

À Comissão de Licitação do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal (CREA-DF)

Ref.: Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico SRP Nº 10/2024

Processo Administrativo nº 07.010.215546/2024

Prezado/a(s),

LAB OF CODES SOLUÇÕES DIGITAIS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Rua Graciliano Ramos, 125/404, Agronômica, Florianópolis/SC, CEP 88025-360, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 39.951.337/0001-10, vem, respeitosamente e tempestivamente, apresentar **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO** ao Edital do Pregão Eletrônico SRP Nº 10/2024, Processo Administrativo nº 07.010.215546/2024.

I – DOS FATOS

Trata-se de **Pregão Eletrônico** via **Sistema de Registro de Preços** pelo **Menor Valor Global**, com abertura de sessão pública agendada para 09:00 do dia 11 de Dezembro de 2024.

Resume-se o objeto do Edital:

*“O objeto da presente licitação é a **contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria e assessoria em tecnologia da informação, com finalidade de apoio à condução e execução do Programa de Transformação Digital, Inovação e Governança de TI do CREA-DF**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos. (grifamos e destacamos)*

Esta licitação se dará pelo Sistema de Registro de Preços.”

No Termo de Referência (anexo do Edital) também apresenta-se o objeto, porém com maior nível de detalhe:

*“O presente Termo de Referência tem por objeto o Registro de Preços para a **contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria e assessoria em tecnologia da informação, com finalidade de apoio à condução e execução do Programa de Transformação Digital, Inovação e Governança de TI do CREA-DF, assim como** da melhoria dos processos finalísticos, de suporte ao negócio e de gestão do órgão, através de práticas e métodos que*

viabilizem a sua jornada de transformação digital e de inovação, **por meio de** desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, por alocação de perfil profissional de TI vinculado ao alcance de resultados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, sob demanda, futura e eventual, **com vistas a executar atividades de** projeto, construção, testes, implantação, evolução, manutenção, sustentação e garantia de qualidade relacionadas ao ciclo de vida de software, adotando-se práticas ágeis aderentes ao processo de software estabelecido neste Termo de referência, durante o período de 12 (doze) meses, conforme especificações, exigências e quantidades estabelecidas neste documento.” (grifamos e destacamos)

Os serviços do objeto são definidos através de um Lote e Item único (este denominado “Item 1”), com similar descritivo:

“Serviços de consultoria e assessoria em tecnologia da informação, com finalidade de apoio à condução e execução do Programa de Transformação Digital, Inovação e Governança de TI do CREA-DF, assim como da melhoria dos processos finalísticos, de suporte ao negócio e de gestão do órgão, através de práticas e métodos que viabilizem a sua jornada de transformação digital e de inovação, por meio de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, por alocação de perfil profissional de TI vinculado ao alcance de resultados, com vistas a executar atividades de projeto, construção, testes, implantação, evolução, manutenção, sustentação.” (grifamos e destacamos)

UNIDADE DE MEDIDA: PI TI (Profissional Ideal – TI)

QUANTIDADE: 834,68

Quando da especificação detalhada da contratação, ressalta-se que o título dos serviços do “Item 1” é o seguinte:

“1.1. ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO DE SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO”

Sendo uma parte significativa da sua justificativa o seguinte:

*“1.1.1.3. Além disso cabe complementar que esta contratação tem como finalidade o **apoio à condução e execução do Programa de Transformação Digital, Inovação e Governança de TI do CREA-DF, assim como da melhoria dos processos finalísticos, de suporte ao negócio e de gestão do órgão, através de práticas e métodos que viabilizem a sua jornada de transformação digital e de inovação, envolvendo para isso a otimização de processos de negócio, a gestão de dados, o aprimoramento das práticas de gestão de produtos e serviços digitais, bem como, a evolução dos mecanismos de governança de TI do órgão**”.* (grifamos e destacamos)

“A contratação desses serviços deverá possibilitar que Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Distrito Federal (Crea-DF):” ...

