

Acórdão:

ACÓRDÃO 926/2017 - PLENÁRIO

Relator:

AROLDO CEDRAZ

Processo:

031.960/2016-2

Tipo de processo:

REPRESENTAÇÃO (REPR)

Data da sessão:

10/05/2017

Número da ata:

16/2017

Interessado / Responsável / Recorrente:

3. Interessados/Responsáveis: não há.

Entidade:

Caixa Econômica Federal.

Representante do Ministério Público:

não atuou.

Unidade Técnica:

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).

Representante Legal:

8.1. Juliano Ricardo de Vasconcellos Costa Couto (OAB 13.802/DF) e outros, representando Global Web Outsourcing do Brasil Ltda.

Assunto:

Representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa Globalweb Outsourcing do Brasil Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 335/7066-2016, promovido pela Caixa Econômica Federal (Caixa)

Sumário:

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO EM REGIME DE FÁBRICA DE SOFTWARE. BARRAMENTO DE SERVIÇOS E BUSINESS INTELLIGENCE (BI). EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS RESTRITIVAS À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. CONHECIMENTO. OITIVAS. DILIGÊNCIAS. EXIGÊNCIAS DE CREDENCIAMENTO DEVIDAMENTE MOTIVADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. INDEFERIMENTO DE INGRESSO COMO PARTE INTERESSADA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO. Não se confundem os requisitos atinentes ao acervo técnico das empresas, conhecidos como "qualificação técnica profissional" com aqueles associados à qualidade da empresa como unidade jurídica e econômica, chamada de "capacitação técnico-operacional",

adquirida principalmente pela experiência na entrega de bens e serviços ao longo de sua existência. Exigências de qualificação técnica cuja natureza se assemelhem à necessidade de credenciamento de empresas junto a fabricantes inserem-se no conceito de capacitação técnico-operacional, de modo que sua presença no edital não pressupõe, a priori, ofensa ao caráter competitivo das licitações públicas, devendo ser devidamente motivadas pelo órgão ou pela entidade promotora. RELATÓRIO

Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação com pedido de medida cautelar formulada pela empresa Globalweb Outsourcing do Brasil Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 335/7066-2016, promovido pela Caixa Econômica, com o objetivo de contratar serviços de Tecnologia da Informação, em regime de Fábrica de Software, totalizando um montante de R\$ 97.859.781,27 (noventa e sete milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil, setecentos e oitenta e um reais e vinte e sete centavos).

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

9.1. julgar, no mérito, parcialmente procedente a presente representação;

9.2. indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela empresa Globalweb Outsourcing do Brasil Ltda.;

9.3. indeferir o pedido de ingresso da empresa Globalweb Outsourcing do Brasil Ltda. como parte interessada do processo, com fundamento no art. 146, § 2º, do Regimento Interno do TCU;

9.4. recomendar à Caixa Econômica Federal que:

9.4.1. defina, em seus futuros certames licitatórios, as exigências de credenciamento ou parceria junto à fabricantes, quando devidamente motivadas, como requisitos técnicos obrigatórios das contratadas e não como requisitos de habilitação das licitantes;

9.4.2. observe os princípios e as diretrizes da Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto n.º 8.638/2016, e verifique a viabilidade de integração dos serviços públicos resultantes à Plataforma de Cidadania Digital, nos termos do mencionado normativo, quando da execução do contrato decorrente do Pregão Eletrônico 335/7066-2016, bem como de novas contratações de soluções de tecnologia da informação;

9.4.3. realize estudo técnico preliminar, nos moldes daquele estabelecido no art. 12 da Instrução Normativa SLTI/MP n.º 4/2014, quando da contratação de soluções de tecnologia da informação, avaliando, dentre outros aspectos, os benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade, economicidade e atualidade, promovendo, após a implantação da solução contratada,

inclusive para a solução objeto do Pregão Eletrônico 335/7066-2016, nova avaliação quanto a esses aspectos;

9.5. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Caixa Econômica Federal e à empresa Globalweb Outsourcing do Brasil Ltda., na figura de seus representantes legais;

9.6. arquivar os presentes autos.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

Relatório:

Trata-se de representação, com pedido de adoção de medida cautelar (peça 1), formulada pela empresa Globalweb Outsourcing do Brasil Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 335/7066-2016, promovido pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

2. O Pregão Eletrônico 335/7066-2016 teve por objeto a "contratação de empresa para prestação de serviços de Tecnologia da Informação, em regime de Fábrica de Software", divididos em dois itens (peça 5, p. 7). Os valores estimados da contratação foram de R\$ 54.901.761,52 para o Item I – Barramento de Serviços (peça 5, p. 157) e R\$ 42.958.019,75 para o Item II – *Business Intelligence* (BI) (peça 5, p. 271), totalizando um montante de R\$ 97.859.781,27.

