



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: SUPERINTENDENCIA DA ZONA FRANCA DE
MANAUS/AM
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201502964
UCI Executora: SFC/GAB/GSNTI/Núcleo de Auditoria de Tecnologia da
Informação

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201502964, apresentamos os resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na supra-referida, no período de 01/09/2014 a 31/01/2015.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Foi analisada a execução do Contrato nº 17/2014, celebrado entre a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e a CTIS Tecnologia S/A, após adesão a Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão nº 28/2012 do Ministério de Minas e Energia (MME). O Objeto da contratação é a prestação de serviços de tecnologia da informação para desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação, na modalidade Fábrica de Software, com mensuração e remuneração segundo a métrica Análise de Pontos de Função, havendo também previsão de remuneração por horas trabalhadas.

A análise restringiu-se aos seguintes itens:

1. Representatividade dos pagamentos por atividades remuneradas em horas em relação ao total de pagamentos realizados;
2. Consistência das regras de mensuração dos serviços prestados;



3. Aferição de esforço por meio da métrica homens-hora sem definição de produtos, prazo e qualidade; e
4. Possibilidade de ocorrência de desvio de finalidade na execução do contrato.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.1.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Mensuração e pagamento por serviços de desenvolvimento e manutenção de software com base no esforço empreendido em horas, sem vinculação à entrega de produtos e sem estabelecimento de prazos e critérios de qualidade.

Fato

O pregão eletrônico para registros de preços nº 28/2012 do Ministério de Minas e Energia – MME, o qual teve a adesão da SUFRAMA, gerando o Contrato n.º 17/2014, possui como objeto o seguinte:

O presente Pregão Eletrônico tem por objeto a contratação de empresas especializadas em serviços de Tecnologia da Informação/TI, mediante o Sistema de Registro de Preços/SRP, conforme as condições, especificações técnicas e quantitativos consignados no Termo de Referência, Anexo I deste Edital, para a prestação dos serviços abaixo discriminados:

1. *Prestação de serviços de desenvolvimento, manutenção e documentação de sistemas de informação, na modalidade **Fábrica de Software** dimensionadas pela métrica de pontos de função - (Lote 1);*

(...)

O Termo de Referência – TR do pregão 28/2012 MME define que as fases de Análise/Modelagem de Negócios ou Levantamento/Análise de Requisitos para construção de softwares podem ser pagas com base nas horas de trabalho, seguindo as seguintes regras:

3.1.6. As efetivamente executadas. Para cálculo do valor da unidade de serviço técnico para esses serviços, será utilizada a razão de 20% do valor unitário do Ponto de Função, informado na proposta comercial da empresa contratada;

3.1.7. Uma unidade de serviço técnico equivale a uma hora de serviço de Análise/Modelagem de



Negócios ou Levantamento/Análise de Requisitos. A contratada deverá considerar que cada 05 (cinco) unidades de serviço técnico (UST) consumidas na execução desses serviços equivalem a 01 (um) ponto de função a ser reduzido do quantitativo total de pontos de função estimados para esta contratação.

Conforme verifica-se no Termo de Referência da presente contratação, de 23 de junho de 2014, para as demandas relacionadas com os serviços/etapas de Análise/Modelagem de Negócios e Levantamento/Análise de Requisitos as remunerações são executadas utilizando-se a métrica Unidade de Serviço Técnico (UST).

O cálculo do valor de cada UST é obtido por meio da razão de 20% do valor unitário da métrica principal do Contrato, qual seja, Ponto de Função. Definido o valor unitário da métrica UST, o Termo de Referência preconiza que a unidade desta métrica equivale a uma hora de serviço de Análise/Modelagem de Negócios ou Levantamento/Análise de Requisitos.

Ou seja, para cada cinco unidades da métrica UST tem-se o consumo equivalente de um ponto de função, que deve ser reduzido do quantitativo total de pontos de função contratados. Assim cada hora de serviços nas atividades de análise, modelagem de negócios ou de levantamento de requisitos, é remunerada em R\$ 167,00.

Em resumo, temos:

$1 \text{ UST} = 1 \text{ hora de serviço} = 20\% \text{ de } 1 \text{ PF} = \text{R\$ } 167,00$
--

Este modelo de contratação vai de encontro à Instrução Normativa n.º 4/2010/SLTI/MP ao não vincular o esforço empreendido à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos. A mensuração de cada artefato nas etapas de Análise/Modelagem de Negócios ou Levantamento/Análise de Requisitos não é realizada previamente à sua confecção, sendo, portanto, determinada ao final da execução.

Dessa forma, existe uma transferência de risco para a contratante. Além do estabelecimento posterior do custo das atividades/produtos/serviços desempenhados nas fases em tela, a remuneração executada não corresponde diretamente aos produtos entregues. Isto é, paga-se pelo esforço empreendido em horas técnicas pela equipe da contratada e não pelo produto propriamente dito. Exemplificando, um levantamento de requisito pode demandar consecutivas reuniões e contabilizar ao final cem ou dez horas de serviço. A quantidade de tempo empreendido para a finalização do artefato é gerenciado pela própria contratada que, ao final dos trabalhos, elencará o somatório de horas e o submeterá para o respectivo pagamento.

Tal procedimento desemboca no paradoxo lucro-incompetência, descrito originariamente no Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário. Ou seja, uma vez que as atividades/produtos são remunerados pelo total de horas de serviço, quando menos



qualificada for a equipe de execução, mais horas serão necessárias para a finalização da demanda e, portanto, maior será o lucro da empresa contratada.

Outro risco inerente ao modelo de contratação em tela é o da possibilidade de a atividade de análise e levantamento de requisitos tornar-se o objeto fim, sem necessariamente a construção de respectivos produtos de software executáveis. Salienta-se que o objeto da contratação em análise encerra-se no desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação. Este serviço contempla, assim, a produção de sistemas executáveis que possibilitem à Contratante a automatização e a facilitação de suas atividades. Entretanto, quando as etapas da engenharia de software são realizadas com remunerações diferentes por meio de métricas distintas, o risco de um levantamento de requisitos gerar um artefato, ser remunerado à Contratada, e não ocorrer a construção da funcionalidade/módulo/sistema é majorado.

Ainda com base nesse risco citado, a possibilidade de gerar artefatos das etapas de análise/modelagem de negócio e de levantamento de requisitos, remunerados separadamente, sem a imediata construção da funcionalidade desenhada, eleva o outro risco de, no momento futuro em que ocorrer a codificação, os requisitos mudarem ou de não haver mais a necessidade da funcionalidade.

Causa

Não levantamento de demais soluções disponíveis, além da adesão à Ata de Registro de Preços – MME/Pregão 28/2012 – a fim de possibilitar melhor enquadramento da contratação às necessidades da Unidade.

Atitude do gestor ao não realizar o planejamento da contratação em momento oportuno para evitar a ocorrência do risco de o órgão ficar sem o atendimento de um fornecedor e falha nos controles internos do órgão, permitindo a realização de contratação com falhas no planejamento.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta à SA 201502964/3 o gestor teceu os seguintes comentários sobre o fato:

Informamos que a referida adesão à ARP foi escolhida pela SUFRAMA, pois, a mesma era a que mais se adequava a realidade dessa Autarquia naquele momento, inclusive com sugestão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, o qual já era órgão aderente a essa Ata. Uma vez conhecendo o risco em questão, a equipe de analistas e coordenadores da área de TI da SUFRAMA, tem trabalhado no sentido de construir os projetos com metodologia de desenvolvimento com características iterativa e incremental, dessa forma, as fases de análise, modelagem de negócio e levantamento de requisitos terá o seu escopo reduzido e consequentemente facilitarão o gerenciamento das



Unidades de Serviços Técnicos utilizados. Tendo em vista a redução do tamanho das entregas, a tendência é de redução dos riscos e de que os requisitos mudem ou mesmo de não haver necessidade da funcionalidade.

Quanto à transferência de risco para a contratante, no início da ordem de serviço é elaborado um planejamento de execução com prazo e esforço estimado para a conclusão do serviço, dessa forma, minimizando o risco.

Em relação às atividades serem remuneradas pelo total de horas versus capacitação da equipe técnica, a SUFRAMA exige que os perfis técnicos dos profissionais elencados para desenvolver as atividades inerentes ao contrato, atendam os requisitos técnicos exigidos no Edital. Além disso, no início da ordem de serviço é elaborado um planejamento de execução com prazo e esforço estimado para a conclusão do serviço. E, ainda, o quantitativo de horas remunerado nas fases iniciais, conforme o modelo da contratação será deduzido do valor da entrega final do projeto.

Quanto ao risco de levantamento gerar um artefato e ser remunerado à contratada, esse risco é minimizado em razão da sistemática de construção dos sistemas adotarem uma metodologia de implementação modular, na qual se busca uma abordagem de desenvolvimento de software evolutiva e incremental, dessa forma agilizando todo o processo de desenvolvimento e implantação dos sistemas.

Com relação aos controles internos aplicados para a comprovação da quantidade de horas utilizadas pela empresa para realização das atividades em demandas que utilizam Unidade de Serviço Técnico (UST) como forma de remuneração, também em resposta à SA 201502964/03, a Unidade afirmou o seguinte:

*Com relação aos controles internos para comprovação da quantidade de horas utilizadas para realização das atividades demandas, **as horas de trabalho são gerenciadas via software “Project” e através de planilhas do tipo “Time Sheet”**, que demonstram as atividades executadas, além disso, com reuniões periódicas de acompanhamento as atividades. No entanto, a Suframa vem trabalhando para evoluir o processo de gerenciamento de serviços, a equipe técnica tem feito uso do software especialista para registro e acompanhamento dos serviços em questão e, pretende utilizar o módulo de Registro de Tempo de Trabalho desse software para*



Ainda, em relação à classificação de demandas por parte da Contratada, em resposta à SA 201502964/03, a Unidade afirmou que:

Quanto às divergências nas classificações de demandas não mensuráveis em pontos de função, ressaltamos que no âmbito de sistemas de informática, entende-se por base de conhecimento as informações dos sistemas documentadas em meio magnético nos artefatos previstos na metodologia de desenvolvimento de software (MDS) da SUFRAMA.

Para classificar a Ordem de Serviço 001/2014 como Solicitação de Informação a premissa de existir documentação de sistema deveria ser verdadeira, o que não ocorreu para realizar a pesquisa em bases de conhecimento sobre o assunto. Por esse motivo a demanda foi classificada como Serviço de Atendimento.

(...)

Análise do Controle Interno

O Gestor argumenta que a equipe de analistas e coordenadores da área de TI da SUFRAMA tem trabalhado no sentido de construir os projetos usando metodologia de desenvolvimento com características iterativa e incremental e, dessa forma, as fases de análise, modelagem de negócio e levantamento de requisitos terão o seu escopo reduzido, o que facilitará a gestão das UST. Entretanto, a diminuição da granularidade dos artefatos e das entregas não significa que também haverá a diminuição da complexidade e, por consequência, a diminuição dos esforços para a execução e desenvolvimento dos resultados pretendidos. Um artefato, por menor que seja, pode abrigar complexidade tão alta quanto artefatos maiores. A relação entre tamanho do produto e sua respectiva complexidade não é, necessariamente, diretamente proporcional.

Na verdade, a complexidade de um sistema é fator determinante para definição do esforço empreendido em todas as atividades do ciclo de vida de desenvolvimento de software e não apenas nas etapas/atividades mencionadas. Dessa forma, o desenvolvimento de um sistema de alta complexidade necessitará de mais horas de análise/levantamento de requisitos/Modelagem de Negócios, assim como demandará mais horas das demais etapas/atividades do ciclo de vida de desenvolvimento de software.

A contratação na modalidade fábrica de software, tal como adotada no pregão nº 28/2012 MME, em geral estabelece o quantitativo de pontos de função a serem consumidos no desenvolvimento e manutenção de sistemas diversos do órgão/entidade contratante. O órgão/entidade contratante deve incluir no edital da licitação, da forma mais detalhada possível, as características técnicas dos sistemas a serem mantidos/desenvolvidos, incluindo os requisitos não funcionais pretendidos, uma vez que eles impactam no esforço e, conseqüentemente, no custo do projeto. As empresas licitantes apresentam proposta de preço unitário do ponto de função para desenvolvimento/manutenção de quaisquer sistemas que estejam aderentes às características técnicas contidas no edital. Espera-se que, no momento da definição do preço, as empresas licitantes tenham o discernimento de que os sistemas a serem desenvolvidos/mantidos durante o período da contratação possuirão complexidades distintas. Dessa forma, conclui-se que a definição do preço unitário do ponto de função faz parte do risco inerente à atividade empresarial.

A técnica de análise por pontos de função, embora possua algumas fragilidades reconhecidas, tal como a impossibilidade de mensurar todas as etapas do ciclo de desenvolvimento de software, fornece uma medida objetiva e comparável que auxilia a avaliação, planejamento, gerência e controle da produção de software. A tentativa de se ajustar a remuneração pelo serviço prestado tendo em vista a complexidade dos sistemas já foi tratada e rechaçada pelo TCU ao analisar a utilização de fator de ajuste na medição em pontos de função, por se basear em interpretação subjetiva das características gerais dos sistemas, em desacordo com o previsto no art. 54, § 1º, da Lei nº 8.666/93 e art. 2º, VIII, da IN SLTI nº 04/2008. Portanto, deve-se evitar a quantificação subjetiva do serviço que será demandado (e pago) à contratada, sob pena de correr riscos decorrentes de possível manipulação das medições e de eventuais prejuízos para a Administração ou para a contratada (Roteiro de Métricas do SISP, Acórdão nº 1.910/2007/TCU-Plenário, Acórdão nº 2.348/2009/TCU-Plenário, Acórdão nº 1.647/2010/TCU-Plenário).

A seguir, a tabela apresenta o rol de ordens de serviço analisadas, com a estimativa de esforço a ser empreendido no serviço e a respectiva quantidade de pontos de função estimada, incluindo aqueles decorrentes da conversão de UST para ponto de função, bem como o total de pontos de função que foi faturado.

Tabela – Quantidade de Pontos de Função estimados e entregues

Ordem de Serviço	Pontos de Função Estimados	Pontos de Função Entregues
001/2014	5,6	5,6
006/2014	13,2	13,2
008/2014	4,3	4,3
010/2015	2	2
012/2015	2	2
015/2014	8,3	8,3
015/2015	2	2



021/2014	82,6	82,6
037/2015	1,2	1,2
038/2015	1,2	1,2
110/2014	10	10
111/2014	8	8
112/2014	6	6
113/2014	7	7
200/2014	101,2	101,2
094/2014	16,4	16,4

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria

Em que pese as ordens de serviço 010/2015, 012/2015, 015/2015, 037/2015, 038/2015 tratem-se de manutenções corretivas ou solicitações de informação, as demais ordens de serviços estimaram uma quantidade de horas de esforço e respectivo total em pontos de função que, em todos os casos analisados, foi o faturado. Ou seja, os documentos apresentados pela Contratada informaram a quantidade exata de horas e pontos de função que foram estabelecidos como estimativa nos documentos de solicitação da demanda. Causa estranheza a exatidão, sobretudo em ordens de serviço que demandaram maior quantidade de horas, como as OS 094/2014, 021/2014 e 200/2014. Esta última solicitação estimou o seguinte esforço:

Tabela – Especificação e Cronograma da OS 200/2014

4. Especificação		
Quantidade	Métrica	Preço
101,2	Ponto Função	R\$ 84.502,00

5. Cronograma	
Tarefa	Duração
Realizar teste de sistema no ambiente SERPRO	408.00
Elaborar documento de resposta	16.00
Analisar código das aplicações Delphi	120.00
Configuração de ambiente para equipe de operação SERPRO	26.00
Analisar código das aplicações Aplicações PHP	120.00
Consolidar informações dos técnicos CTIS	40.00
Elaborar estratégia de testes	42.00
Analisar código das aplicações Aplicações Java	240.00

Fonte: OS 200/2014

O documento de prestação de contas quanto ao serviço fornecido pela Contratada apresentou a seguinte quantidade de horas de esforço:

Tabela – Especificação de horas executadas na OS 200/2014



2. DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DE ANÁLISE (FASE DE ELABORAÇÃO)

Análise de Requisitos da Demanda Evolutiva	
Quantidade de Horas Realizadas	1012:00hs
Descrição das Atividades	Qtd. Horas
Elaborar estratégia de testes e designar aos cinco analistas de requisitos e dois desenvolvedores.	42
Realizar teste de sistema no ambiente SERPRO Aguardando liberação do ambiente. Criação de usuários para testes. Configurar aplicações. Repassar instruções para equipe SERPRO. Consolidar informação na base de dados.	408
Consolidar informações dos técnicos CTIS envolvidos nos testes.	40
Analisar código das aplicações em busca de referências ao ambiente Fucapi – Aplicações Delphi.	120
Analisar código das aplicações em busca de referências ao ambiente Fucapi – Aplicações PHP.	120
Analisar código das aplicações em busca de referências ao ambiente Fucapi – Aplicações Java.	240
Configuração de ambiente para equipe de operação SERPRO. (TOTAL Jonathas e REJANE)	26
Elaborar documento de resposta. (Relatório anexado na OS 200/2014 SUFRAMA_RelatorioFinal_TestAmbienteSERPRO.doc)	16

Fonte: Documento SUFRAMA_SERPRO_ETNF_OS_2002014, vinculado à OS 200/2014

Verifica-se que todas as atividades foram realizadas com um total de esforço igual ao estimado na respectiva ordem de serviço. Ora, sabe-se que serviços e as suas atividades compõem um rol com diferentes complexidades e a estimativa prévia constitui ponto de partida, em busca de uma visão realista, para se obter uma quantidade razoável de horas/pontos de função a serem consumidos. Assim, espera-se que em serviços que se mostrem menos complexos em sua execução demandem menos esforços e, dessa forma, menos horas/pontos de função. Da mesma forma, serviços que se demonstrem mais complexos irão demandar mais horas de serviço técnico. Portanto, causa estranheza um serviço ser estimado em 1012 horas e ser concluído exatamente em 1012 horas, uma vez que a quantidade de horas não é uma métrica objetiva, pois depende de variáveis tais como a experiência e formação do profissional executor e as condições de infraestrutura.

Ainda no mesmo documento - SUFRAMA_SERPRO_ETNF_OS_2002014 -, foi encontrada a composição de horas para quantificar o total de esforço gasto na atividade “Realizar teste de sistema no ambiente SERPRO”, que consumiu 408 horas, que segue abaixo:



Tabela – Composição do total de horas da atividade “Realizar teste de sistema no ambiente SERPRO” pertencente à OS 200/2014

Atividades de teste de sistema no ambiente SERPRO										
DEZEMBRO	segunda dia 15	terça dia 16	quarta dia 17	quinta dia 18	sexta dia 19	segunda dia 22	terça dia 23	quarta dia 24	Total	
Técnicos	2	2	2	2	2	2	2		16	
	4	8	8	8	8	8	8	8	60	
	4	8	8	8	8	8	8	8	60	
			8	8	8	8	8	8	48	
			8	8	8	8	8	8	48	
			8	8	8	8	8	8	48	
			8	8	8	8	8	8	48	
			8	8	8	8	8	8	48	
Total de horas dezembro									376	
JANEIRO	quarta dia 07	quinta dia 08	sexta dia 09							
Técnicos	6	4	6							16
	6	4	6							16
Total de horas janeiro									32	
Total de horas da equipe									408	

Fonte: Documento SUFRAMA_SERPRO_ETNF_OS_2002014, vinculado à OS 200/2014

Observa-se que o total de horas foi obtido com base no somatório de horas executadas pelos profissionais da Contratada. Dos 59 apontamentos, 44 são de exatamente oito horas em cada dia por cada profissional.

Ressalte-se que não foram encontradas datas de emissão das OS analisadas, as quais apresentaram apenas as datas de previsão para início e entrega dos serviços. Dessa forma, não há como se estabelecer a cronologia do processo de pagamento. Ou seja, uma vez que as ordens de serviços não estão datadas, não é possível determinar o momento exato da sua emissão, se antes ou depois da execução das demandas.

Na análise das duas alternativas – antes ou depois -, a primeira configura a estimativa prévia aos serviços demandados e, neste caso, cabe à Contratante fiscalizar a execução dos serviços e a razoabilidade e proporcionalidade das horas apresentadas pela Contratada, com base em artefatos produzidos, complexidade das tarefas e nível de qualidade do produto.

Por outro lado, uma vez que a emissão da ordem de serviço tenha sido realizada após a execução dos serviços, configura-se o desrespeito à IN 02/2008/SLTI/MP e, além disso, inviabiliza o adequado acompanhamento e controle das tarefas relativas ao serviço solicitado, bem como a verificação da conformidade desse serviço com o demandado.



Quanto aos controles internos adotados, o uso de planilhas “Time Sheet”, que demonstram as atividades executadas, também estabelece transferência de riscos à Contratante, uma vez que se tratam de artefatos produzidos pela Contratada. Os registros incluídos em tais planilhas correspondem às atividades desempenhadas pela empresa e, mais especificamente, pelos seus funcionários. Na construção e no desenvolvimento dos artefatos são consumidas horas de trabalho que são relatadas nos registros de *timesheet*. Tais horas são consolidadas e apresentadas como consumo total no desenvolvimento de determinada solicitação.

Tal prática vai de encontro ao preconizado pela IN 04/SLTI/MP/2010, que afirma que a aferição de esforço por meio da métrica homem-hora apenas poderá ser utilizada mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos. Ou seja, é necessário que se estabeleça previamente o prazo e a qualidade. Uma vez que a quantidade de horas, registradas em planilhas de *timesheet*, é aferida após a execução das atividades, o controle realizado pela SUFRAMA é posterior às atividades executadas e, por isso, majora o risco de ocorrência de pagamentos por serviços que consumiram horas em quantidade desproporcional. Ressalta-se, ainda, que não há registro de contestação aos quantitativos apontados nas ordens de serviço, casos em que os valores foram homologados pelos responsáveis pelo aceite.

Ainda com relação aos controles internos adotados na fiscalização, verificou-se a existência de serviços cujas classificações, quanto ao tipo de demanda ou ao enquadramento da tabela de Itens Não Mensuráveis, foram feitas pela própria Contratada. Em análise, observou-se que solicitações de mesma natureza receberam classificações diferentes, como se segue:

Ordem de Serviço	Solicitação	Enquadramento da tabela Itens Não Mensuráveis	Justificativa para o enquadramento
001/2014	Gerar relatório referente ao sistema de Mercadoria Nacional. Base de dados em formato .xls ou .txt de acordo com solicitação de auditoria da Controladoria Geral da União. Conforme solicitação de auditoria número 201112640/12 da Controladoria Geral da União, a referida base de dados é referente aos anos de 2012, 2013 e 2014.	SERVIÇOS DE ATENDIMENTO	A demanda foi classificada desta forma em decorrência da ausência de documentação técnica do projeto em questão, sendo requerida análise da demanda através de avaliação do modelo de dados, de avaliação de código-fonte e levantamento de informações junto ao cliente para desenvolvimento de solução.
037/2015	Emitir Relatório de PINs vistoriados por UF/localidade no período de 01/01/2014 à 31/12/2014	SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES	Emissão de relatórios



038/2015	Solicitação RELATÓRIO DE PINS GERADOS POR UF referente ao período de 01/01/2014 a 31/12/2014.	SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES	Solicitação de relatório durante o período de 01/01/2014 à 31/12/2014
----------	---	----------------------------	---

Fonte: Elaborada pela equipe de auditoria

Em que pese as solicitações englobarem análises de demanda devido à inexistência de documentação técnica e, por isso, serem classificadas como “Serviços de Atendimento”, a classificação deve ser realizada previamente e formalizada no documento apropriado que, neste caso, é a ordem de serviço. A IN 02/2008/SLTI/MP preconiza que:

“Art. 15 (...)

*VI - o modelo de **ordem de serviço**, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, e que deverá conter os seguintes campos:*

a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados;

(...)

*f) custos da prestação do serviço, com a respectiva **metodologia utilizada para a quantificação desse valor;**”*

(Grifo nosso)

Assim, a classificação das demandas, que afeta diretamente a metodologia utilizada para a quantificação desse valor, deve ser previamente estabelecida nas ordens de serviços cuja responsabilidade de emissão é da gestão do contrato. A classificação *a posteriori* e/ou realizada pela Contratada aumenta o risco de haver enquadramentos incoerentes, o que possibilita a oneração indevida do contrato.

Ademais, em sua manifestação, a Unidade não mencionou a existência de controles a serem aplicados na comprovação das horas de serviço técnico realizadas fora do ambiente da Contratante.

Considera-se desaconselhável a adesão a ata de registros de preço para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas quando o órgão/entidade contratante não haja participado do processo licitatório, uma vez que as características técnicas relacionadas aos referidos serviços variam sobremaneira de um órgão/entidade para outro.

Conclui-se que o relatado modelo de contratação, abarcando uma remuneração híbrida entre a métrica Pontos de Função e a de horas de serviço técnico, deve ser evitado, sobretudo quando se fizer ausente base histórica de informações de gestão de contratos



anteriores, similares ou não, que possibilite o estabelecimento formal de critérios de aceitação e controles internos, executados antes, durante e depois das solicitações, capazes de prover adequada fiscalização contratual e o aceite de resultados e produtos com base nos níveis de serviço contratualmente preconizados.

Recomendações:

Recomendação 1: Realizar o planejamento de uma nova contratação, visando a realização de processo licitatório para contratação de serviços de desenvolvimento e manutenção de sistemas, considerando: 1) utilizar métrica que vincule a remuneração à entrega de resultados/produtos, tal qual a Análise de Pontos de Função; 2) não prever no edital formas para conversão da métrica objetiva utilizada em horas, ou vice-versa; 3) incluir no edital da licitação ou seus anexos, da forma mais detalhada possível, as características técnicas dos sistemas a serem mantidos/desenvolvidos, incluindo os requisitos não funcionais pretendidos, bem como do ambiente tecnológico; 4) quanto à previsão de itens não mensuráveis, restringir a lista de itens para contemplar apenas atividades relacionadas a desenvolvimento e manutenção de software e detalhar os produtos a serem entregues para cada item previsto; 5) caso seja imprescindível a previsão de atividades a serem remuneradas em horas, realizar a devida justificativa das necessidades, bem como o detalhamento de tais atividades, informando os respectivos produtos a serem entregues, bem como os prazos e níveis de qualidade a serem cumpridos.

III – CONCLUSÃO

Em decorrência dos exames realizados e dos fatos constatados descritos neste relatório verificou-se a existência de falhas médias na execução do Contrato nº 17/2014.

O modelo de contratação adotado, com previsão de mensuração e pagamento de parte dos serviços utilizando-se a métrica homem-hora sem vinculação dos pagamentos à entrega de produtos e ao estabelecimento prévio de prazos e critérios de qualidade, vai de encontro a normativos, jurisprudência e boas práticas aplicáveis. Agrava a situação a fragilidade de controles internos, como planilhas de atividades, que possibilitam apenas a validação sobre a quantidade de horas trabalhadas em fase posterior aos serviços executados, aumentando o risco de ocorrências de onerações e majorações de horas de serviço técnico indevidas.

Brasília/DF, 28 de janeiro de 2016.

Equipe Técnica

Nome:

Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:



Nome:
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

Nome:
Cargo: ANALISTA DE FINANÇAS E CONTROLE

Assinatura:

