



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Processo nº: 702/2016-e A

Anexos: Cópia digital do Processo GDF nº 041.001.010/2015 -e - doc
88B77F2F-c ¹

Jurisdicionado: Banco de Brasília - BRB.

Assunto: Adesão à Ata de Registro.

EMENTA: Análise da adesão do BRB à Ata de Registro de Preços nº 45/2014 do Ministério da Educação, oriunda do Pregão Eletrônico nº 047/2014, para desenvolvimento de aplicativos multiplataforma para dispositivos móveis. Contrato BRB nº 2015/231. O Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação (NFTI) constatou a ocorrência de falhas capazes de impedir o regular prosseguimento da execução do ajuste (uso da métrica Unidade de Serviço Técnico - UST - em desconformidade com a jurisprudência desta Corte, realização de pesquisa de preços em desacordo com o Decreto nº 36.220/2014, impossibilidade de aferir a vantajosidade da adesão sob exame). Sugeriu, assim, a suspensão da execução contratual até ulterior deliberação plenária, a expedição de determinações ao jurisdicionado e a abertura de prazo para manifestação da contratada. Acolhimento. Despacho Singular nº 129/2016-GC/PT: determinação cautelar de suspensão da execução contratual até ulterior deliberação plenária, expedição de determinação ao BRB e abertura de prazo para manifestação da contratada. Nesta assentada, submissão do feito ao Plenário para fins de ratificação, nos termos da Resolução nº 169/2004. Recurso inominado interposto pela contratada. A unidade técnica sugere o conhecimento, sem efeito suspensivo. Voto convergente.

¹ As folhas deste e-doc serão referenciadas por meio do símbolo de *.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

RELATÓRIO

Tratam os autos do exame da adesão, pelo Banco de Brasília (BRB), à Ata de Registro de Preços nº 45/2014, do Ministério da Educação, oriunda do Pregão Eletrônico nº 047/2014, para desenvolvimento de aplicativos multiplataforma² para dispositivos móveis.

A solução contratada possui previsão de 25.000 unidades de serviços técnicos – UST, para o prazo de 12 meses, e valor de R\$ 248,10 por UST (fl. 675*), totalizando R\$ 6.202.500,00, conforme detalhado no TR (fl. 797/963*).

A Ata de registro de preços foi assinada em 02.12.2014, sendo válida até 01.12.2015. O BRB celebrou o contrato com a empresa MBA TECNOLOGIA LTDA., vencedora do SRP, em 27.11.2015 (fl. 1243*).

O Núcleo de Fiscalização de Tecnologia da Informação (NFTI), por meio da Informação nº 04/2016-NFTI, procedeu ao exame dos seguintes aspectos da contratação:

- vantajosidade da adesão do BRB à Ata de Registro de Preços nº 45/2014;
- cotejo dos artefatos do planejamento e do Termo de Referência com a legislação vigente, as orientações emanadas desta Cote e as normas atinentes à contratação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação.

² Multiplataforma: Diz-se do programa que pode funcionar em várias plataformas (equipamentos) diferentes. Fonte: Michaelis Online.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Nessa análise, apontou cinco indícios de impropriedades:

- (1) *inclusão de assessoria especializada e contratação de desenvolvimento de aplicativos em um mesmo lote do processo licitatório;*
- (2) *ausência de definição de métrica para os serviços e atividades do catálogo de serviços de assessoria especializada (Tabela XVIII);*
- (3) *fragilidade na definição das serviços e atividades do catálogo de serviços de desenvolvimento, manutenção, distribuição e monitoramento (Tabela X);*
- (4) *uso da métrica UST em desacordo com a jurisprudência deste egrégio Tribunal; e*
- (5) *pesquisa de preços em desacordo ao Decreto n.º 36.220, de 30 de dezembro de 2014.*

Por oportuno, reproduzo os trechos da instrução em que foram arrolados e fundamentados os referidos indícios:

Ausência de métrica nas atividades de assessoria especializada. Inclusão de assessoria especializada e contratação de desenvolvimento de aplicativos em um mesmo lote do processo licitatório.

29. *Conforme abordado no parágrafo 3, o objeto do contrato versa sobre “provimento de soluções tecnológicas a partir de dispositivos móveis multiplataforma”. Conforme definição do TR, tais soluções contemplam o serviço de assessoria e o desenvolvimento, manutenção, documentação e sustentação de aplicações mobile.*

30. *Para maior clareza, transcreve-se a Tabela XVIII, “Catálogo do serviço de assessoria especializada” (fl 848*).*

Grupo de Atividades	Atividade	Entrada	Produto
IX	<i>Identificar oportunidades de soluções para dispositivos móveis</i>	<i>Sessão(ões) de briefing Expectativas do demandante Planejamento Estratégico do BRB Plano Diretor de TI do BRB</i>	<i>Análise de mercado</i>
	<i>Elaborar estratégia de mobilidade</i>	<i>Sessão(ões) de briefing Expectativas do demandante Planejamento Estratégico do BRB Plano Diretor de TI do BRB</i>	<i>Plano Diretor de TI para Estratégia de Mobilidade</i>
	<i>Propor solução de aplicativo para dispositivos móveis Capacitação técnica</i>	<i>Sessão(ões) de briefing Expectativas do demandante Estudo de cenários Mapeamento de personas Pesquisa com usuários</i>	<i>Prova de Conceito (POC)</i>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

	Capacitação técnica	Expectativas do demandante Conteúdo programático da capacitação	Transferência de conhecimento

31. Da análise da tabela acima, verifica-se que foram definidas apenas quatro atividades, e que não houve o detalhamento dos objetivos, atividades, entradas e produtos a serem entregues nas atividades de “Assessoria especializada”.