... “1.1.1.9. Redução de burocracia: a melhoria e a automação de processos podem reduzir a quantidade de papel e simplificar os procedimentos burocráticos, poupando tempo e esforço dos profissionais.”

... “1.1.1.11. Aprendizado contínuo: a promoção de uma cultura de aprendizado contínuo pode beneficiar além dos servidores, todo o ecossistema do conselho, oferecendo oportunidades para o desenvolvimento de novas habilidades e conhecimentos.”

... “1.1.1.14. Cultura de inovação: a inclusão da inovação na cultura organizacional estimulará a geração de novas ideias e soluções criativas para os desafios enfrentados pelo CREA-DF. Isso pode levar a melhorias significativas nos serviços prestados e na qualidade de vida dos profissionais registrados e da sociedade em geral”.

Dentre os principais produtos e subprodutos esperados incluem-se:

“1.1.2. Como resultados esperados é possível esperar os seguintes:”

... “1.1.2.1. Avaliação da situação atual e plano diretivo para ações de transformação digital do CREA-DF realizados.”

... “1.1.2.2. Diagnóstico de cultura de inovação realizado e plano diretivo concebido.”

... “1.1.2.3. Programa de cultura de inovação operacionalizado”.

... “1.1.2.4. Avaliação da estrutura atual e recomendações modificações realizado.”

... “1.1.2.5. Programa de inovação implantado e monitorado.”

... “1.1.2.6. Principais processos de negócio mapeados e documentados, com as sugestões de melhoria e problemas identificados, bem como, com a equipe capacitada para evolução do processo”.

... “1.1.2.7. Treinamentos de gestão de produtos digitais e formação de backlog de negócio realizados”.

... “1.1.2.8. Mentorias na área de produtos digitais para governo realizadas”.

... “1.1.2.9. Facilitações na área de inovação realizadas”.

... “1.1.2.10. Avaliação da situação atual e plano diretivo para a área de dados do CREA-DF realizados”.

... “1.1.2.11. Processo de fiscalização mapeado e documentado, com as sugestões de melhoria e problemas identificados, bem como, com a equipe capacitada para evolução do processo.”.

... “1.1.2.12. Datalake com soluções opensource implantando.”.

... “1.1.2.13. Avaliação da situação atual e plano diretivo para as soluções de tecnologia para a área de fiscalização realizado.”.

... “1.1.2.14. 3 (três) fontes de dados externas integradas a plataforma de fiscalização.”.

... “1.1.2.15. Equipe de tecnologia capacitada nas ferramentas da área de dados.”.

... “1.1.2.16. Mentorias na área de dados realizadas.”.

... “1.1.2.17. Indicadores da área de fiscalização implantados, viabilizando o acompanhamento de resultados da área.”.

... “1.1.2.18. Produtos digitais inteligentes e de maior valor agregado”.

A forma e a métrica da contratação:

“Métrica - Profissional Ideal para execução de serviços técnicos de TI (PI-TI)

“1.3.1.1. Os serviços serão dimensionados em **Profissional Ideal** para execução de serviços técnicos de TI (PI-TI), que representa o custo mensal dos serviços prestados por profissional com perfil e desempenho ideais para a presente contratação, visando garantir uma métrica que tecnicamente assegure que a **alocação do perfil profissional** seja devidamente mensurada e permita um controle técnico e financeiro do contrato.” (grifamos e destacamos)

“1.3.1.1.1. Para fins desta contratação, considera-se que um mês possui 20 dias úteis, com 8 horas úteis por dia. Assim, o custo mensal refere-se a um total de 160 horas por mês.”

