal nº 13.303/16.

### **3.3.8. Obrigações da contratante**

O item XIII do Edital (fl. 567, DOCAUD-17/2019) elenca as obrigações da contratada após a homologação da licitação. Assim como o anexo XII do Edital, que dispõe sobre a minuta do instrumento contratual, aborda em sua cláusula II as obrigações da contratada (fls. 634/635, DOCAUD-17/2019).

Ressalva-se que não é apresentado qualquer item relacionado às obrigações da contratante. Assim, as permissões, os testes, o acompanhamento e fiscalização dos serviços, a designação de servidores para os projetos, não estão disciplinados no Edital e em seus anexos.

Portanto, o Edital e seus anexos não dispõem sobre as obrigações da contratante, infringindo o disposto no art. 69, inciso VI, da Lei Federal nº 13.303/16.

### **3.3.9. Garantia (art. 56, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93)**

O Item 13.2 do Edital (fl. 567, DOCAUD-17/2019) estabelece que a licitante vencedora deverá apresentar garantia contratual conforme consta na minuta do contrato – Anexo XII do Edital.

Assim, o item 6.1 da minuta do termo contratual (Anexo XII do Edital, fl. 635, DOCAUD-17/2019), estabelece que será prestada garantia de 5% do valor do contrato.

### **3.3.10. Sanções administrativas**

O Edital dispõe sanções administrativas em duas localidades: no próprio Edital (item XIV Sanções administrativas – fls. 568, DOCAUD-17/2019), e no Anexo XII – Minuta do instrumento contratual (Cláusula IX – Sanções Administrativas – fls. 637/639, DOCAUD-17/2019).



### **3.3.11. Condições de faturamento e pagamento**

O item 15.1 do Edital (fl. 568, DOCAUD-17/2019) dispõe que as informações relativas às condições de faturamento e pagamento constam na minuta do contrato – anexo XII do Edital.

O item 7.1 do anexo XII do Edital (fl. 637, DOCAUD-17/2019) define as condições de faturamento e o item 7.2 (fls. 637, DOCAUD-17/2019) aborda as condições de pagamento.

### **3.3.12. Disposições gerais**

Por fim, do item 16.1 ao 16.11 do Edital (fl. 569, DOCAUD-17/2019) estão disciplinadas as disposições gerais referentes à licitação.

## **3.4. Termo de Referência**

O Anexo I – Termo de Referência do Edital (fl. 570/605, DOCAUD-17/2019) detalha as especificações dos serviços a serem prestados.

### **3.4.1. Especificações dos serviços**

Os serviços a serem prestados pela fábrica de *software* abrangem o desenvolvimento e a sustentação de artefatos de *software* (programas de computador), conforme o TR (fls. 572/584, DOCAUD-17/2019):

- Serviços de desenvolvimento de sistemas: desenvolvimento de novas aplicações ou novos módulos de sistemas já existentes, a partir de artefatos previstos na metodologia da contratante, validados por esta mediante a aplicação de procedimentos necessários à garantia da qualidade para o desenvolvimento de sistemas;
- Serviços de manutenção de sistemas: corresponde às modificações em sistemas já existentes com objetivos de prevenção, correção de falhas, implementação de melhorias ou adaptações, podendo ser: manutenção corretiva, manutenção adaptativa e manutenção evolutiva;
- Protótipos: quando for contratada a fase envolvendo a disciplina “Análise de Requisitos” ou qualquer fase que contenha esforço nesta disciplina, a contratada



deverá elaborar protótipos de tela navegáveis a serem validados pela Prodam, antes do início do desenvolvimento;

- Testes: fase envolvendo a disciplina “implementação” ou qualquer fase que contenha esforço nesta disciplina inclui a realização de testes funcionais e não funcionais, unitários e integrados pela contratada assim como a correção dos defeitos encontrados, sendo que o custo dos respectivos testes não integrantes do custo da disciplina “implementação”.