32. Verifica-se também a ausência de previsão do número de UST, ou de outra métrica, para a entrega dos resultados e pagamento dessas atividades. Tal fato por si só, inviabiliza a execução do contrato nas atividades de “Assessoria especializada”.

33. Ainda sobre esse tema em discussão, de acordo com § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993, é obrigatório o parcelamento quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado.

34. Impõe-se o parcelamento, quando existir parcela de natureza específica que possa ser executada por empresas com especialidades próprias ou diversas e for viável técnica e economicamente. É o que ocorre com o objeto desta contratação: desenvolvimento de software e assessoria especializada.

35. Apesar de o BRB não possuir expertise adequada em aplicativos e soluções para dispositivos móveis (conforme afirma no item 3.1.4 do TR, fl. 802*), a adesão à Ata de Registro de Preços, sem o parcelamento do objeto, com a junção de desenvolvimento de aplicativos e de assessoria especializada em um mesmo objeto denota restrição à competitividade, e afronta a jurisprudência deste e. Tribunal⁴.

36. **Fragilidade na definição dos serviços e atividades do catálogo de serviços de desenvolvimento, manutenção, distribuição e monitoramento (Tabela X)**

37. Para utilização da métrica UST, é necessário que o jurisdicionado elabore uma tabela de complexidade dos serviços e um catálogo com todos os serviços a serem demandados ao contratado, com a definição da complexidade e do número de UST para cada serviço.

38. O BRB definiu um catálogo com 45 serviços para dimensionamento dos serviços de desenvolvimento, manutenção, distribuição e monitoramento (Tabela X, fl. 840*). Nessa tabela é considerado uma hora de trabalho técnico especializado no valor de R\$ 248,10.

39. Para maior clareza, segue a Tabela X, “Catálogo do serviço para dimensionamento dos serviços de desenvolvimento, manutenção, distribuição e monitoramento.” (fl. 840*).

ITEM	COMPLEXIDADE	VALOR DA UST
------	--------------	--------------

³ § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

⁴ **Decisão Normativa nº 02/2012** (Adota entendimento para análise da regra do parcelamento do objeto)

Decisão nº 1294/2009: a) fracionar o objeto do contrato em pelo menos dois lotes distintos: desenvolvimento/manutenção de sistemas e serviços de infraestrutura, ocasionando, assim, o melhor aproveitamento dos recursos do mercado, a redução dos custos e a ampliação da competitividade, ou justificar o não parcelamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Layout de navegação (Usabilidade para smartphone)	MUITO ALTA	16
Layout de navegação (Usabilidade para tablet)	MUITO ALTA	16
Elemento de navegação (Painel, Container)	MUITO ALTA	16
Elemento de navegação (Carrossel)	BAIXA	1
Elemento de navegação (Lista)	BAIXA	1
Elemento de navegação (Barra de ícones)	BAIXA	1
Elemento de navegação (Menu)	BAIXA	1
Elemento de navegação (Menu Deslizante)	MÉDIA	3
Elemento de interface estático (Rótulo, Área de texto)	MUITO ALTA	16
Elemento de interface para entrada (Botão)	BAIXA	1
Elemento de interface para entrada (Botão Segmentado)	MÉDIA	3
Elemento de interface para entrada (Caixa de texto)	BAIXA	1
Elemento de interface para entrada (Botão elemento de Rádio)	BAIXA	1
Elemento de interface para entrada (Botão Checkbox Slider)	BAIXA	1
Elemento de interface para entrada (Slider)	MÉDIA	3
Elemento de interface para entrada (Canvas)	ALTA	8
Elemento de interface para saída (Rótulo, Área de texto)	MUITO ALTA	16
Elemento de interface para saída (Mapa)	MUITO ALTA	16
Elemento de interface para saída (Lista)	MÉDIA	3
Elemento de interface (Caixa de Mensagem)	BAIXA	1
Elemento de interface (Animação)	ALTA	8
Elemento de interface (Imagem, Ícone)	MUITO ALTA	16
Elemento de interface (Gráfico cartesiano interativo)	ALTA	8
Elemento de interface (Gráfico polar interativo)	ALTA	8
Elemento de interface para reprodução multimídia (Áudio)	MUITO ALTA	16
Elemento de interface para reprodução multimídia (Vídeo)	MUITO ALTA	16
Acesso a fonte de dados externa (Webservice RESTFuII, SOAP)	ALTA	8
Acesso a fonte de dados externa (Armazenamento local XML, SQLite)	ALTA	8
Função de processamento e validação	ALTA	8
Acesso a função nativa "Telefone"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "SMS"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "GPS"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "E-mail"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Browser Internet"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Bússola"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Acelerômetro"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Agenda de Contatos"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "File I/O"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Conectividade EDGE/3G/4G/Wifi"	MUITO ALTA	16