3. Em síntese, a representante alegou que as exigências contidas nos itens 8.5.1.2.4 e 8.5.2.3.7 do edital do Pregão Eletrônico 335/7066-2016 (peça 1, p. 2) restringiram a competitividade do certame, já que demandavam que as empresas licitantes incorressem em custos prévios à licitação e não guardavam relação com o objeto do contrato.

4. Em análise preliminar (peça 11), a Selog concluiu que exigências desta natureza deveriam ser cabalmente justificadas no processo licitatório e que era necessário realizar oitiva prévia da Caixa para se manifestar quanto a:

- justificativas para a inclusão das exigências contidas nos itens 8.5.1.2.4 e 8.5.2.3.7 do edital do Pregão Eletrônico 335/7066-2016;

- justificativas para incluir as exigências contidas nos itens 8.5.1.2.4 e 8.5.2.3.7 do edital do Pregão Eletrônico 335/7066-2016, como critérios de habilitação e não requisitos técnicos obrigatórios;

- esclarecimentos acerca da exigência contida no item 8.5.2.3.7 que possibilita a apresentação de apenas um certificado, entre quatro possíveis, emitidos por fornecedores distintos, deixando a cargo da empresa licitante a escolha de qual certificado apresentará.

4. Na mesma oportunidade, a unidade técnica especializada propôs o deferimento de vista e cópia dos autos para a representante.

5. Em Despacho exarado em 25/11/2016 (peça 17), o então Relator do feito, Ministro Raimundo Carreiro, conheceu da Representação e aprovou todas as medidas propostas pela Selog, determinando, além disso, que fosse remetida ao TCU cópia integral do processo de contratação, contendo todos os artefatos gerados em sua fase de planejamento. Ademais, determinou que o pedido cautelar seria examinado somente após a realização das medidas saneadoras.

6. Cumpridas essas medidas autorizadas, assim se manifestou, no mérito, a unidade instrutiva, cuja instrução transcrevo a seguir, com as supressões e ajustes cabíveis (peça 35):

“EXAME TÉCNICO

6. Com objetivo de assegurar a especialização e a experiência das licitantes na prestação dos serviços contratados, a Caixa exigiu um conjunto de atestados, certidões e declarações das empresas participantes do certame. A seguir será feita a análise dos itens contestados.

Exigência contida no item 8.5.1.2.4 do Edital

7. O item 8.5.1.2.4 do instrumento convocatório exige, como requisito de qualificação técnica, que a licitante vencedora apresente (peça 5, p. 29):

8.5.1.2.4 Comprovação por atestado/certificação que a empresa LICITANTE possui parceria/capacidade jurídica comercial com a IBM Brasil, em nível Premier, para pelo menos 50% das ferramentas listadas a seguir.

- IBM Integration Bus
- IBM Business Monitor
- Sterling B2B Integrator
- Sterling Control Center

8. A Representante alega que a exigência contida no item 8.5.1.2.4 do edital restringe a competitividade do certame, já que demanda que as empresas licitantes incorram em custos prévios à licitação e não guarda relação com o objeto do contrato, concluindo

que as exigências 'são de todo ilegais e devem ser extirpadas do instrumento convocatório.' (peça 1, p. 10).

9. Em sua resposta (peça 24, p. 6-7), a Caixa argumenta que:

6.1.1.1 A **contratação de serviços** para soluções ligadas à tecnologia Barramento, objeto do Item 1 do edital, são **estritamente especializados, necessitando de conhecimentos avançados nas tecnologias e ferramentas adotadas pela Caixa**, como indicadas no item 8.5.1.2.4 do edital, para a perfeita prestação de suporte e desenvolvimento com a qualidade exigida pelo segmento.

6.1.1.2 Salienta-se a **experiência de resultado insuficiente vivenciada pela Caixa na contratação deste Objeto com fábrica de software por linha de negócio empresarial** e o **sucesso logrado na utilização de empresa especialista na tecnologia e parceira do fabricante das ferramentas utilizadas**.

6.1.1.3 O **barramento de serviços apresenta alta criticidade exigindo elevado nível de conhecimento técnico para sua manutenção e desenvolvimento**, sendo imprescindível que a licitante detenha expertise e atue em estreita sintonia com o fornecedor da ferramenta.