### **3.4.2. Contagem de Pontos de Função**

O item 3.5.3 do TR estabelece critérios quanto à contagem de Pontos de Função (PFs) para os serviços realizados em decorrência do Edital. Um desses critérios determina que (fls. 586/587, DOCAUD-17/2019):

As demandas corretivas serão consideradas como sendo incidentes (ITIL) e serão remunerados, sem contagem ou estimativas, pelo valor fixo de 2 pontos de função por demanda finalizada, com sucesso, considerados os valores do ponto de função da tecnologia à qual se refere à demanda. (Obs.: ITIL<sup>8</sup>)

Caso essas demandas requeiram esforço efetivo menor que dois PFs, isso poderia causar prejuízo à Prodam, especialmente se ocorrerem em grande quantidade. Por exemplo, se um tipo de demanda corretiva – como um problema de banco de dados – demandar esforço estimado em 0,5 PF para correção, remunerá-lo em 2 PF (valor fixo) de forma genérica causará prejuízo de 1,5 PF à Prodam por cada incidente desse tipo que ocorrer.

Além disso, como o Edital adota como taxa de produtividade mínima o valor de 10 horas por Ponto de Função (PF) – item 3.7.1 do TR (fl. 588, DOCAUD-17/2019), verifica-se que dois PFs equivalem a 20 horas, acima do prazo de atendimento máximo para demandas corretivas (Anexo III do Edital – fl. 607, DOCAUD-17/2019) que é de 16 horas. Assim, a Prodam deveria adotar como remuneração para demandas corretivas o menor valor entre a contagem de Pontos de Função da demanda e o valor fixo de dois PFs.

<sup>8</sup> ITIL: *Information Technology Infrastructure Library*. Incidente (Operação de Serviço da ITIL) Uma interrupção não planejada de um serviço de TI ou uma redução da qualidade de um serviço de TI. Fonte: <https://www.pmgacademy.com/pt/glossario-itil/> Em 15.01.19.



Ademais, o processo de contagem de PF prevê somente duas medições: a estimativa inicial feita pela Prodam e a contagem detalhada realizada pela contratada após o desenvolvimento do *software*. Contudo, variações em tempo de projeto poderiam resultar em diferenças significativas entre os custos estimado e final do produto.

Destarte, a Prodam deveria definir, no processo de contagem de PF, pontos de medição intermediários para apurar diferenças ocorridas durante os projetos.

### **3.4.3. Produtividade**

O Edital apresenta, no subitem 3.7.2 do TR (fl. 588, DOCAUD-17/2019), a fórmula de cálculo do prazo esperado para atendimento das Ordens de Serviços, baseada no número de PFs estimado para a demanda, bem como seu resultado para diferentes faixas de PFs.

Contudo, essa fórmula apresenta algumas discrepâncias. Ela define o mesmo prazo para Ordens de Serviços com estimativa bastante distinta – por exemplo, uma demanda de um PF e outra de 100 PFs têm o mesmo prazo esperado de 2,5 meses –, ao passo que retorna valores distintos para estimativas semelhantes – uma demanda de 100 PFs tem prazo de 2,5 meses, enquanto uma de 101 PFs, 3,32 meses.

Além disso, a Prodam não apresenta no Edital ou no PI da licitação justificativa para a definição da fórmula. Ela também difere significativamente de outros modelos utilizados no mercado, tais como o de Capers Jones, que se baseia no tipo de sistema para definir o prazo de desenvolvimento dos projetos, o que não acontece no Edital. A fórmula de Capers Jones é definida no Roteiro de Métricas de *Software* do SISP como referência para a contratação no Edital – como modelo para estimativa de prazo em Pontos de Função, conforme a Figura 3:



Figura 3 – Fórmula de Capers Jones

$$Td = V^t$$

Onde:

**Td:** prazo de desenvolvimento

**V:** tamanho do projeto em pontos de função

**t:** o expoente t é definido de acordo com a Tabela

Tipo de Sistema	Expoente t
Sistema Comum – Mainframe (desenvolvimento de sistema com alto grau de reuso ou manutenção evolutiva)	0,32 a 0,33
Sistema Comum – WEB ou Cliente Servidor	0,34 a 0,35
Sistema OO (se o projeto OO não for novidade para equipe, não tiver o desenvolvimento de componentes reusáveis, considerar sistema comum)	0,36
Sistema Cliente/Servidor (com alta complexidade arquitetural e integração com outros sistemas)	0,37
Sistemas Gerenciais complexos com muitas integrações, Datawarehousing, Geoprocessamento, Workflow	0,39
Software Básico, Frameworks, Sistemas Comerciais	0,40
Software Militar (ex: Defesa do Espaço Aéreo)	0,45

Fonte: Roteiro de Métricas de Software do SISP v2.2.

Isso pode levar a falhas no prazo de atendimento às demandas pela contratada, além de trazer prejuízo à Prodam, uma vez que a contratada poderia direcionar uma solução de modo a obter uma estimativa de 101 PFs ao invés de 100 PFs, por exemplo, beneficiando-se duplamente da situação.

Assim, a Prodam deveria rever a fórmula de cálculo do prazo esperado para atendimento das Ordens de Serviços, a fim de adequá-la aos padrões de mercado e evitar os problemas associados à fórmula atual.

#### **3.4.4. Conversão para Unidade de Serviço Técnico**

O subitem 3.8 do TR apresenta a possibilidade da conversão de até 30% da quantidade total de PFs do lote em horas de Unidade de Serviço Técnico (UST), a critério da Prodam, sendo que uma UST equivaleria a 10% de um PF.

Essa conversão entre diferentes unidades de medida foi justificada no processo administrativo como aplicável “quando as características técnicas do negócio exigirem um tratamento diferenciado considerando a necessidade da proximidade entre a Prodam e a contratada para atender prazos extremamente agressivos.”

Contudo, não foi apresentada nenhuma justificativa quanto à economicidade da conversão. A utilização de um contrato distinto para o fornecimento de USTs poderia se mostrar mais vantajosa para a Prodam, uma vez que elas não seriam precificadas com base no valor do PF (10% de um PF) e sim no valor de mercado, que poderia praticar



valores inferiores a esse. Não foi incluída no processo administrativo pesquisa de preços ou outra demonstração dessa economicidade.

Além disso, a conversão de PFs para UST por meio de relação direta, sendo que o Edital adota como taxa de produtividade mínima o valor de 10 horas por PF (item 3.7.1 do TR) e, assim, uma UST (10% de um PF) corresponderia a uma hora, faz com que a UST não seja utilizada de forma adequada, correspondendo, em última instância, a uma conversão para homem-hora.

Conforme entendimento do TCU – AC 0509 07 15 P, uma UST equivale a uma hora de trabalho em atividades de complexidade mínima, como monitoração de ambiente computacional. Todavia, diferentes atividades podem consumir mais USTs por hora conforme sua complexidade. Além disso, a UST demanda a definição do objeto resultante de sua execução, em conformidade com o art. 7º, § 2º, I c/c art. 6º, IX, da Lei Federal nº 8.666/93; esta definição, via de regra, deve estar prevista no Termo de Referência do contrato de modo a balizar as Ordens de Serviço emitidas a partir dele.

Por outro lado, a contratação de homens-hora não atende aos preceitos emanados na Lei Federal nº 8.666/93, uma vez que não associa os serviços solicitados a um objeto claramente definido, o que impede sua adequada quantificação e aferição. Assim, a previsão de conversão de Pontos de Função (PFs) para horas de Unidade de Serviço Técnico (UST) não foi justificada pela Prodam em termos de economicidade, bem como não foi definida em termos de complexidade e objeto resultante por tipo de atividade.

De forma similar, a previsão de uma atividade genérica “Serviços de Atendimento” dentro dos Itens não mensuráveis (item do Anexo X – Guia de Contagens Prodam v.1.5) a serem calculados com base em PFs (10% de 1 PF) também corresponde a uma conversão indevida para homem-hora, como fica claro em sua descrição: “A cada hora alocada deverá ser considerado 10% de 1 ponto de função”. Essa atividade, portanto, não poderia ser utilizada pelas mesmas razões citadas acima.