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Acesso a função nativa "Conectividade Bluetooth"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Captura imagem (câmera)"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Captura áudio (microfone)"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Captura vídeo (câmera)"	MUITO ALTA	16
Acesso a função nativa "Notificação (push notification)"	MUITO ALTA	16
Integração com rede social	MUITO ALTA	16

40. Neste momento, alguns comentários são relevantes. A tabela de ponderação por complexidade do BRB foi baseada na experiência do Ministério da Educação – MEC, o qual utilizou-se do seu catálogo de serviços vigente para construção e manutenção de sítios e portais. Segundo consta do TR (fl. 765*), o catálogo do MEC já possuía uma maturidade de 3 anos em execução e o MEC entendeu que existia um paralelo dos serviços web com os aplicativos mobile que seriam desenvolvidos.

41. Quanto à complexidade, o catálogo de serviços possui:

- a) vinte e um serviços com complexidade “muita alta”;
- b) sete serviços com complexidade “alta”;
- c) quatro serviços com complexidade “média”;
- d) nenhum serviço previsto como de complexidade “intermediária”;
- e) nove serviços com complexidade “baixa”; e
- f) quatro serviços com complexidade “muita baixa”;

42. Utilizar a experiência de outros órgãos é uma boa prática na gestão de contratos de TI. Entretanto, não existe nos autos, estudo do BRB que aborde, contextualize ou valide a tabela de ponderação por complexidade do MEC. Apenas houve o aproveitamento daquela tabela no contexto da adesão à Ata já citada.

43. Em uma análise rápida do catálogo de serviços percebe-se que várias funções nativas do sistema operacional dos dispositivos portáteis estão sendo contadas como funções ou serviços a serem desenvolvidos. Quanto ao tipo de serviço descrito, o catálogo de serviços possui:

- a) 02 itens para “Layout de navegação”;
- b) 06 itens para “Elemento de navegação”;
- c) 18 itens para “Elemento de interface”;
- d) 15 itens para “Acesso a função nativa”;
- e) 02 itens para “Acesso a fonte de dados externa”;
- f) 01 item para “Função de processamento e validação”;
- g) 01 item para “Integração com Rede social”.

44. Não foram encontrados nos autos “memória de cálculo”, nem estudo que justifique a necessidade de cada serviço ou que embase o valor de UST para cada item do catálogo de serviços.

45. Corrobora esse entendimento o fato de que a maioria dos itens definidos no catálogo são de baixa complexidade computacional. Para as 15 funcionalidades nativas, inerentes exclusivamente aos aparelhos móveis (GPS. Câmera, etc.), foi atribuído a complexidade “Muito alta” e o valor de 16 UST, ou R\$ 3,969,60. Entretanto, o “Acesso a função nativa” se dá pela chamada de rotinas do sistema operacional, não sendo necessário “desenvolver ou programar” a função.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

46. *Do exposto nos parágrafos 37 a 45, verifica-se que falta ao catálogo de serviços o detalhamento necessário que permita a execução do contrato de desenvolvimento de aplicações Mobile, com o uso de UST.*

Uso da métrica UST em desacordo à jurisprudência deste egrégio Tribunal.

47. *Conforme abordado no parágrafo 4, a solução contratada possui previsão de 25.000 unidades de serviços técnicos – UST, para o prazo de 12 meses, e valor de R\$ 248,10 por UST (fl. 675*), totalizando R\$ 6.202.500,00, conforme detalhado no TR (fl. 797/963*).*

48. *O uso da métrica UST para desenvolvimento de software foi questionada pela Consultoria Jurídica do BRB (Parecer Jurídico PRESI/COJUR-2015/1101, fls. 1149*):*

“23. Além disso, considerando o teor da mensagem eletrônica anexada, proveniente da Gecon, recomenda-se que a área demandante apresente de forma definitiva a justificativa relativa à adoção da unidade métrica "UST", uma vez que os contratos de desenvolvimento de Sistemas da alta e da baixa plataforma do Banco foram licitados na métrica de ponto de função. Ademais, essa métrica foi adotada pelo BRB em razão de entendimento apontado em decisão do Tribunal de Contas do Distrito Federal.”

49. *Em resposta, assim se posicionou a DITEC/BRB (fls. 1172/1173*):*

“Item 23. Conforme o item 5.3.6.1 do Estudo Técnico Preliminar — TP, folhas 382 e 383 do processo e artigos do Gartner (folha 487-494), foi identificado que a utilização da métrica UST se faz mais apropriada para mensuração de soluções para dispositivos móveis devido sua flexibilidade e a possibilidade de se valorar funcionalidades não contempladas pelo Ponto de Função, e devidamente medidas, sem subjetividade, no catálogo de serviço do item 5.3.6.2 do ETP, folha 383 do processo - Tabela XVI.

