



Governo do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro

Gerência de Aquisições - GERE A

RESPOSTA DA IMPUGNAÇÃO DA EMPRESA QA TECNOLOGIA.

Referência: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 008/2020.

Objeto: Registro de Preços para contratação de serviços técnicos especializados em desenvolvimento e manutenção de software, em regime de FÁBRICA DE SOFTWARE (FSW) e contagem de pontos de função em regime de FÁBRICA DE MÉTRICAS (FM), por demanda, em regime continuado, sem garantia de consumo mínimo, para atender o PRODERJ e demais órgãos da Administração Pública, conforme as especificações contidas no Termo de Referência – Anexo I, com as seguintes características:

Item 1: DESENVOLVIMENTO, MANUTENÇÃO E CONTROLE DE QUALIDADE-

Contempla a prestação de serviços de desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação em regime de Fábrica de Software, bem como, testes, gestão de configurações de ambientes, gestão de mudanças e verificação/validação dos produtos e dos processos envolvidos na produção de *software*, dimensionados em Pontos de Função – PF. Contempla ainda a prestação de serviços de manutenção corretiva, perfectiva e evolutiva de sistemas, também dimensionados em Ponto de Função (PF), bem como, serviços complementares ao processo de desenvolvimento e manutenção de sistemas. Todos os serviços serão executados sem dedicação exclusiva de mão de obra.

Item 2: CONTAGEM DE PONTOS DE FUNÇÃO - Contempla a prestação de serviços de mensuração de sistemas em Pontos de Função (PF), bem como de aferição em Pontos de Função, de projetos de desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação. Os serviços de métrica (PF) deverão obedecer, no que couber, as metodologias (IFPUG- *Fundação International Point Users Group*). O presente termo prevê valores distintos para o pagamento do PF, variáveis de acordo com a tecnologia requerida para cada projeto, levando-se em consideração os esforços necessários para gerar os artefatos requeridos, que dependem da tecnologia de implementação escolhida e da quantidade de documentação a ser gerada.

Assunto: IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL

O Ordenador de Despesas do PRODERJ, no uso de suas atribuições legais que lhe confere o artigo 82, item IX, da Lei Estadual nº 287, de 04 de dezembro de 1979 e pela Delegação de Competência contida na Portaria PRODERJ/PRE nº 803 de 01 de dezembro de 2020, vem apreciar a Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico – Registro de Preços nº 008/2020 apresentada pela empresa **QA TECNOLOGIA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 20.358.903/0001-56, - PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº SEI-120211/000556/2020**, nos termos a seguir descritos.

O pregão eletrônico está agendado para do dia 22/09/2021 as 14h e a impugnação foi encaminhada via correio eletrônico (e-mail) no dia 20/09/2021 às 17:48, conforme previsto no subitem 1.6 edital e artigo 24 paragrafo 1º do decreto nº 10.024/2019.

Portanto, registra-se que a presente impugnação é **TEMPESTIVA**.

1. DO RELATÓRIO:

1.1 Impugnação interposta pela empresa **QA TECNOLOGIA**, recebida no dia 20/09/2021 às 17:48, no qual requer:

Seguem trechos retirados da peça impugnatória:

a) A exigência de apresentação de atestado(s) ou certidão(ões) de capacidade técnico-operacional, emitidos por pessoa jurídica, para comprovação de desempenho anterior em atividade pertinente e compatível, em características e quantidades (40% da quantidade total) com o objeto da contratação em pontos de função, correspondente ao item que estiverem concorrendo, deve ser revista e retirada do edital, por ser irrelevante para execução do objeto do contrato, desproporcional, desnecessária e em razão disso restritiva e ilegal; primeiro, porque o volume estimado da contratação está claramente superdimensionado; segundo, porque as boas práticas de mercado recomendam, em contratações similares, a divisão do objeto, e portanto da contratação em lotes distintos para que a Administração não fique refém da fiel execução do contrato por uma única empresa, valendo ressaltar que todas as instituições financeiras, públicas ou privadas, o Serpro, a Dataprev, dentre várias outras, usualmente contratam serviços dessa magnitude com mais de um fornecedor, para que eventualmente uma possa suprir falhas de outra;