#### **3.4.5. Qualidade e desempenho dos serviços**

O Anexo II - Modelo de Pagamento para Fábrica de *Software* define dois Indicadores de Níveis de Serviços para avaliar a qualidade dos serviços prestados pela contratada.



Um deles, o Índice de Não Conformidades com os Requisitos (INC), mede as implementações que estejam em desacordo com os requisitos estabelecidos ou com as especificações do sistema. Sua fórmula é a seguinte:

$$\text{INC} = \text{QtNC} / \text{TPF} \times 100$$

Onde:

INC = Índice de Não Conformidades com os Requisitos;

QtNC = Quantidade de Não Conformidades Aferidas;

TPF = Tamanho da Ordem de Serviço, em Pontos de Função.

Esse indicador apresenta níveis de serviços esperados, sendo que seu descumprimento enseja a aplicação das glosas e penalidades previstas em contrato. A Prodam aduz que “cada não conformidade será computada para verificação do cumprimento dos prazos acordados e a verificação da situação da contratada quanto aos Indicadores de Níveis de Serviços / Desempenho”.

Contudo, isso não leva em consideração o grau de relevância dessas não conformidades. Deve-se sopesar que uma não conformidade estética não tem a mesma relevância que uma funcionalidade de sistema não atendida ou uma aplicação que apresenta erros ou que não está funcionando. Além disso, diferentes não conformidades podem apresentar prazos distintos para correção, o que também afeta sua percepção – uma não conformidade corrigida em pouco tempo causa menor impacto do que uma cuja correção leve semanas.

A definição de indicador baseado somente na quantidade de não conformidades aferidas, não levando em consideração suas características, torna esse critério frágil para avaliar níveis de serviço. Assim, a Prodam deveria adotar um critério de quantificação de não conformidades aferidas que leve em conta seu escalonamento conforme a sua relevância e/ou prazo para correção, para efeito de avaliação dos serviços prestados pela contratada.



### 3.4.6. Orientações Técnicas

O Edital cita alguns padrões e referências técnicas que deverão ser adotados pela contratada na prestação dos serviços – por exemplo, nos itens 1.3.1 a 1.3.11 do TR, dentre outros. Essa lista não é exaustiva, uma vez que o mesmo item 1.3.11 indica que os ambientes/*softwares* relacionados representam uma referência técnica e podem ser alterados por conveniência da contratante.

Não obstante, a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (Smit) exarou um conjunto de Orientações Técnicas (OTs) estabelecidas como instrumentos de governança de Tecnologia da Informação e Comunicação no Decreto nº 57.653/17. Os padrões descritos nelas devem ser aplicados nos procedimentos atuais e futuros, bem como nos contratos futuros e nas prorrogações contratuais, ainda que de contratos assinados antes do início da vigência das OTs. Assim, essas OTs são aplicáveis ao Edital em comento, assim como aos contratos e projetos resultantes dele.

Algumas das OTs referem-se ao objeto da licitação em análise e já teriam aplicabilidade imediata a ela. Assim, a Prodam deveria explicitar no texto do Edital que a contratada deve aplicar nos procedimentos resultantes do Edital as regras constantes das OTs emitidas pela Smit.