Informamos ainda que está métrica já é adotada pela DITEC, conforme contrato 2015/028, e será utilizada em todas as contratações possíveis doravante uma vez que os catálogos de serviços para a Plataforma Mobile já está concluído e para as plataformas Alta e Baixa estão em desenvolvimento. A utilização desta métrica está destacada como boa prática no Acórdão TCU 2362/2015 item 4.1.2, que diz:

‘Determinadas organizações têm celebrado contratos com critérios de medição diferentes do ponto de função. Nesses casos, o contrato separa parte do objeto, que não é medida adequadamente pela técnica de Análise de Pontos de Função, das demais partes. Para remuneração da parte não funcional tem sido usada a Unidade de Serviços Técnicos (UST) ou denominações correlatas. Essa técnica consiste em listar uma série de serviços na forma, por exemplo, de um catálogo e valorá-los a fim de pagar mediante a conclusão.

Além dessa situação, um caso específico que merece comentário como boa prática foi a situação de parte dos contratos do Banco do Brasil (BB) baseados em uma unidade de medida própria, denominada Unidade de Serviços de Tecnologia da Informação do Banco do Brasil (USTIBB). Segundo informações do Guia de Métricas de Serviços de TI do Banco do Brasil.’

No item 4.1.3 deste mesmo acórdão fica explícito que o uso de Análise de Ponto



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

de Função não se faz obrigatório. Fato já informado por e-mail enviado em 17/11/2015. Outro aspecto importante é que foi feita uma contratação da empresa Abrantes para a revalidação e controle da contagem de pontos de função do BRB. Desde do início da contratação até hoje, foram gastos cerca de R\$583.076,66 (Quinhentos e oitenta e três mil e setenta e seis reais e sessenta e seis centavos) com esse serviço. Esse custo com revalidação de contagem seria evitado se os contratos atuais adotassem a medição via UST, gerando assim uma maior economia para o Banco.”

50. A resposta da DITEC/BRB para o uso da métrica UST resume-se nos seguintes pontos:

- a) *que a utilização da métrica UST é mais apropriada para mensuração de soluções para dispositivos móveis do que o uso por Ponto de Função;*
- b) *que a utilização desta métrica está destacada como boa prática no Acórdão TCU 2362/2015 item 4.1.2;*
- c) *que o uso de Análise de Ponto de Função não se faz obrigatório;*
- d) *devido ao gasto para a revalidação e controle da contagem de pontos de função do BRB. (Desde do início da contratação até hoje, foram gastos cerca de R\$583.076,66 com esse serviço).*

51. Na análise dos autos, inclusive nas páginas citadas na resposta da DITEC, não foi possível identificar as vantagens da utilização da UST em detrimento da métrica Ponto de função. O único argumento encontrado foi a resposta da DITEC à Consultoria Jurídica, já transcrito no parágrafo acima. Fica então prejudicada a análise dos motivos e justificativas que corroboram o uso da métrica UST pelo BRB.

52. O Acórdão TCU 2362/2015, citado na resposta da DITEC, trata de Relatório da Auditoria Operacional realizada realizada por aquele Tribunal de Contas, e teve como objetivo avaliar a eficácia e a eficiência do modelo de contratação de desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados adotado pelas organizações componentes da Administração Pública Federal (APF), em especial quando utilizados métodos ágeis de desenvolvimento, visando a apresentar entendimentos quanto aos riscos e métricas utilizados.

53. O Acórdão faz um apanhado das contratações em vários órgãos da esfera federal, sem ter por objetivo normatizar o uso de métricas para o seus jurisdicionados. Em certo trecho cita:

64. Todas as organizações entrevistadas declararam fazer uso da Análise de Pontos de Função, técnica para a medição de projetos de desenvolvimento de software, que tem como objetivo determinar o tamanho funcional do software, expresso em número de Pontos de Função (PF), considerando as funcionalidades implementadas, sob o ponto de vista do usuário.

...

68. Segundo o ponto de vista da maioria dos gestores entrevistados, o uso da Análise de Pontos de Função, ainda que não se trate de uma métrica perfeita, traz segurança às partes envolvidas na contratação, propiciando objetividade e que os valores pagos estejam relacionados com produtos efetivamente entregues (pagamentos por resultados). Esse entendimento está alinhado com o que dispõe



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

o Decreto 2.271/1997, em seu art. 3º, § 1º.

...

71. *Portanto, não restam dúvidas quanto à assertividade dos gestores ao estabelecerem a Análise de Pontos de Função como métrica para aferição do volume de serviços de desenvolvimento de software efetivamente prestados pelas contratadas. Neste sentido, conforme pôde ser constatado por membro da equipe de auditoria durante a 10ª Conferência Internacional de Medição e Análise de Software (www.ifpug.org/conferences/isma10), o Brasil é visto pela comunidade como modelo no uso da Análise de Pontos de Função como métrica para pagamentos nas contratações de desenvolvimento de software, especialmente por órgãos governamentais.*

72. *Quanto à técnica propriamente dita, a Análise de Pontos de Função dimensiona o software com base em características funcionais, medindo os fluxos de dados através de um aplicativo de software. Entretanto, aspectos não funcionais, notadamente relativos à complexidade algorítmica, não são bem tratados pela técnica, resultando em críticas. Nesse contexto, o IFPUG desenvolveu o Software Non-functional Assessment Process (Snap), com objetivo de complementar a Análise de Pontos de Função, tornando-a mais aderente às situações reais.*

54. *Realmente, o Acórdão faz menção ao uso da métrica UST, porém para serviços não funcionais, e que não possam ser medidos pela métrica de análise por ponto de função:*