b) Para se ter ideia da gravidade dos vícios constatados, consigne-se que, da forma como redigido o edital, tal contratação simplesmente estabelecerá um monopólio do referido objeto para a empresa vencedora, que será responsável por todo o desenvolvimento de sistemas do Estado e do Município do RJ, não sendo inclusive nenhum exagero afirmar se tratar da maior licitação para desenvolvimento de sistemas do Brasil. Tudo isso, pasme, nas mãos de uma única empresa vencedora, o que desborda do razoável e poderá carregar um risco gerencial para a própria administração pública;

c) Quanto à exigência de apresentação de certificados, declarações ou contratos relacionados ao credenciamento do prestador de serviços, comprovando ser participante ativo de algum programa de parceria que inclua, minimamente, o acesso a boletins informativos, licenças de software para uso interno, zona de conhecimento, suporte técnico especializado, bem como, atualizações e patches, minimamente de 3 (três) dos seguintes fabricantes: Microsoft; Oracle; IBM, RedHat e CISCO, por serem estes os fabricantes detentores das principais plataformas, que suportam os sistemas críticos mapeados ou em planejamento pelo PRODERJ e demais órgãos do Estado do Rio de Janeiro, muito embora todas as certificações solicitadas visem, primariamente, que a contratada possa comprovar sua capacidade de operacionalizar, desenvolver, mensurar, criar, sustentar e gerenciar projetos de TI nas mais diversas tecnologias existentes, o fato é que a lei não permite se exigir 5 das proponentes nem que as mesmas tenham parcerias firmadas com específicos fabricantes, sob pena de restringir, limitar a ampla competição no certame, motivo pelo qual a mesma também deve ser retirada do edital;

d) Acresça-se que tal exigência de que a vencedora possua pelo menos 3 (três) parcerias com os fabricantes indicados também não se justifica. Isso, porque a experiência em desenvolver sistemas não está vinculada a parcerias. Estas em geral são destinadas tão simplesmente a comercialização de produtos. Além disso, estas parcerias estão mais vinculadas aos serviços de gestão de Infraestrutura de TI e não ao desenvolvimento como o ora licitado, motivo pelo qual deve ser retirada do edital, em função da sua desnecessidade, irrelevância e violação ao princípio da competitividade;

e) Já o volume que cada órgão poderá aderir previsto no edital é de 62.508 (sessenta e dois mil e quinhentos e oito) Pontos de Função por ano. Nota-se que isso representa uma estimativa absurda de demanda na qual cada adesão máxima seria suportada por cerca de 300 (trezentos) profissionais mensais;