Os critérios de avaliação de qualidade estabelecidos:

“1.2.11. Garantia de qualidade dos serviços

1.2.11.1. A qualidade dos serviços será garantida através de instrumentos de mitigação de riscos relacionados, nomeadamente:

- **Solicitação de atestados que atendam adequadamente e minimamente a capacidade exigida do fornecedor para a execução do projeto**

- Solicitação de atestado de experiência no setor e que demonstrem atuação em serviços de cunho similar no âmbito de negócios (conselhos de classe ou similares)

- *Solicitação de equipe qualificada para a execução do objeto quando da sua contratação*
- **Necessidade de atendimento à níveis de serviço para qualquer serviço entregue pela CONTRATADA** (grifamos e destacamos)

As características dos potenciais participantes são definidas em termos de atividades que são aptos a executar:

“1.2.9.1. Condiciona-se a participação no certame às empresas que possuam atividade (CNAE) compatível com o objeto sendo licitado.”
(grifamos)

Há uma prova de conceito especificada envolvendo tecnologia de Inteligência Artificial e aspectos específicos, como observa-se:

“8.1. A exigência de uma Prova de Conceito (PoC) para a implementação de solução monitoramento e Gerenciamento de Comportamentos dos Usuários, utilizando Inteligência Artificial – IA” (grifamos)

Além disso, é importante frisar que os procedimentos para o pedido de esclarecimentos ou de impugnação estão previstos no item 12 o Edital, ou seja:

“12.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

12.2. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

12.3. A impugnação e o pedido de esclarecimento poderão ser realizados por forma eletrônica, pelos seguintes meios: através do email COMPRAS@CREADF.ORG.BR, com cópia para o endereço COMPRASCREADF@GMAIL.COM.”

“12.5. Acolhida a impugnação, será definida e publicada nova data para a realização do certame.”

II – DA RAZÃO DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO APRESENTADO

Após análise dos fatos, destacamos as seguintes razões para a impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 10/2024:

1. Falta de Clareza no Objeto

Conforme demonstrado no item **I – DOS FATOS**, o edital apresenta certas imprecisões ou equívocos no planejamento em relação ao objeto da licitação, o que potencialmente compromete a transparência e a competitividade, isonomia e economicidade do certame.

De acordo com o item 1.1 do edital, o objeto refere-se à **contratação de serviços de consultoria e assessoria em tecnologia da informação**



para apoio à transformação digital do CREA-DF. Embora que existam trechos em meio ao item especificado como desenvolvimento, evolução e sustentação, que remetem às entregas de consultoria e assessoria em transformação digital, estas não estão suficientemente esclarecidas em termos de atividades dos serviços a serem prestados, tampouco especificam-se os critérios objetivos de avaliação das propostas ou da qualificação necessária para o tratamento desta temática, acabando por não existir delimitação de escopo seja como lotes, itens ou serviços neste aspecto, embora que exista a previsão de perfis que levem a crer que há realmente demandas a serem executadas fora do contexto exclusivo de desenvolvimento (Analista de Processos, Especialista em Transformação Digital, entre outros).

Doutro modo, com riqueza de detalhes, estão especificados os serviços de desenvolvimento, evolução e sustentação de software, incluindo aspectos com foco em tecnologias específicas, o que faz-se realmente fundamental para este tipo de serviço.

Corroborando com o apontamento de falta de clareza do objeto, que embora amplamente conhecido o fato de que digitalização e transformação digital se relacionem, não configuram o mesmo conceito, mesmo que resida complexidade na separação destes assuntos.

A saber, enquanto que a digitalização remete a transformar algo que é essencialmente manual em digital, a transformação digital remete a algo muito maior, com foco em redução de burocracia e melhoria de processos em prol da eficiência e experiência no uso de serviços, além de envolver aspectos de design, inovação, transparência e cultura que remetem à novas habilidades, conhecimentos e mecanismos não somente relacionados ao nível operacional e interno do desenvolvimento de aplicações ou de tecnologia, mas também externo e com o viés dos níveis estratégico e tático da organização.

De modo similar, os serviços de consultoria e assessoria em transformação digital e inovação, e ainda governança de TI, que é o foco do objeto e aparentemente da justificativa proveniente do ETP, é um modelo de contratação também relacionado, mas completamente diferente de serviços de desenvolvimento, evolução e sustentação de software, seja em termos do CNAE (atividade econômica), da natureza de medição e avaliação de resultados, ou das boas práticas utilizadas como referência para contratações públicas.