74. *Determinadas organizações têm celebrado contratos com critérios de medição diferentes do ponto de função. Nesses casos, o contrato separa parte do objeto, que não é medida adequadamente pela técnica de Análise de Pontos de Função, das demais partes. Para remuneração da parte não funcional tem sido usada a Unidade de Serviços Técnicos (UST) ou denominações correlatas. Essa técnica consiste em listar uma série de serviços na forma, por exemplo, de um catálogo e valorá-los a fim de pagar mediante a conclusão. As atividades em que mais se identificaram pagamentos por UST foram levantamentos de requisitos e sustentação de sistemas.*

55. *Quanto à manifestação do BRB, verifica-se que limitou-se a justificar a opção pela métrica UST. Percebe-se então que os argumentos apresentados pela DITEC à consultoria jurídica são insuficientes para legitimar o uso da métrica UST.*

56. *Por outro lado, a jurisprudência⁵ deste egrégio Tribunal é sólida no sentido do uso de métrica Ponto de Função para a mensuração dos aspectos funcionais de serviços de desenvolvimento de software.*

⁵ DECISÃO Nº 6058/2015

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... II – considerar: **b) insatisfatórios:** 1) os argumentos apresentados pela SES/DF quanto à utilização da métrica UST para a medição de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas.

DECISÃO Nº 1491/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: ... determinar à Transporte Urbano do Distrito Federal - DFTRANS que ... apresente as justificativas que julgar pertinentes quanto aos fatos narrados na Informação nº 21/2014-NFTI ou promova os seguintes ajustes:

k) utilize a métrica Ponto de Função ao invés de UST para medir e remunerar as atividades que têm como base a medição funcional do



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Da Estimativa do Preço dos Serviços

57. Segundo a Lei nº 5.525, de 26 de agosto de 2015:

*“Art. 1º Fica vedada a realização de compras ou a contratação de bens e serviços, no âmbito do Distrito Federal, por qualquer das modalidades de licitação, **por preço superior à média praticada no mercado.***

Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se aos contratos a ser renovados a partir da vigência desta Lei.

Art. 2º Na formação do preço médio praticado pelo mercado, devem ser utilizados os seguintes parâmetros:

I – relatório de pesquisa de preço de produtos, com base nas informações da Nota Fiscal Eletrônica – NFe;

II – preços públicos referentes a aquisições ou contratações similares realizadas pelo Distrito Federal ou órgãos federais;

III – pesquisa publicada em mídia ou site especializado ou de domínio amplo;

sistema, tais como: customização, parametrização, manutenção corretiva e evolutiva de sistemas, nos termos das Decisões 1294/09 e 677/2013;

DECISÃO Nº 6035/2015

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu:

IV – determinar, ainda, à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap e ao Departamento de Trânsito do Distrito Federal – DETRAN que, em conformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas (Decisões nºs 4.287/10, 4.983/10, 1.270/14, 1.491/14, 6.133/14):

a) em futuras contratações de manutenção adaptativa ou evolutiva de software, utilizem métricas vinculadas ao resultado desejado pela Administração em detrimento daquelas meramente associadas ao decurso do tempo; b) visando estabelecer previamente o custo desses serviços, definam, ao tempo da elaboração do termo de referência, tabela de itens não mensuráveis, no caso de contratos medidos por ponto de função, ou catálogo de serviços, para contratos medidos por horas ou unidades de serviços V – determinar aos órgãos e entidades do Distrito Federal que, para fins de contratação, na área de Tecnologia da Informação, de serviços de treinamento, consultoria, suporte técnico e de serviços remunerados por meio de métrica baseada em homem-hora, como hora de serviço técnico especializado – HST e unidade de serviço técnico especializado - UST, independente da modalidade de licitação utilizada, inclusive nos processos de inexigibilidade e dispensa de licitação, façam constar, no respectivo Termo de Referência ou Projeto Básico, e exijam, dos licitantes e da vencedora, a apresentação de planilha de custos e formação de preços, nos moldes previstos no Anexo III da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008, que contemple a descrição e o quantitativo de cada perfil de profissional a ser utilizado, a remuneração dos mesmos e demais insumos necessários e custos atribuídos à prestação dos serviços contratados, com o fito de demonstrar a economicidade dos valores praticados e a compatibilidade dos mesmos aos custos e margem de lucro das empresas, em observância aos arts. 19, III e 21, II, III, V da referida IN e ao art. 28 da IN SLTI/MPOG nº 04/2010, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 34.637/13, bem como ao art. 38 da IN SLTI/MPOG nº 04/2014; VI – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.

