

ASSUNTO: Impugnação ao Edital REFERENTE:

Pregão Eletrônico nº 05/2020

OBJETO: Contratação de serviços de desenvolvimento de software e Sustentação de sistemas para os principais sistemas informatizados que darão sustentação às áreas finalísticas do Instituto de Tecnologia da Informação – ITI.

IMPUGNANTE: TELLUS INFORMÁTICA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA – CNPJ Nº 24.935.454/0001-12.

1. ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO (RESPOSTA DO ITI)

Indo de encontro com as Melhores práticas do mercado e seguindo as Orientação do TCU, que são destacadas ao longo do texto abaixo, o ITI **não** abre mão da valoração do serviço executado pela Fábrica de Software e Suporte utilizando a técnica de contagem de Ponto de Função / Ponto de Função sustentado.

Estamos contratando PF e pedimos comprovação de PF, é necessário que o licitante comprove a aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, nos termos do referido art. 30, inciso II da Lei 8.666/1993.

Ainda por analogia ao § 1o do art. 30 da Lei 8.666/1993, entende-se que a demonstração de exequibilidade de preço deve ser feita, preferencialmente, por meio de experiência prévia devidamente comprovada. Esta forma de demonstração seria preferencial, mas não exclusiva no caso de demonstração de exequibilidade de preços. Isto porque a regra do § 1o do art. 30 estaria sendo aplicada por analogia e que, portanto, deve ser contrabalanceada com o princípio da razoabilidade, não podendo ainda restringir indevidamente a competitividade do processo licitatório, em atenção ao art. 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

Ponto de Função é uma métrica comum de mercado a mais de 10 anos e isso não gera restrição de mercado considerando que há dezenas de empresas que atuam em contrato exclusivamente de PF. Desde 2008, existem evidências de que órgãos vem substituindo todos os seus contratos de Fábrica que eram valorados por homem/hora para serem valorados por ponto de função.

Conforme Relatório de auditoria operacional sobre contratação de desenvolvimento de software TC nº 002.116/2015-4, o TCU constatou que os serviços estão sendo pagos com base em resultados e a métrica mais utilizada é a análise de pontos de função (APF), técnica para a medição de projetos de desenvolvimento de software, considerada adequada. Essa métrica busca medir o que o software faz, e não como ele foi construído.

Nessa auditoria (TC nº 002.116/2015-4) o relator do processo, ministro Augusto Nardes, em posse das recomendações resultantes da auditoria afirmou "oferecem diretrizes seguras para contratações mais adequadas de TI pela APF, com redução do desperdício de recursos públicos, providência fundamental para que o país se recupere da crise fiscal e financeira em que se encontra imerso".

A súmula nº 269 do Tribunal de Contas da União (TCU), de 07/03/2012, traz entendimento semelhante ao determinar que *“nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos”*.

A Portaria SLTI/MP nº 31, de 29 novembro de 2010, recomenda o uso da métrica ponto de função, bem como a adoção do Roteiro de Métricas de Software do SISP, na contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de soluções de software pelos órgãos integrantes do SISP, promovendo o uso de métricas objetivas nos contratos de prestação desses serviços.

Sobre o trecho do SISP apresentado pela Impugnante faltou incluir todo o teor do texto original que consta no Roteiro do SISP versão 2.3 (página 87) :

*“ Alguns órgãos contratantes estabelecem seus contratos com base na métrica Ponto de Função, no entanto não possuem capacitação adequada em contagem de pontos de função. Em alguns casos, estes órgãos delegam a contagem para a empresa contratada, que estabelece roteiros de contagem com regras que podem majorar a contagem de PF. Algumas vezes, o dimensionamento do tamanho do projeto em PF é realizado por meio de conversões de horas alocadas em pontos de função. Assim, é estabelecido com a empresa contratada um índice de conversão, por exemplo, 8 horas de trabalho corresponde a 1 PF, e então o pagamento da empresa contratada é feito por meio das horas alocadas ao projeto em questão convertidas em PF. (Trecho que foi omitido pela Impugnante) **Observe que se o recurso de desenvolvimento está em uma empresa contratada externa ao órgão contratante, este não pode gerenciar a quantidade de horas alocada ao projeto. Se o analista da empresa contratada está realizando seu trabalho nas instalações do contratante, isto é um tipo de terceirização de mão de obra. E ainda, se a contratada alocar um recurso com baixa produtividade, o custo do projeto será muito alto. A prática de conversão de horas para PF é simples, no entanto é inadequada. Se o contrato é baseado em pontos de função, a empresa deve realizar as contagens seguindo as regras de contagem do manual CPM. ”***

Deve-se ressaltar que uma contagem de PF errônea pode levar a consequências desastrosas, tais como: pagamento incorreto do projeto contratado por PF, geração de dados para indicadores de qualidade – defeitos/PF e produtividade – horas/PF incorretos, geração de

estimativas incorretas. É fundamental que as organizações que desejam estabelecer contratos de prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas com base em pontos de função criem seu Escritório de Métricas com profissionais especialistas em contagem de pontos de função. É recomendado que estes profissionais possuam certificação CFPS (Certified Function Point Specialist) e possuam experiência prática em contagem de PF e métodos de estimativas de projetos de software. As empresas contratadas também devem ter seu escritório de métricas para revisar a contagem de PF do órgão contratante. Seguindo estas recomendações é possível evitar ou diminuir a incidência de erros de contagem como os relatados em Hazan [Hazan, 2008. SISP versão 2.3.]

O SISP é bem claro através do seu Roteiro quanto a utilização da valoração por Ponto de Função em relação a utilização da valoração por homem hora.

A IN 01 no Art. 5º do caput reafirma que **não** se deve adotar a métrica homem-hora ou equivalente para aferição de esforço, salvo mediante a justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos; Pelo atual cenário de maturidade do ITI quanto a contratação fábrica de software, não temos como justificar a utilização desta métrica e nem como realizar uma definição de prazos e qualidade para este contexto utilizando está métrica homem hora ou conversão.

IN 04/2008 (SLTI/MPOG) também preconiza a utilização de métricas em contratos de fábrica de software, e ainda destaca que a métrica homem-hora apenas poderá ser usada mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos. De fato, este tipo de contrato pode gerar ônus o órgão público contratante caso a contratada decida alocar ao projeto a mão de obra de recursos sem uma produtividade adequada.

Quanto a utilização da conversão PF/Homem hora ela é utilizada de conhecimento do mercado para que o gestor da Fábrica de Software tenha um projeção do tempo que será destinado para os profissionais que irão executar as atividades serem alocados, inclusive porque ela pode variar de acordo com a tecnologia adotada e **não** para utilizar como valoração de produto entregue.

Diante do exposto na análise deste relatório, este Pregoeiro e sua equipe de Apoio, CONHECEM da impugnação apresentada pela empresa TELLUS INFORMÁTICA E TELECOMUNICAÇÕES LTDA, CNPJ nº 24.935.454/0001-12, por ser tempestiva e atender os requisitos legais, para, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO.**