- f) Note-se que a consequência de não se permitir a participação de Consórcio na ata ora impugnada faz com que praticamente TODO DESENVOLVIMENTO DE TI do Estado do RJ seja realizado por uma única empresa, quando o mais prudente e correto seria selecionar um conjunto de empresas e distribuir o volume entre elas. Isso não apenas para promover a COMPETITIVIDADE, como também para garantir a viabilidade de execução e que o serviço será prestado;
- g) A experiência de mercado demonstra que poucas empresas terão condições de atender isoladamente aos requisitos previstos no instrumento convocatório, o que acabará acarretando um custo maior ao erário;
- h) Por outro lado, a exigência de atestar a comprovação de migração de COBOL e NATURAL/ADABAS para plataforma WEB também não se justifica porque pressupõe que a maioria dos sistemas do Estado precisam realizar esta migração o que não é verdade. Registre-se que somente o DETRAN possui 3 (três) sistemas relevantes em NATURAL/ADABAS, não representando 20% do escopo. Dada a nítida IRRELEVÂNCIA da exigência e EXCLUSIVIDADE do atestado a mesma obviamente também deve ser retirada do edital de forma a ampliar o rol de participantes e possibilitar a COMPETITIVIDADE;
- i) O pedido de atestado(s) que comprove(m) implementação de projetos de inteligência de negócios, com geração de relatórios e painéis analíticos, consumindo dados não estruturados através de carga e transformação de dados (ETL), em ambientes para essa natureza (Data Lake/Hadoop) também não faz sentido por não ter representatividade significativa no escopo a ser realizado;
- j) Já a permissão de participação de micro empresas numa contratação deste porte põe em risco a capacidade de execução uma vez que o volume é muito significativo devendo ser retirada do edital como as demais;
- k) Dispõe o edital ainda que para as licitantes do Item 02, também deverão ser exigidos em tempo de habilitação atestado(s) ou certidão(ões) de capacidade técnicooperacional, emitidos por pessoa jurídica, para comprovação de execução anterior de desempenho em atividade pertinente e compatível em características e quantidades (40% da quantidade total) com o objeto da contratação em pontos de função, correspondente ao item que estiverem concorrendo e que para efeito de comprovação do volume de serviços, é permitido o somatório de contratos executados, sem restrição relativa à duração dos trabalhos ou data-limite. Quanto a esse ponto, repita-se que tal exigência deve ser revista e retirada do edital, por ser irrelevante para execução do objeto do contrato, desproporcional, desnecessária e em razão disso restritiva e ilegal; primeiro, porque o volume estimado da contratação está nitidamente superdimensionado; segundo, porque as boas práticas de mercado recomendam, em contratações similares, a DIVISÃO DO OBJETO, e portanto da contratação em LOTES DISTINTOS para que a administração pública não fique refém da fiel execução do contrato por uma única empresa, valendo ressaltar que todas as instituições financeiras, públicas ou privadas, o Serpro, a Dataprev, dentre várias outras, usualmente contratam serviços dessa magnitude com mais de um fornecedor, para que eventualmente uma possa suprir falhas de outra;
- l) Frise-se, mais uma vez que da forma como redigido o edital tal contratação simplesmente estabelecerá um monopólio do referido objeto para a empresa vencedora, que será responsável por todo o desenvolvimento de sistemas do Estado e do Município do RJ não sendo inclusive nenhum exagero afirmar se tratar da maior licitação para desenvolvimento de sistemas do Brasil. Tudo isso, monopolizado por uma única empresa vencedora. Nada mais insensato;
- m) Pelo exposto, requer o acolhimento da presente impugnação a fim de que sejam sanados os vícios apontados no bojo da presente impugnação, procedendo-se à sua republicação, com a adequação dos itens apontados aos padrões legais ora perseguidos, retirando-se os excessos e as questões restritivas, possibilitando à impugnante e demais licitantes interessados a participar no certame, em condições reais de disputa.

2 - DAS RESPOSTAS AOS ARGUMENTOS DEDUZIDOS:

1. *A exigência de apresentação de atestado(s) ou certidão(ões) de capacidade técnico-operacional, emitidos por pessoa jurídica, para comprovação de desempenho anterior em atividade pertinente e*

compatível, em características e quantidades (40% da quantidade total) com o objeto da contratação em pontos de função, correspondente ao item que estiverem concorrendo, deve ser revista e retirada do edital, por ser irrelevante para execução do objeto do contrato, desproporcional, desnecessária e em razão disso restritiva e ilegal:

RESPOSTA:

De acordo com o entendimento pacificado em reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União é plenamente cabível e lícito exigir nos procedimentos licitatórios de grande complexidade, como no caso em exame, a comprovação de atestados de capacidade técnica, sem que isso incorra em restrição da competitividade.

Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-operacional, conforme artigo 30, inciso II.

A exigência de atestado de capacidade técnica também se respalda no entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Súmula n.º 263 adiante transcrita:

“Súmula 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das empresas licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”. (grifei e destaquei).

Dessa forma o exigido se demonstra necessário e proporcional à dimensão dos serviços a serem prestados ao diversos Órgãos Estaduais.

2. Quanto à exigência de apresentação de certificados, declarações ou contratos relacionados ao credenciamento do prestador de serviços, comprovando ser participante ativo de algum programa de parceria que inclua, minimamente, o acesso a boletins informativos, licenças de software para uso interno, zona de conhecimento, suporte técnico especializado, bem como, atualizações e patches, minimamente de 3 (três) dos seguintes fabricantes: Microsoft; Oracle; IBM, RedHat e CISCO, por serem estes os fabricantes detentores das principais plataformas, que suportam os sistemas críticos mapeados ou em planejamento pelo PRODERJ e demais órgãos do Estado do Rio de Janeiro, muito embora todas as certificações solicitadas visem, primariamente, que a contratada possa comprovar sua capacidade de operacionalizar, desenvolver, mensurar, criar, sustentar e gerenciar projetos de TI nas mais diversas tecnologias existentes, o fato é que a lei não permite se exigir das proponentes nem que as mesmas tenham parcerias firmadas com específicos fabricantes, sob pena de restringir, limitar a ampla competição no certame, motivo pelo qual a mesma também deve ser retirada do edital.

RESPOSTA:

Diante da abrangência das tecnologias existentes no Estado do Rio de Janeiro, o estudo técnico preliminar demonstrou ser importante que para comprovar a capacidade de operacionalizar, desenvolver, mensurar, criar, sustentar e gerenciar projetos de TI, requer minimamente que a empresa prestadora de serviço seja participante ativo de algum programa de parceria de forma a ter acesso a boletins informativos, licenças de software para uso interno, zona de conhecimento, suporte técnico especializado, bem como, atualizações e patches.

Dessa forma foram listadas as cinco principais fabricantes dessas tecnologias e solicitado **no mínimo três certificados, declarações OU contratos** relacionados ao credenciamento do prestador de serviços não restringindo a competitividade.

3. Já o volume que cada órgão poderá aderir previsto no edital é de 62.508 (sessenta e dois mil e quinhentos e oito) Pontos de Função por ano. Nota-se que isso representa uma estimativa absurda de demanda na qual cada adesão máxima seria suportada por cerca de 300 (trezentos) profissionais mensais. Note-se que a consequência de não se permitir a participação de Consórcio na ata ora impugnada faz com que praticamente TODO DESENVOLVIMENTO DE TI do Estado do RJ seja realizado por uma única empresa, quando o mais prudente e correto seria selecionar um conjunto de empresas e distribuir o volume entre elas. Isso não apenas para promover a COMPETITIVIDADE, como também para garantir a viabilidade de execução e que o serviço será prestado.

RESPOSTA:

Primeiramente é importante esclarecer que a afirmação que: “o volume que cada órgão poderá aderir previsto no edital é de 62.508 (sessenta e dois mil e quinhentos e oito) Pontos de Função por ano.” não reflete o volume levantado no plano de suprimentos.

Verifica-se que o PLS foi composto por 13 órgãos participantes cujo volume total apontou para o montante de 62.508 por item, conforme PLS nº 0758/2020.

Sendo assim, ao contrário do que afirmou a impugnante, não se trata de volume total para cada órgão e muito menos de volume total por ano, restando claro e evidente que cada órgão poderá contratar de acordo com o Decreto Estadual nº 46.642/2019.

Vale registrar a clareza desse item pelo fato de que nenhuma outra empresa sequer levantou dúvida muito menos impugnou esse item.

A não permissão da participação de consórcios se dá em função de não haver multiplicidade de atividades empresariais distintas, consórcios ou cooperativas e das características específicas dos serviços a serem prestados, sendo devidamente justificada no Instrumento Convocatório.

Dessa forma não há que se falar em restrição de competitividade, nem ilegalidade e muito menos inviabilidade de execução dos serviços.

4. Por outro lado, a exigência de atestar a comprovação de migração de COBOL e NATURAL/ADABAS para plataforma WEB também não se justifica porque pressupõe que a maioria dos sistemas do Estado precisam realizar esta migração o que não é verdade. Registre-se que somente o DETRAN possui 3 (três) sistemas relevantes em NATURAL/ADABAS, não representando 20% do escopo. Dada a nítida IRRELEVÂNCIA da exigência e EXCLUSIVIDADE do atestado a mesma obviamente também deve ser retirada do edital de forma a ampliar o rol de participantes e possibilitar a COMPETITIVIDADE.

RESPOSTA:

Primeiramente é importante afirmar que o pedido de ateste em questão, apesar de não constituir a maioria dos sistemas do Estado se faz necessário em função do fato de existirem outros órgãos como, por exemplo, este PRODERTJ que são detentores de sistemas relevantes para o Estado que se utilizam da tecnologia citada (COBOL e NATURAL/ADABAS), os quais necessitam de manutenção e conhecimento específico.

Diante disto, fica claro a relevância da exigência em questão e da não restrição a competitividade alegada pela impugnante.

5. O pedido de atestado(s) que comprove(m) implementação de projetos de inteligência de negócios, com geração de relatórios e painéis analíticos, consumindo dados não estruturados através de carga e transformação de dados (ETL), em ambientes para essa natureza (Data Lake/Hadoop) também não faz sentido por não ter representatividade significativa no escopo a ser realizado.

RESPOSTA:

Em função da existência de diversas bases de dados dos diversos sistemas desenvolvidos e implantados por todos os órgãos ao longo dos anos torna-se necessário, cada vez mais, o desenvolvimento de camadas gerenciais que permitam aos gestores públicos obter informação que suporte suas tomadas de decisões no dia a dia. Para tal, é evidente que haverá um volume considerável de demandas que deverão ser atendidas através de carga e transformação de dados (ETL), em ambientes para essa natureza (Data Lake/Hadoop). Sendo assim fica evidente a necessidade de tal solicitação.

6. Já a permissão de participação de micro empresas numa contratação deste porte põe em risco a capacidade de execução uma vez que o volume é muito significativo devendo ser retirada do edital como as demais.

Não há impedimento legal para a empresa de pequeno porte participar do certame, desde que ela cumpra as exigências editalícias, sendo certo que ao permitir a participação de pequenas empresas e de pequeno porte no certame só aumenta a competitividade.

7. Dispõe o edital ainda que para as licitantes do Item 02, também deverão ser exigidos em tempo de habilitação atestado(s) ou certidão(ões) de capacidade técnico-operacional, emitidos por pessoa jurídica, para comprovação de execução anterior de desempenho em atividade pertinente e compatível em características e quantidades (40% da quantidade total) com o objeto da contratação em pontos de função, correspondente ao item que estiverem concorrendo e que para efeito de comprovação do volume de serviços, é permitido o somatório de contratos executados, sem restrição relativa à duração dos trabalhos ou data-limite.

RESPOSTA:

Conforme já foi esclarecido alhures, a exigência de atestado de capacidade técnica também se respalda no entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme Súmula n.º 263 adiante transcrita:

“Súmula 263: Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das empresas licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”. (grifei e destaquei).

Importante esclarecer que a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica da licitante é fundamental para averiguar sua qualificação e capacidade de atender as demandas do ente, notadamente, diante da magnitude do atendimento e complexidade do serviço objeto da licitação.

É importante esclarecer que as possibilidades de divisibilidade foram objeto de enfrentamento no estudo técnico preliminar e optou-se pela divisão em dois itens conforme edital, sem que isso se afigure em restrição à competitividade.

3. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, após análise de todos os argumentos deduzidos pela empresa impugnante, decido pela rejeição e improcedência total.

Em, 21 de setembro de 2021.

Alexandre Correa Cordeiro
Pregoeiro/Substituto
ID: 5023389-0

Diego Henrique Ferreira dos Santos
Vice-Presidente de Administração/Ordenador de Despesas
ID: 5029178-5

Rio de Janeiro, 21 de setembro de 2021



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Correa Cordeiro, Assistente**, em 21/09/2021, às 15:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diego Henrique Ferreira dos Santos, Vice-Presidente**, em 21/09/2021, às 15:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **22464840** e o código CRC **19C70DDB**.