DECISÃO Nº 1270/2014

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: II -

Determinar... apresente as justificativas que julgar pertinentes quanto aos fatos narrados na Informação n.º 20/2014-NFTI ou promova os seguintes ajustes:

d) utilize a métrica Ponto de Função ao invés de UST para medir e remunerar as atividades definidas no Termo de Referência que têm como base a medição funcional do sistema, tais como: customização, parametrização, manutenção corretiva e evolutiva de sistemas, nos termos das Decisões 1294/09 e 677/2013;

DECISÃO Nº 1294/2009

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

II – determinar ...

promovam os seguintes ajustes no Edital em referência:

b) remunerar os serviços de manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva dos sistemas sustentados por pontos de função, em vez de ser pelo quantitativo de horas técnicas estipulado no Edital, considerando as atividades a serem executadas pela fábrica de software;

DECISÃO Nº 677/2013

O Tribunal... decidiu:

IV. recomendar às Secretarias de Ciência e Tecnologia e Inovação e de Saúde que, nos casos de despesas relativas a desenvolvimento e/ou manutenção, utilizem métrica baseada em ponto de função, remunerando a empresa após a comprovação de serviços realizados;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

IV – pesquisa junto a fornecedores.

*Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica a compras ou contratações de bens e serviços em que haja **tabelamento oficial do Distrito Federal ou da União fixando valores mínimos e máximos.** “*

58. *O BRB realizou pesquisa de preços (fls. 299/355 e 875*) contemplando 05 empresas que atuam no segmento, entretanto não considerou em sua pesquisa preços praticados em certames públicos para objetos análogos, contrariando o Inciso II do Artigo 2º da Lei nº 5.525/15 e diversas Decisões desta Corte de Contas (Decisões n.ºs 5.399/09, 2.946/10 e 469/13).*

59. *Dessa forma, sugere-se determinar ao BRB que promova nova pesquisa de preços de mercado, contemplando os preços praticados pela Administração Pública, conforme determinação do Decreto n.º 36.220/2014 e a jurisprudência desta Corte de Contas.*

Sobre a Vantajosidade da Adesão a Ata de Registro de preços

60. *Cabe citar recente jurisprudência do TCU quanto à adesão à Ata de registro de preços:*

Acórdão 2362/2015 P

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

...

9.1.3. *oriente as organizações do Sisp a:*

9.1.3.2. *absterem-se de realizar contratação de serviço de **desenvolvimento de software por meio de adesão a atas de registro de preço**, utilizando desse expediente somente quando os requisitos da solução de tecnologia da informação a ser contratada, como por exemplo plataforma de hardware e software, linguagens de programação, processo de software e níveis de serviços, sejam equivalentes aos do órgão gerenciador da ata a ser aderida.*

61. *Da análise dos autos, não foi possível verificar a compatibilidade exigida no Acórdão citado, isto é, que os requisitos da solução de tecnologia da informação a ser contratada pelo BRB – instituição financeira, sejam equivalentes aos do Ministério da Educação – órgão da administração direta, que é o órgão gerenciador da ata a ser aderida.*

62. *O Sistema de Registro de Preços, ao passo em que proporciona à Administração ganhos em termos de eficiência e economicidade, pode implicar em contratações desvantajosas se desacompanhadas do devido planejamento. Especificamente no caso dos "caronas", é imprescindível a demonstração da vantajosidade do preço e da adequação do objeto da ARP às reais necessidades da entidade.*

63. *Diante do exposto nesta Informação, não foi possível verificar a vantajosidade da adesão do BRB à Ata de registro de preços 45/2014 do Ministério da Educação, oriunda do Pregão Eletrônico nº 047/2014, como preceitua o art. 22 do Decreto nº 36.519/2015, fato que impede o prosseguimento do contrato.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Coerente com essa análise, sugeriu que a Corte determine ao BRB a suspensão cautelar da execução do Contrato BRB nº 2015/231 e a apresentação das justificativas que julgar pertinentes quanto aos fatos narrados na Informação n.º 04/2016-NFTI ou a adoção das providências com vistas a sanar os indícios de impropriedades apontados. Ainda, pugnou por que fosse oportunizada a apresentação de esclarecimentos por parte da contratada, MBA TECNOLOGIA LTDA.

O processo eletrônico foi distribuído ao meu Gabinete na tarde de 17/03/2016.

Tendo em vista a proposta de adoção de medida de urgência com fulcro no art. 198 do RI/TCDF, exarei o Despacho Singular nº 129/2016-GC/PT, determinando ao jurisdicionado a suspensão cautelar da execução do Contrato BRB nº 2015/231 até ulterior deliberação desta Corte, bem como a apresentação dos esclarecimentos que entender pertinentes ou o saneamento das falhas apontadas nos autos (prazo de 5 dias). Ainda, oportunizei, em igual prazo, o exercício do contraditório por parte da contratada, empresa MBA TECNOLOGIA LTDA.

Por oportuno, reproduzo a fundamentação e a parte dispositiva do referido despacho, *in verbis*:

Compulsando os autos, verifico que o NFTI apontou os seguintes indícios de impropriedades nos procedimentos adotados pelo BRB por ocasião da adesão Ata de Registro de Preços nº 45/2014, do Ministério da Educação, oriunda do Pregão Eletrônico nº 047/2014:

- inclusão de assessoria especializada e contratação de desenvolvimento de aplicativos em um mesmo lote do processo licitatório;*
- ausência de definição de métrica para os serviços e atividades do catálogo de serviços de assessoria especializada (Tabela XVIII);*
- fragilidade na definição dos serviços e atividades do catálogo de serviços de desenvolvimento, manutenção, distribuição e monitoramento (Tabela X);*
- uso da métrica UST em desacordo com a jurisprudência deste egrégio Tribunal; e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- pesquisa de preços em desacordo ao Decreto n.º 36.220, de 30 de dezembro de 2014.