A falta de clareza do objeto, portanto, contraria o princípio da publicidade, previsto no art. 14 da Lei nº 14.133/2021, e dificulta a formulação de propostas adequadas. Assim, a clara e precisa definição do objeto a ser contratado é necessária também para garantir isonomia ao certame.

O êxito de uma licitação reside na capacidade de definir com clareza e precisão o objeto pretendido. Em diversos dispositivos, a Lei nº 14.133/2021 destaca a importância da atuação administrativa e o dever do gestor público em especificar a qualidade do produto. A Administração

tem o dever de indicar o objeto da licitação, incluindo todas as características necessárias para garantir a qualidade desejada.

2. Justificativa do Objeto

Embora que sem acesso ao ETP que originou a necessidade de contratação, a aparente justificativa principal é o da condução e execução de ações de consultoria e assessoria em transformação digital, inovação e governança de tecnologia da informação, e não da contratação de serviços de desenvolvimento, evolução e manutenção de software.

Se assim for, entende-se que o planejamento pode potencialmente não ter coberto todas as necessidades, causando eventuais falhas na estimativa e no modelo de contratação.

Conforme destacado no livro "Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial Eletrônico" – Editora Fórum – 6ª edição (esgotada), antes de decidir pela licitação ou declarar a inexigibilidade – art. 25, inc. I, da Lei nº 8.666/1993 – e antes da aquisição, os órgãos da Administração devem providenciar a descrição detalhada do objeto pretendido, incluindo suas características e todos os atributos necessários.

3. Insuficiência de Argumentação para a (in)Divisibilidade do Objeto

Observa-se que o edital prevê a adjudicação pelo critério de menor valor global, sem considerar a necessidade de divisibilidade do objeto. Contudo, assumindo que o que se requer é também consultoria e assessoria em transformação digital, inovação, governança de TI e não somente o desenvolvimento, evolução e sustentação de software, e considerando que os serviços descritos podem então ser segmentados em atividades distintas e autônomas, é obrigatória a adjudicação por itens, nos termos do art. 6º, inciso XLII, da Lei nº 14.133/2021.

Além de soar natural a segregação de uma atividade de consultoria e assessoria que é focada no nível estratégico e tático e também na integração entre negócios e tecnologia, daquilo que é desenvolvimento e operações de software, a abordagem ampliaria a competitividade e permitiria a participação de licitantes que possuam expertise nos respectivos segmentos específicos, atendendo ao princípio da isonomia.

Esta questão vincula-se inclusive com a classificação da atividade econômica das empresas licitantes, que, podem ser distintas, para a execução de ambos os tipos de serviços, algo como:

- CNAE 6204-0/00 - Consultoria em tecnologia da informação; e
- CNAE 6201-5/01 - Desenvolvimento de softwares sob encomenda.

Observando-se este último critério, pois há necessidade, conforme o instrumento convocatório, da classificação compatível da atividade econômica da empresa para com o objeto.



É obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas.

4. Exigências para Aferição da Qualidade Requerida

Estão previstos no Edital e seus anexos, mecanismos para garantia de qualidade da contratação e execução dos serviços, tais como:

- Solicitação de atestados que atendam adequadamente e minimamente a capacidade exigida do fornecedor para a execução do projeto
- Solicitação de atestado de experiência no setor e que demonstrem atuação em serviços de cunho similar no âmbito de negócios (conselhos de classe ou similares)
- Solicitação de equipe qualificada para a execução do objeto quando da sua contratação
- Necessidade de atendimento à níveis de serviço para qualquer serviço entregue pela CONTRATADA

Contudo, destaca-se que, caso as atividades de consultoria e assessoria em transformação digital, inovação e governança de TI realmente estejam contempladas no escopo, atividades estas que se assemelham à objeto complexo, as exigências de atestados de capacidade técnica previstas no edital mostram-se insuficientes, pois o detalhamento dos atestados presentes é exclusivamente dedicado à comprovações de serviços de desenvolvimento, evolução e sustentação de software.

A mesma abordagem é verificada quando da análise de níveis de serviço, que possui indicadores associados aos serviços de desenvolvimento, evolução e sustentação de software, mas não apresenta capacidade de avaliação de qualidade para serviços de consultoria e assessoria, tais como para avaliar a qualidade dos serviços entregues nos perfis que perfazem soluções de transformação digital, inovação e governança de TI.

Sendo assim, a exigência pode restringir injustamente a participação de licitantes que sejam especialistas em transformação digital, inovação e governança de TI, ferindo o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e no art. 14 da Lei nº 14.133/2021, que preconizam a competitividade nos processos licitatórios. O contrário, é justo qualificar, também inibiria a participação de empresas especialistas em desenvolvimento de software, se somente critérios de consultoria e assessoria em transformação digital, inovação e governança de TI fossem analisados.

Há ainda o cenário de ambos os tipos de critérios serem solicitados em um único lote, o que inviabilizaria a participação de grande parte das empresas do mercado, que raramente possuem ambos os focos. Ainda



mais restrito seria com o critério relacionado à certificação MPS.BR/CMMi, e ainda mais o seria com a necessidade de ter experiência prévia no setor de conselhos ou similares (que embora justificado, no conjunto de todos os elementos, praticamente tenderia a inviabilizar a competição).

5. Justificativa da Métrica Insuficiente Esclarecida

Tendo sido utilizada na justificativa da métrica PI-TI em referência à Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, que estabelece modelo para a contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, não houve justificativa adicional para a utilização de serviços de consultoria e assessoria, que, portanto, não são de desenvolvimento, manutenção ou sustentação de software.

Mesmo assim, ainda que no contexto de desenvolvimento de software, citando-se a modalidade de alocação de perfil profissional de TI vinculado ao alcance de resultados, restam dúvidas também sobre a adequada aplicação da métrica “Profissional Ideal - TI”, visto que a modalidade em questão, na referência utilizada, representa realmente um cenário de alocação que é personificada, e onde exige-se o controle individual de produtividade, controle de faltas, entre outros.

Por outro lado, a nomenclatura “Profissional Ideal” parece ser uma analogia ao Profissional Ideal BACEN ou ao Profissional Ideal CREA, utilizada em algumas organizações, que, entretanto, é uma abstração de alocação, ou seja, não representa uma métrica de alocação personificada mas que abstrai, com base num perfil ideal, uma capacidade mensal, que pode ser executada por 1 ou N pessoas, desde que cumpram-se critérios de desempenho pré-estabelecidos.

Desta forma, não fica claro se o que se requer é definido como alocação, que deve então ter mecanismos de controle de produtividade associados, ou a abstração de alocação (típico da métrica de “Profissional Ideal” do BACEN, por exemplo), que permite maior flexibilidade e facilidade de controle.

6. Restrição da Competitividade

Há diversos elementos requeridos que, embora, isoladamente possam fazer sentido ao objeto amplo sendo requerido, tendem a restringir substancialmente a competitividade, tais como (alguns):

- “8.1. A exigência de uma Prova de Conceito (PoC) para a implementação de solução monitoramento e Gerenciamento de Comportamentos dos Usuários , utilizando Inteligência Artificial – IA”

Não restou claro o propósito da POC em relação ao objeto requerido, e se é necessário que a contratada forneça um software específico como parte dos serviços.

- “Solicitação de atestado de experiência no setor e que demonstrem atuação em serviços de cunho similar no âmbito de negócios (conselhos de classe ou similares)”

Item devidamente justificado devido à complexidade do contexto do órgão, porém em conjunto com os demais itens, pode restringir significativamente a competitividade

- Solicitação de atestados que atendam adequadamente e minimamente a capacidade exigida do fornecedor para a execução do projeto.

Item em tese adequado para as atividades de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, mas que não está requerendo, na contratação em tela, qualquer afinidade com consultoria e assessoria em transformação digital, inovação e governança de TI, que é o título do objeto e fator principal da justificativa.

- “6.1.40.1. Considerando a necessidade de aplicações das boas práticas de padrões de qualidade de software, a licitante vencedora deverá apresentar no momento da assinatura do contrato comprovante de certificação válida da empresa licitante em CMMi a partir do nível 2 ou em MPS.br a partir do nível F. O certificado CMMi deve ser homologado pelo Software Engineering Institute (SEI) e o certificado MPS.br deve ser homologado pela SOFTEX **sob pena de desclassificação.**” (grifamos e destacamos)

Onde complementou-se com referência ao Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário:

“Nas licitações de serviços de software, não é possível exigir avaliação (ou ‘certificado’) de qualidade de processo de software, a exemplo de CMMI ou MPS.BR, como requisito técnico obrigatório da proposta técnica, visto que a avaliação de capacidade técnica se dá exclusivamente na fase de habilitação. Mas é possível incluir, na especificação técnica dos serviços a serem realizados, todos os resultados esperados que, segundo modelos de qualidade de processo aderentes à norma ABNT NBR ISO/IEC 15.504, tais como CMMI ou MPS.BR, caracterizam um dado nível de capacidade de processo de software...”

Ademais, nada impede que o órgão preveja, na especificação técnica dos serviços a serem realizados, os resultados esperados, segundo

modelos de qualidade de processo, tais como CMMI ou MPS.BR.”

*Contudo, cabe ressaltar potencial erro de interpretação do acórdão a que se refere a poder ou não solicitar o instrumento da certificação de modelo de qualidade, visto que não é isso que profere o acórdão, mas que “nada impede que o órgão preveja, na especificação técnica dos serviços a serem realizados, **os resultados esperados**, segundo modelos de qualidade de processo” (grifamos e destacamos), ou seja: resultados conforme aqueles que os modelos requerem ou potencializam, em termos de suas práticas explícitas e não o documento em si que comprova ter a determinada certificação.*

Por meio deste, viemos desta forma, formalizar a impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 10/2024.

III – DA CONCLUSÃO E DO PEDIDO

FACE AO EXPOSTO, pelas razões apresentadas, conclui-se que o Edital não atende os critérios mínimos para resguardar o órgão licitante e os proponentes de riscos, em especial à isonomia, qualidade, transparência e economicidade da contratação, e, sendo assim, **pede-se**:

- 1. A revisão e adequação do objeto do edital, para garantir a devida clareza e especificação das atividades a serem contratadas.**
- 2. A reestruturação do edital para que o objeto seja adjudicado por itens, considerando a divisibilidade das atividades descritas (consultoria e assessoria em transformação digital, inovação e governança de TI; e desenvolvimento, evolução e sustentação de software).**
- 3. A modificação das exigências de atestados, adequando-as de forma proporcional a cada item ou atividade prevista.**
- 4. O esclarecimento acerca da métrica utilizada, se compreende ou não a modalidade de alocação ou se é uma abstração de alocação para contratação de capacidade tal como o é a HST ou o Profissional Ideal BACEN ou Profissional Ideal CREA.**
- 5. A exclusão do critério de exigência de POC (Prova de Conceito) com ferramenta específica que não é o objeto principal.**
- 6. A exclusão do critério de exigência da certificação CMMi ou MPS.BR em tempo de execução contratual ou a troca pela especificação das práticas que são requeridas e que se mostram compatíveis aos referidos modelos de qualidade, e dentro do contexto do item que lhe cabe (desenvolvimento e manutenção de software).**

Neste Termos, pede deferimento.



LAB OF CODES
SOLUÇÕES DIGITAIS LTDA

Em Florianópolis/SC, 06 de dezembro de 2024.

Rodrigo de Sá Bianchetti
Representante Legal
Lab of Codes Soluções Digitais Ltda