### 3.5. Responsável pelas áreas auditadas

Nome	Cargo
Rogério Igreja Brecha Junior	Presidente da Prodam
Luis Fernando T. M. Soares	Pregoeiro
Carlos Alberto Comar	Gerência de Desenvolvimento e Operações – GDE
Alfredo Sobreira Machado Jr	Gerência de Engenharia de Sistemas – GDM

## 4. CONCLUSÃO

Em vista das análises dos aspectos formais e legais do Edital do Pregão Eletrônico nº 11.001/19 - Prodam, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos de tecnologia da informação, compreendendo serviços de desenvolvimento, manutenção, sustentação de sistemas na linguagem *Dot Net*, em regime de fábrica de *software*, considera-se que a licitação **não reúne condições de prosseguimento**, em vista das irregularidades/infringências constatadas:



**4.1.** A justificativa técnica carece de detalhamento que embase os quantitativos de Pontos de Função previstos para o atendimento das demandas de desenvolvimento de *software*, configurando infringência ao art. 3º, incisos I e III, da Lei Federal nº 10.520/02 (**item 3.2.3**);

**4.2.** A exigência de certificação MPS-BR nível C ou superior e/ou certificação CMMI nível 3 ou superior na fase de habilitação restringe a participação no certame e contraria o art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93 (**item 3.3.5.4**);

**4.3.** Os subitens do item VII do Edital não definem objetivamente o critério de aceitabilidade dos preços unitários, infringindo o disposto no art. 56, § 4º, da Lei Federal nº 13.303/16 e art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 10.520/02 (**item 3.3.4**);

**4.4.** A previsão de conversão de Pontos de Função para Unidade de Serviço Técnico (UST) não foi justificada, assim como não foi definida em termos de complexidade e objeto resultante por tipo de atividade (**item 3.4.4**);

**4.5.** O Edital e seus anexos não dispõem sobre as obrigações da contratante, infringindo o disposto no art. 69, inciso VI, da Lei Federal nº 13.303/16 (**item 3.3.8**);

**4.6.** O Edital e seus anexos, especialmente a minuta do termo contratual (Anexo XII do Edital), não dispõem sobre as condições de reajuste do preço contratado, infringindo o disposto no art. 69, inciso III, da Lei Federal nº 13.303/16 (**item 3.2.7**);

**4.7.** Não consta do PI evidência de publicação do aviso do Edital em jornal de grande circulação, disposto no art. 8º, inciso II, do Decreto nº 46.662/05 (**item 3.2.12**);

**4.8.** Ademais, consignam-se as seguintes recomendações:

**4.8.1.** Adotar como remuneração para demandas corretivas o menor valor entre a contagem de Pontos de Função da demanda e o valor fixo de dois Pontos de Função (**item 3.4.2**);

**4.8.2.** Definir, no processo de contagem de Pontos de Função, pontos de medição intermediários para apurar diferenças ocorridas durante os projetos (**item 3.4.3**);



**4.8.3.** Rever a fórmula de cálculo do prazo esperado para atendimento das Ordens de Serviços, a fim de adequá-la aos padrões de mercado e evitar os problemas associados à fórmula atual (**item 3.4.4**);

**4.8.4.** Adotar um critério de quantificação das não conformidades aferidas que leve em conta seu escalonamento conforme criticidade e/ou prazo para correção, para efeito de avaliação dos serviços prestados pela contratada (**item 3.4.5**);

**4.8.5.** Explicitar no texto do Edital que a contratada deve aplicar nos procedimentos resultantes do Edital as regras constantes das Orientações Técnicas emitidas pela Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (**item 3.4.6**).

Por fim, ressalta-se que a **abertura do certame** estava prevista para o dia **30.01.19 às 10:00 horas**, porém a Prodam divulgou aviso de suspensão “sine die” do Pregão Eletrônico 01.001/19, conforme publicação no DOC de 22.01.19, página 56 (fl.1, DOCAUD-19/2019).

Em 23.01.19

**ADRIANO GONÇALVES ZAMBON**  
Agente de Fiscalização

**CARLOS ALBUQUERQUE LEMOS**  
Agente de Fiscalização

**MAURICIO KAZUHIRO SATO**  
Agente de Fiscalização

**SÉRGIO JANES FERREIRA**  
Agente de Fiscalização

**RENATO SAMBRA SUYAMA**  
Supervisor de Equipes de Fiscalização e Controle 5

De acordo em 23.01.19

**LUIS GUILHERME RIBEIRO DO VALE DAMIANI**  
Coordenador Chefe de Fiscalização e Controle III