Nessa linha de raciocínio, em sede de cognição sumária, constato que esses indícios são suficientemente relevantes para caracterizar a fumaça do bom direito, um dos requisitos para a concessão de cautelar pela Corte. Isso porque as práticas adotadas pelo BRB colidem com o entendimento do Tribunal acerca da matéria, especialmente no caso do uso da métrica UST sem os necessários detalhamento e validação (contextualização)⁶⁶.

Além disso, já sob o prisma do perigo da demora, ressalto que o fato de estar em plena execução o Contrato BRB n.º 2015/231, firmado com a empresa MBA TECNOLOGIA LTDA (fl. 1243), reforça a possibilidade de que a ausência de demonstração da vantajosidade da opção adotada venha causar prejuízo aos cofres da empresa. Tanto isso é verdade que, além de a pesquisa de preços não ter sido feita em conformidade com as normas de regência, o BRB adotou uma métrica não usual para esse tipo de contratação.*

Nessa linha de raciocínio, considerando presentes os requisitos necessários à adoção de medida de urgência, acolho as sugestões e os fundamentos apresentados pelo NFTI no sentido de determinar a suspensão cautelar da execução do Contrato BRB n.º 2015/231, firmado com a MBA TECNOLOGIA LTDA., até ulterior deliberação plenária.

Quanto ao prazo para apresentação de esclarecimentos ou saneamento das falhas apontadas, considerando tratar-se de contrato já em fase de execução, o que imprime maior celeridade no exame do feito, entendo ser razoável fixá-lo em 5 (cinco) dias.

Diante do exposto, ao tomar conhecimento do Processo GDF n.º 041.001.010/2015 (e - doc 88B77F2F-c) e da Informação n.º 04/2016-NFTI (6405A2A0-e), DECIDO:

I - determinar, com esteio no caput no art. 113 da Lei n.º 8.666/93, c/c o art. 198 do RI/TCDF, ao Banco de Brasília que suspenda cautelarmente a execução do Contrato BRB n.º 2015/231, com a empresa MBA TECNOLOGIA LTDA, até ulterior deliberação desta Corte;

II – determinar ao Banco de Brasília que, em 5 (cinco) dias, apresente as justificativas que julgar pertinentes quanto aos fatos narrados na Informação n.º 04/2016-NFTI ou adote providências com vistas a sanear as seguintes irregularidades:

a) ausência dos itens “avaliação e definição dos recursos materiais e humanos necessários à implantação e à manutenção da Solução de Tecnologia da Informação” e “definição dos mecanismos para continuidade do fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação em eventual interrupção contratual”, do Estudo Técnico Preliminar da Contratação;

⁶⁶ Decisões n.ºs 6058/2015, 1491/2014, 6035/2015, 1270/2014, 1294/2009 e 677/2013, reproduzidas no texto da Informação 04/2016-NFTI.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

- b) serviços de assessoria especializada com execução inviabilizada por ausência de métrica para mensuração e remuneração dos serviços e resultados;*
 - c) não utilização da métrica Ponto de Função, em detrimento da UST – Unidades de serviço técnico, para medir e remunerar as atividades que têm como base a medição funcional do sistema, tais como: customização, parametrização, manutenção corretiva e evolutiva de sistemas, nos termos das Decisões 6.035/2015 e 677/2013;*
 - d) pesquisa de preços de mercado inadequada, por não contemplar preços praticados pela Administração Pública, conforme determinação da Lei n.º 5.525/2015 e a jurisprudência desta Corte de Contas;*
 - e) ausência de evidências relativas a compatibilidade de requisitos da solução de tecnologia da informação de interesse do Banco, tais como plataforma de hardware e software, linguagens de programação, processo de software e níveis de serviços, com os estabelecidos no contrato firmado.*
- III – com fulcro no art. 5º, LV, da CRFB, dar ciência deste despacho à empresa contratada para, caso queira, apresentar, no mesmo prazo (5 dias), os esclarecimentos que entender pertinentes quanto aos achados deste processo;*
- IV – autorizar:*
- a) o envio ao BRB e à contratada de cópia da Informação NFTI nº 04/2016 e deste despacho singular para auxílio ao cumprimento dos itens II e III;*
 - b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os devidos fins.*

Posteriormente, foram juntados aos autos o Ofício DIRCO - 2016/027, oriundo do BRB (AB6A4E03-c), bem como os esclarecimentos (EC01B575-c) e o recurso (2E927264-c) apresentados pela contratada. Em face da urgência da matéria, os esclarecimentos do BRB e da MBA TECNOLOGIA LTDA. já estão sendo analisados pelo NFTI e serão oportunamente encaminhados a este egrégio Plenário para conhecimento e exame.

Quanto à impugnação apresentada pela referida empresa (2E927264-c), a unidade técnica, ao lhe examinar a admissibilidade, entendeu dever ser conhecida como Recurso Inominado, com fundamento na Decisão nº 1347/2004, sem efeito suspensivo, tendo em vista a natureza liminar do dispositivo atacado.

VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Em exame, a adesão, pelo Banco de Brasília (BRB), à Ata de Registro de Preços nº 45/2014, do Ministério da Educação, oriunda do Pregão Eletrônico nº 047/2014, para desenvolvimento de aplicativos multiplataforma⁷ para dispositivos móveis.

Nesta assentada, inicialmente, submeto o feito ao Plenário para fins de ratificação do Despacho Singular nº 129/2016-GC/PT, consoante preconizado pelo art. 7º, § 4º, da Resolução nº 169/2004.

Ressalto, por oportuno, que, em atendimento à referida decisão monocrática, foram encaminhados à Corte o Ofício DIRCO - 2016/027 (28304BB6), oriundo do BRB, bem como os esclarecimentos e o Recurso Inominado apresentados pela contratada (EC01B575-c e 2E927264-c). Em razão da urgência da matéria, os esclarecimentos do BRB e da MBA TECNOLOGIA LTDA. já estão sendo analisados pelo NFTI e serão oportunamente encaminhados a este egrégio Plenário para conhecimento e exame.

Resta, assim, examinar nesta fase a admissibilidade do Recurso Inominado interposto pela empresa MBA TECNOLOGIA LTDA., com o objetivo de revogar a cautelar concedida por meio do Despacho Singular nº 129/2016-GC/PT.

Na peça de impugnação, a contratada obtempera que os achados do NFTI são improcedentes, aduz que a métrica adotada é legal e renuncia retrospectivamente a qualquer remuneração pela execução dos serviços qualificados como de assessoria (Grupo IX da Tabela XVIII).

⁷ Multiplataforma: Diz-se do programa que pode funcionar em várias plataformas (equipamentos) diferentes. Fonte: Michaelis Online.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Compulsando os autos, não vejo motivos para dissentir das bem lançadas conclusões do corpo técnico quanto à admissibilidade do recurso. De fato, a peça recursal preenche os requisitos para ser conhecida pela Corte. A recorrente é parte legítima e teve, em tese, o seu interesse afetado pela decisão recorrida. Além disso, o recurso foi interposto tempestivamente.

Quanto à modalidade do recurso, também acolho os fundamentos adotados pela instrução. Tratando-se de impugnação de decisão cautelar, é cabível o Recurso Inominado, que, consoante Decisão nº 1347/2004, deve ser conhecido sem efeito suspensivo, *in verbis*:

O Tribunal, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta a instrução da Comissão Permanente dos Inspectores de Controle Externo - CICE e o parecer do Ministério Público, decidiu: 1) adotar a seguinte deliberação em caráter normativo: 1) o Tribunal, no exercício de suas atribuições, pode determinar medidas liminares de natureza cautelar, para evitar iminente dano de difícil ou impossível reparação ao patrimônio público distrital, ou para assegurar a eficácia de ulterior decisão definitiva, as quais deverão ser autuadas em processo apartado; 2) com esteio nos princípios do contraditório, da ampla defesa e da recorribilidade das decisões, é admitido recurso inominado, desprovido de efeito suspensivo, em relação às medidas liminares de natureza cautelar expedidas pelo Tribunal, o qual deverá ser levado à apreciação plenária no prazo máximo de 15 (quinze) dias após o recebimento dos autos pelo relator; 3) a qualquer tempo o Tribunal poderá suspender a eficácia da medida liminar de natureza cautelar, desde que não mais subsistam os motivos que a ensejaram, levando-se sempre em conta o interesse público e a proteção da ordem, da saúde, da segurança e do patrimônio públicos; 4) nos períodos de recesso a medida cautelar poderá ser determinada pelo Presidente, "ad referendum" do Plenário, devendo a matéria ser submetida à apreciação do Tribunal na primeira Sessão Ordinária, mesmo quando o assunto for de natureza administrativa; 5) no caso de adoção da providência de que trata o item anterior, em matéria de audiência obrigatória do Ministério Público, os autos serão imediatamente encaminhados àquele órgão antes da análise pelo Plenário; (...)

Por fim, acerca da pretendida revogação da medida cautelar, além de não haver previsão para a atribuição de efeito suspensivo ao recurso em tela, importa registrar que os esclarecimentos apresentados pela contratada e pelo BRB já estão sendo examinados pelo NFTI com a urgência que o caso requer. Dessa forma, na eventualidade de considerar sanadas as falhas apontadas e/ou satisfatórios os esclarecimentos apresentados, esta Corte, com a celeridade necessária, poderá revogar a decisão impugnada e autorizar a retomada da execução contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Assim, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I - com base no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, art. 198 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal e art. 7º, § 4º, da Resolução nº 169/2004, ratifique o Despacho Singular nº 129/2016-GC/PT;

II - conheça do Recurso Inominado interposto pela empresa MBA Tecnologia Ltda. (e-doc nº 9414CDB6) contra os termos do item I do Despacho Singular nº 129/2016 – GC/PT, com fundamento na Decisão nº 1347/2004, sem efeito suspensivo, tendo em vista a natureza liminar do dispositivo atacado.

III - autorize:

- a) nos termos do § 2º do art. 4º da Resolução TCDF nº 183/2007, a comunicação do que vier a ser deliberado aos interessados;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para exame de mérito do recurso e demais providências cabíveis, com a urgência necessária.

Sala das Sessões, 12 de abril de 2016.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator