



FOLHA DE INFORMAÇÃO

PROCESSO TJ-ADM-2020/27585
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2021

Objeto: Contratação de empresa da área de Tecnologia da Informação para execução de serviços especializados e continuados de desenvolvimento e manutenção de sistemas, adotando as metodologias indicadas pelo Tribunal de Justiça e as melhores práticas de mercado, para atendimento às demandas administrativas, judiciais e extrajudiciais do Poder Judiciário do Estado da Bahia.

Impugnante: SOLUTIS TECNOLOGIAS LTDA.

1. A IMPUGNAÇÃO – TEMPESTIVIDADE E FUNDAMENTOS

O Pregoeiro Oficial do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia deflagrou procedimento licitatório com vistas a Contratação de empresa da área de Tecnologia da Informação para execução de serviços especializados e continuados de desenvolvimento e manutenção de sistemas, adotando as metodologias indicadas pelo Tribunal de Justiça e as melhores práticas de mercado, para atendimento às demandas administrativas, judiciais e extrajudiciais do Poder Judiciário do Estado da Bahia.

Em 11/02/2021, via e-mail, as 21hrs:02min, a empresa SOLUTIS TECNOLOGIAS LTDA apresentou impugnação ao referido Edital, alegando, em síntese, que:

A) DAS LACUNAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

De forma direta e clara, o edital e seus anexos estão repletos de lacunas que inviabilizam seu entendimento e não permitem que qualquer licitante possa, com o mínimo de assertividade, definir seus custos e formalizar seu preço para participar da referida licitação.

Não são meros detalhes formais que possam ser resolvidos facilmente através de pedidos de esclarecimentos formulados pelos licitantes, são lacunas intransponíveis que tratam de temas sensíveis como definição de níveis de serviços, dinâmica de execução dos serviços, perfis de profissionais, dentre outros.

Sem a clareza dessas informações é impossível entender e materializar a dinâmica da contratação com a consequente valoração do esforço e definição do preço a ofertar. É como perguntar a um advogado os honorários a serem cobrados sem especificar detalhes do processo.

Nesse aspecto, a REQUERENTE passa a listar diversas passagens do edital que comprovam as lacunas reportadas, como também detalha para cada uma delas a importância de seu detalhamento para compreensão da dinâmica da contratação que o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia intenta realizar. Vamos a elas.

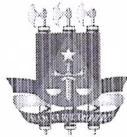
O primeiro item da proposta comercial trata de Manutenção Corretiva e Serviços Operacionais. Para detalhar esses serviços, o Anexo III elenca todas as atividades relacionados ao tópico, mantendo uma separação por categorias, como codificação, banco de dados, investigação e análise, portal e design, gerência de configuração e PJE. Para cada serviço o edital informa o impacto que o mesmo causa no ambiente e um breve descritivo da atividade.

O valor a ser atribuído a esse item da proposta é de caráter mensal, ou seja, uma determinada equipe de especialistas estará atuando nessas atividades e a empresa vencedora do certame receberá um determinado valor mensal para sustentar esse ambiente.

Não resta dúvida que a variável mais importante para se determinar o preço desse serviço é o esforço necessário dos técnicos que atuarão nessas atividades. Essa estimativa não é simples e depende fundamentalmente daquilo que se está contratando.

Em outras palavras, informações acerca da complexidade dos chamados, da volumetria por tipo de chamado (bug, investigação, extração de dados...) e tecnologia utilizada são minimamente obrigatórias para que se possa calcular esse esforço.





PODER JUDICIÁRIO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA



Para exemplificar o que se está afirmando, no caso do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia demandar apenas atividades de alta complexidade, será preciso montar uma equipe de técnicos com alto grau de conhecimento e senioridade destacada. Por outro lado, demandas simples podem ser executadas por especialistas com perfil júnior.

Esses tipos de informações, não existentes no edital, determinam diretamente o preço a ser ofertado pelos licitantes. Por isso é que se afirma a existência de lacunas no edital, situação essa que inviabiliza o processo de orçamentação.

O mesmo acontece com a tecnologia utilizada e com volumetria de chamados. O fato determinante é que não é possível estabelecer um preço para o certame sem informações mínimas. A consequência disso, sem sombra de dúvida, é a possibilidade real dos licitantes oferecerem lances não condizentes com a necessidade do TJBA, assumindo eventualmente um contrato sem a menor condição de entrega, gerando prejuízo sobretudo ao TJBA.

B) DA CONVERSÃO DE MÉTRICAS

A Administração Pública, como não poderia deixar de ser, assume o papel de responsável pelas definições daquilo que deseja contratar e sobretudo da forma de contratação. No caso específico de serviços de desenvolvimento de sistemas, existem algumas métricas que costumam ser utilizadas nos processos licitatórios, tendo como destaque Ponto de Função (PF), Homem Hora (HH) e Unidade de Serviço Técnico (UST).

No presente processo o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia optou pelo uso da Unidade de Serviço Técnico (UST), métrica reconhecida e estimulada pelos órgãos de controle e fortemente usada hoje em dia pela Administração Pública. O segundo item da contratação, por exemplo, trata de atividades de "Manutenção Evolutiva e Projetos", tendo sido estimado um volume anual de 20.000 (vinte mil) Unidades de Serviço Técnico (UST).

Para comprovação da experiência das licitantes, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia está exigindo a apresentação de atestados de capacidade técnica que indiquem ao menos 50% (cinquenta por cento) do que está sendo contratado, ou seja, 10.000 (dez mil) Unidades de Serviço Técnico (UST).

A despeito de PF, HH e UST serem métricas distintas, acaba havendo uma interconexão entre elas, a ponto de normalmente serem aceitos atestados de capacidade técnica apresentados em qualquer dessas métricas, respeitando fatores de conversão para a unidade a ser contratada.

Nessa linha, o edital previu essa conversão quando permitiu que as licitantes apresentassem comprovação tanto de 10.000 (dez mil) USTs ou 13.500 (treze mil e quinhentos) Pontos de Função, demonstrando o entendimento de que, para o TJBA, uma UST equivale a 1,35 (um inteiro e trinta e cinco centésimos) Ponto de Função.

No caso de atestados apresentados em Homem Hora (HH), o edital também explicitou uma taxa de conversão, conforme alínea "F" do item 7.7.1.3 do edital. O texto diz claramente que "caso o atestado seja emitido em horas de serviço, tendo em vista a especificidade da métrica definida neste objeto, será contabilizada 0,102 UST para cada hora de serviço". Esta Taxa de conversão utilizada em relação aos atestados nos faz induzir que essa foi a taxa estimada pelo TJBA como adequada ao processo. Entendemos que é uma taxa muito agressiva, dada a complexidade do ambiente tecnológico do TJBA.

Por outro lado, o edital também informa que "A CONTRATADA deverá compreender que a UST não corresponde diretamente a uma unidade de hora, ponto de função ou qualquer outra unidade padrão de esforço ou tempo". Ou seja, o edital está permitindo um duplo entendimento acerca da métrica de contratação, seja informando não haver correlação ou induzindo uma conversão da ordem de 0,102 UST para cada hora de serviço.

No mercado de TIC diversos processos fazem ou já fizeram uso da métrica de UST, sendo bastante comum, para não dizer normal, que os orçamentos apresentados pelos fornecedores, independente de qualquer fator de conversão explicitado no edital, utilizem como base a conversão de uma hora para cada UST.

É exatamente o que acontece nesse processo, já que o edital permite esse tipo de análise, correlacionando uma hora para uma UST. Como visto, em determinado momento o edital indica não haver relação entre as métricas, por outro lado explicita taxas de conversão para as unidades de Ponto de Função (PF), Homem Hora (HH) e Unidade de Serviço Técnico (UST). Desta forma, os licitantes não conseguem estimar corretamente o esforço necessário para executar as atividades a serem contratadas.

Além disso, há um componente financeiro importante que também inviabiliza a execução do serviço, problema esse causado da mesma forma por essa dubiedade de informações. Vejamos.

Em termos orçamentários, o item 2 de Manutenção Evolutiva e Projetos apresenta um valor de R\$ 2.395.000,00 (dois milhões, trezentos e noventa e cinco mil reais) para um total de 20.000 (vinte mil) USTs, o que equivale a um valor de R\$ 119,78 (cento e dezenove reais e setenta e oito centavos) por UST. Usando a conversão do item 7.7.1.3, estaria configurado um valor de hora por volta de R\$ 12,22 (doze reais e vinte e dois centavos).

Com esse valor da hora, considerando que um funcionário trabalha em média 168 (cento e sessenta e oito horas) por dia, o valor a ser pago ao licitante será de aproximadamente R\$ 2.052,00 (dois mil e cinquenta e dois reais), já considerando todos os custos normais como encargos, vale alimentação, vale transporte, etc. Esse valor remonta a um salário médio inferior ao salário mínimo vigente e ao piso da categoria para cada técnico, bem como completamente fora dos parâmetros normais para as exigências do edital.

GA
2



TJADM2020217585V03



PODER JUDICIÁRIO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA



Ou seja, não resta dúvida que os orçamentos recebidos pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que deram sustentação ao valor final da licitação foram ERRONEAMENTE baseados na premissa de que uma hora equivale a uma UST, justamente pela dúvida proporcionada pelo edital em afirmar uma conversão de 0,102 UST para cada hora de serviço e também informar não haver correspondências entre as métricas.

O TJBA está na iminência de enfrentar um grande problema. Claramente o edital permitiu que alguns licitantes tivessem um entendimento errado sobre o esforço necessário para a realização de uma UST, acreditando que, como em muitos outros processos, a conversão poderia ser feita na forma de "uma hora = uma UST" e não a já agressiva taxa de "uma hora = 0,102 UST" que o termo nos induz a imaginar que foi a estimada pelo TJBA.

Com a máxima vênia, uma variação de 10% a 20% no valor de orçamento até que poderia ser suportada, mas certamente uma variação de 1.000% não pode ser chamada de outra forma que não um desastre anunciado e que causará sérios prejuízos para o próprio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia já no início do contrato.

Desta forma, por tudo exposto, entendemos que o orçamento publicado no edital está bastante abaixo do mínimo para execução dos serviços a serem licitados, devendo o TJBA adequar o orçamento à realidade, além de deixar mais claro que essa agressiva taxa de conversão induzida pelo Termo de Referência no momento da conversão dos atestados (uma hora = 0,102 UST) está menos distante da realidade do que uma absurda conversão (uma hora = uma UST) que é prática comum em outros editais e parece ter sido adotada no momento do orçamento.

Uma crise sem precedentes se aproxima do TJBA, pois se existir um vencedor desse certame que tenha feito a conversão com taxas próximas a 'uma hora = uma UST', o contrato não será executado e o TJBA perderá toda a experiente equipe que atualmente presta serviços, e nenhuma outra assumirá o seu lugar.

Sendo assim, com fulcro no art. 3º, inciso I, da Lei Estadual Baiana nº 9.433/05, que reflete disposição da Legislação Federal prevista no também art. 3º da Lei 8.666/93, pugna pela revisão do Edital para esclarecer as lacunas apresentadas e para definir o fator de conversão a ser utilizado pelos licitantes.

2. PRELIMINARMENTE

A presente impugnação foi analisada quanto à tempestividade, concluindo-se pelo conhecimento do mesmo, porque foi interposta no prazo legal.

Atente-se que a impugnação deverá ser apresentada até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para a realização da sessão pública do Pregão, como se vê, esta impugnação foi encaminhada, sendo que a abertura do certame ocorrerá no dia 17/02/2021 às 09:30 horas. Portanto apresentada dentro do prazo legal.

Não obstante da tempestividade, em observância ao direito Constitucional, passo a analisar a impugnação apresentada pela empresa SOLUTIS TECNOLOGIAS LTDA.

3 -- MERITO

3.1. DAS CONSIDERAÇÕES DA ÁREA TÉCNICA DEMANDANTE

Submetido nestes termos, a área técnica deste Tribunal, a mesma manifestou-se tecnicamente nos termos da impugnação a seguir:

A) DAS LACUNAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Não há lacunas impeditivas para apresentação da proposta de preço. O CONTRATANTE realizou pesquisa de preços, que é um procedimento prévio e obrigatório para qualquer contratação públ¹⁴. A Administração Pública, como não poderia deixar de ser, assume o papel de responsável pelas definições daquilo que deseja contratar e sobretudo da forma de contratação. No caso específico de serviços de desenvolvimento de sistemas, existem algumas métricas que costumam ser utilizadas nos processos licitatórios, tendo como destaque Ponto de Função (PF), Homem Hora (HH) e Unidade de Serviço Técnico (UST).

No presente processo o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia optou pelo uso da Unidade de Serviço Técnico (UST), métrica reconhecida e estimulada pelos órgãos de controle e fortemente usada hoje em dia pela Administração Pública. O segundo item da contratação, por exemplo, trata de atividades de "Manutenção Evolutiva e Projetos", tendo sido estimado um volume anual de 20.000 (vinte mil) Unidades de Serviço Técnico (UST).

Handwritten signature



TJADM202027585V03



PODER JUDICIÁRIO DA BAHIA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA



Para comprovação da experiência das licitantes, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia está exigindo a apresentação de atestados de capacidade técnica que indiquem ao menos 50% (cinquenta por cento) do que está sendo contratado, ou seja, 10.000 (dez mil) Unidades de Serviço Técnico (UST).

A despeito de PF, HH e UST serem métricas distintas, acaba havendo uma interconexão entre elas, a ponto de normalmente serem aceitos atestados de capacidade técnica apresentados em qualquer dessas métricas, respeitando fatores de conversão para a unidade a ser contratada.

Nessa linha, o edital previu essa conversão quando permitiu que as licitantes apresentassem comprovação tanto de 10.000 (dez mil) USTs ou 13.500 (treze mil e quinhentos) Pontos de Função, demonstrando o entendimento de que, para o TJBA, uma UST equivale a 1,35 (um inteiro e trinta e cinco centésimos) Ponto de Função.

No caso de atestados apresentados em Homem Hora (HH), o edital também explicitou uma taxa de conversão, conforme alínea "F" do item 7.7.1.3 do edital. O texto diz claramente que "caso o atestado seja emitido em horas de serviço, tendo em vista a especificidade da métrica definida neste objeto, será contabilizada 0,102 UST para cada hora de serviço". Esta Taxa de conversão utilizada em relação aos atestados nos faz induzir que essa foi a taxa estimada pelo TJBA como adequada ao processo. Entendemos que é uma taxa muito agressiva, dada a complexidade do ambiente tecnológico do TJBA.

Por outro lado, o edital também informa que "A CONTRATADA deverá compreender que a UST não corresponde diretamente a uma unidade de hora, ponto de função ou qualquer outra unidade padrão de esforço ou tempo". Ou seja, o edital está permitindo um duplo entendimento acerca da métrica de contratação, seja informando não haver correlação ou induzindo uma conversão da ordem de 0,102 UST para cada hora de serviço.

No mercado de TIC diversos processos fazem ou já fizeram uso da métrica de UST, sendo bastante comum, para não dizer normal, que os orçamentos apresentados pelos fornecedores, independente de qualquer fator de conversão explicitado no edital, utilizem como base a conversão de uma hora para cada UST.

É exatamente o que acontece nesse processo, já que o edital permite esse tipo de análise, correlacionando uma hora para uma UST. Como visto, em determinado momento o edital indica não haver relação entre as métricas, por outro lado explicita taxas de conversão para as unidades de Ponto de Função (PF), Homem Hora (HH) e Unidade de Serviço Técnico (UST). Desta forma, os licitantes não conseguem estimar corretamente o esforço necessário para executar as atividades a serem contratadas.

Além disso, há um componente financeiro importante que também inviabiliza a execução do serviço, problema esse causado da mesma forma por essa dubiedade de informações. Vejamos.

Em termos orçamentários, o item 2 de Manutenção Evolutiva e Projetos apresenta um valor de R\$ 2.395.000,00 (dois milhões, trezentos e noventa e cinco mil reais) para um total de 20.000 (vinte mil) USTs, o que equivale a um valor de R\$ 119,78 (cento e dezenove reais e setenta e oito centavos) por UST. Usando a conversão do item 7.7.1.3, estaria configurado um valor de hora por volta de R\$ 12,22 (doze reais e vinte e dois centavos).

Com esse valor da hora, considerando que um funcionário trabalha em média 168 (cento e sessenta e oito horas) por dia, o valor a ser pago ao licitante será de aproximadamente R\$ 2.052,00 (dois mil e cinquenta e dois reais), já considerando todos os custos normais como encargos, vale alimentação, vale transporte, etc. Esse valor remonta a um salário médio inferior ao salário mínimo vigente e ao piso da categoria para cada técnico, bem como completamente fora dos parâmetros normais para as exigências do edital.

Ou seja, não resta dúvida que os orçamentos recebidos pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que deram sustentação ao valor final da licitação foram ERRONEAMENTE baseados na premissa de que uma hora equivale a uma UST, justamente pela dúvida proporcionada pelo edital em afirmar uma conversão de 0,102 UST para cada hora de serviço e também informar não haver correspondências entre as métricas.

O TJBA está na iminência de enfrentar um grande problema. Claramente o edital permitiu que alguns licitantes tivessem um entendimento errado sobre o esforço necessário para a realização de uma UST, acreditando que, como em muitos outros processos, a conversão poderia ser feita na forma de "uma hora = uma UST" e não a já agressiva taxa de "uma hora = 0,102 UST" que o termo nos induz a imaginar que foi a estimada pelo TJBA.

Com a máxima vênia, uma variação de 10% a 20% no valor de orçamento até que poderia ser suportada, mas certamente uma variação de 1.000% não pode ser chamada de outra forma que não um desastre anunciado e que causará sérios prejuízos para o próprio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia já no início do contrato.

Desta forma, por tudo exposto, entendemos que o orçamento publicado no edital está bastante abaixo do mínimo para execução dos serviços a serem licitados, devendo o TJBA adequar o orçamento à realidade, além de deixar mais claro que essa agressiva taxa de conversão induzida pelo Termo de Referência no momento da conversão dos atestados (uma hora = 0,102 UST) está menos distante da realidade do que uma absurda conversão (uma hora = uma UST) que é prática comum em outros editais e parece ter sido adotada no momento do orçamento.

Uma crise sem precedentes se aproxima do TJBA, pois se existir um vencedor desse certame que tenha feito a conversão com taxas próximas a "uma hora = uma UST", o contrato não será executado e o TJBA perderá toda a experiente equipe que atualmente presta serviços, e nenhuma outra assumirá o seu lugar.

Sendo assim, com fulcro no art. 3º, inciso I, da Lei Estadual Baiana nº 9.433/05, que reflete disposição da Legislação Federal prevista no também art. 3º da Lei 8.666/93, pugna pela revisão do Edital para esclarecer as lacunas apresentadas e para definir o fator de conversão a ser utilizado pelos licitantes. ica e visa a identificação do valor

Handwritten signature and initials in blue ink.



TJADM202027585V03





comumente praticado no mercado. Na oportunidade, o mercado se posicionou e apresentou proposta de preço para as condições existentes no Edital. Deste modo, o Edital contém informações necessárias para estimar o esforço na prestação dos serviços e quaisquer outras informações não são essenciais para a precificação.

Para a formação do limite máximo de compras e serviços no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, e diretrizes dos procedimentos de compras e serviços no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

B) DA CONVERSÃO DE MÉTRICAS

A pesquisa de preços é um procedimento prévio e obrigatório para qualquer contratação pública e visa a identificação do valor comumente praticado no mercado. Para a formação do limite máximo de preços, foi seguida a Norma Geral de Contratações que dispõe sobre as regras e diretrizes dos procedimentos de compras e serviços no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Foi instruída a consulta com os fornecedores, a denominada cotação, como pedido de proposta firme de atendimento. Para que este valor pudesse ser utilizado como preço máximo admitido no certame, a pesquisa indicou ao menos dois preços abaixo deste limite superior. Os preços excessivamente baixos e os excessivamente elevados foram descartados, considerando-se nesta condição os que foram, respectivamente, inferiores ou superiores em mais de 30% (trinta por cento) da média.

De acordo com o Edital, a licitante deverá compreender que a UST não corresponde diretamente a uma unidade de hora, ponto de função ou qualquer outra unidade padrão de esforço ou tempo. O valor correspondente da UST do proponente deverá ser mensurado de acordo com os custos operacionais envolvidos e grau de eficiência do processo, observando o nível de complexidade de cada item do Catálogo de Serviços, Anexo II.

A taxa de conversão estipulada no item 7.7.1.3 visa meramente permitir a participação de empresas que possuem atestados emitidos em horas de serviço e aumentar a competitividade da licitação, não sendo correto, portanto, a utilização desta taxa para outros fins.

Ademais, não se sustenta a alegação de que há duplicidade no entendimento acerca da métrica de contratação, uma vez que restou claro no Edital e nas respostas aos questionamentos que a referida conversão foi utilizada tão somente para efeito de ampliação da competitividade no certame.

Diferentemente de ponto de função ou horas de serviço, a UST é uma métrica que deve ser entendida e mensurada pela licitante com base no esforço necessário para execução de cada item existente no Catálogo de Serviços.

4. DA DECISÃO

A Administração tem o dever de apreciar e o poder-dever de rever seus próprios atos e sanar os defeitos encontrados, quando for o caso, por prudência, zelo e princípio da autotutela. No caso acima exposto ficou evidenciado, que as alegações da Impugnante não são consistentes.

Por tudo, à vista do quanto exposto, com base nas informações emitida pela área técnica demandante e nos termos do inciso III, do Artigo 118 da Lei Estadual nº 9.433/2005, decido pelo **NÃO PROVIMENTO DA IMPUGNAÇÃO** impetrada pela Requerente – **SOLUTIS TECNOLOGIAS LTDA**, por quanto não assiste razão às alegações trazidas pela impugnante.

Salvador, 16 de fevereiro de 2021.

Camila Andrade Guimarães
Coordenadora do Núcleo Central de Licitação
Pregoeira

Antônio Henrique Sampaio Garcia
Chefe do Núcleo de Licitação