6.1.1.3.1 Diante disso, é essencial que a licitante possua a parceria exigida, ou de outra forma não teria acesso ao conhecimento técnico com a celeridade exigida.

6.1.1.4 A **necessidade de início imediato dos serviços de sustentação e suporte a soluções existentes também exige um conhecimento preexistente das tecnologias utilizadas**, não havendo tempo para a formação do conhecimento.

6.1.1.4.1 Além disso, as empresas detentoras da parceria com o fabricante também possuem acesso a especialistas do fornecedor e treinamentos oficiais, estando atualizadas quanto aos produtos adotados, acelerando a formação de profissionais com o conhecimento necessário à evolução do volume de demandas de serviços de desenvolvimento e suporte ao longo do contrato.

6.1.1.5 Conforme item 3.5.1 do Termo de Referência do Item I, grupo 2, subgrupo Ferramentas, é necessário conhecimento técnico aprofundado das ferramentas e tecnologias, para sugerir e implementar melhores práticas e para efetuar uso mais racional das mesmas com ganho de escala, ocasiões em que a interação com o fabricante para obtenção de informações técnicas e consulta a especialistas se torna relevante.

6.1.1.5.1 Diante desta necessidade de serviço de suporte às ferramentas e tecnologias, se dá a imprescindibilidade da licitante comprovar a **parceria com o fornecedor**, que **é uma forma concreta de aferir a qualificação técnica especializada para a prestação deste serviço**.

6.1.1.6 A exigência de comprovação de tal parceria não cerceia a competitividade entre participante, pois em pesquisa no site da IBM, é possível verificar que no Brasil existem mais de 30 empresas com tal nível de parceria nas áreas de solução 'Conectividade, integração e SOA' ou 'Comércio'.

6.1.1.7 Contrariando o entendimento da recorrente no que diz respeito à parceria ser estritamente comercial, o programa de parceria da IBM é baseado em requisitos Comerciais e Técnicos, que englobam valores como volume de vendas, satisfação do cliente e também certificações técnicas. (grifos nossos)

10. No Termo de Referência do item I – Barramento de serviços (peça 5, p. 46), o objeto da contratação está descrito da seguinte forma:

Prestação de serviços técnicos especializados em tecnologia da informação, compreendendo o desenvolvimento, manutenção, documentação, sustentação de soluções de Tecnologia da Informação e análise de negócio, em regime de fábrica de software, por empresa que detenha conhecimento especializado e experiência em tecnologias de barramento de serviços, para atendimento de demandas do portfólio predominantemente de soluções de TI do segmento 'BARRAMENTO DE SERVIÇOS' da CAIXA, conforme especificações contidas neste Termo de Referência e Anexos.

11. Inicialmente, deve-se destacar que os serviços contratados exigem uma alta especialização por serem de alta complexidade técnica. A licitante vencedora terá que desenvolver, manter e dar sustentação em soluções de barramento de serviços que suportam diversas soluções de TI da Caixa em diferentes áreas de negócio e em diferentes ambientes tecnológicos.

12. O barramento de serviços caracteriza-se como uma infraestrutura de conectividade flexível para integrar aplicações e serviços através de um núcleo capaz de reduzir o número, tamanho e complexidade das interfaces. O roteamento de mensagens entre os serviços, a conversão entre diferentes protocolos de transporte, a transformação de conteúdo das mensagens e o controle dos eventos de negócio estão entre outras características desta tecnologia. Em outras palavras, o barramento de serviços permite que uma organização possa integrar diferentes aplicações usando uma única interface, independentemente de quem é o destino. O barramento é um intermediário entre serviços, permitindo a interoperabilidade entre eles, de maneira transparente ao requisitante do serviço.

13. Dentre os serviços críticos suportados pela solução de Barramento de Serviços destacam-se as operações bancárias da Caixa, o pagamento de Seguro Desemprego, a manutenção dos Depósitos Judiciais, a manutenção das contas do FGTS, o pagamento de Benefícios Sociais (entre eles o Bolsa Família), os contratos de Habitação e os jogos de Loteria (peça 5, p. 47-49).

14. Do simples exame dos serviços citados, observa-se que além da **alta especialização e complexidade técnica**, os serviços contratados suportam **atividades críticas da Caixa**, cuja interrupção ou indisponibilidade podem gerar graves problemas para a Caixa e até mesmo para a estabilidade do nosso País.

15. Outro aspecto que deve ser lembrado, é que esta é a segunda contratação realizada pela Caixa desse objeto. Segundo relato da Caixa (item 6.1.1.2 da resposta à oitiva), na primeira experiência foram colhidos resultados insuficientes quando apenas foram exigidas das licitantes comprovação de experiência em fábrica de software por linha de negócio empresarial e não exigida experiência de empresa especialista na tecnologia e parceira do fabricante das ferramentas utilizadas (peça 24, p. 6).

16. Diante da necessidade de contratar empresas capazes de executar com a devida qualidade os serviços de alta especialização e complexidade técnica de barramento de serviços, a Caixa tem que exigir das empresas licitantes uma qualificação técnica adequada ao desempenho dessas atividades. Além disso, a contratante tem que minimizar o risco de contratar empresa sem a devida experiência na área, fato que poderia colocar em risco atividades críticas para a Caixa. Ainda deve-se destacar o vultoso valor estimado de R\$ 54,9 milhões para essa contratação, o que justifica um cuidado ainda maior na elaboração de exigências para qualificação das empresas a serem contratadas.

17. Para desincumbir-se dessa tarefa de forma adequada, a Caixa estabeleceu um conjunto de dois atestados e duas certificações (peça 5, p. 28 e 29) de forma a atender aos requisitos mínimos para a realização do serviço com a qualidade esperada.

18. O primeiro atestado se refere à comprovação de experiência em desenvolvimento, manutenção e suporte de soluções de TI em Barramento de Serviços de forma genérica (item 8.5.1.2.2). O objetivo desse atestado é simplesmente comprovar a experiência da licitante na atividade, bem como estabelecer um quantitativo mínimo de pontos de função desenvolvidos, o que indica que a licitante vencedora já trabalhou em um serviço do mesmo porte do contratado.

19. O segundo atestado se refere à experiência em tecnologias e ferramentas (Websphere Application Server, Websphere MQ, Construtor de Build Ant, Ferramenta IDE Eclipse, JEE e JSON) a serem utilizadas diretamente na execução das atividades de desenvolvimento, manutenção e suporte de soluções de TI em Barramento de Serviços (item 8.5.1.2.3).

20. A primeira certificação exigida (item 8.5.1.2.1) é a certificação de qualidade de processo de software aderente à norma ABNT NBR ISO/IEC 15.504, ou seja **qualidade da metodologia de execução**, essencial para a boa realização das atividades em regime de fábrica de software. São aceitas as certificações CMMI, nível 3 ou MPS-BR, nível C ou superiores. São certificações largamente utilizadas nesse mercado.

21. Em situação similar o Tribunal aceitou a exigência de certificação de qualidade de processo de software. No voto condutor do Acórdão 1.784/2009-TCU-Plenário, o Ministro Raimundo Carreiro esclarece:

2. Naquela oportunidade, após ser deferida a cautelar, houve determinação à 8ª Secretaria de Controle Externo para que promovesse a oitiva dos responsáveis junto ao MAPA a fim de colher esclarecimentos sobre as supostas irregularidades apontadas pela interessada no bojo da Edital do Pregão Eletrônico nº 15/2009, do tipo menor preço global, cujo objeto era a contratação da prestação de serviços técnicos especializados na área de tecnologia da informação, compreendendo o desenvolvimento e manutenção (corretiva, adaptativa e evolutiva) de sistemas de informação e portais, de acordo com as especificações, padrões técnicos de desempenho e qualidade estabelecidos pelo MAPA, mediante ordens de serviços dimensionadas pela métrica de contagem de pontos por função, utilizando-se a modalidade de fábrica de software.

4. Após a realização da aludida oitiva, bem assim, de novos questionamentos decorrentes de determinação deste Relator, por intermédio de Despacho às fls. 151/152, Vol. Principal, que teve por escopo **esclarecer sobre a necessidade de exigência pelo MAPA, de certificados CMM, CMMI (nível 3 ou superior) e/ou MPS.BR (nível 'C' ou superior), sem acarretar antieconomicidade nas contratações**, a Unidade Técnica concluiu pela procedência parcial da presente Representação e pela revogação da Medida Cautelar, **uma vez que restaram esclarecidos os pontos questionados como irregulares**, conforme anotado no Relatório anteriormente apresentado.

5. De fato, ao analisar os questionamentos feitos por esta Corte ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, **relativamente ao questionamento acerca da exigência de certificação CMM, CMMI (nível 3 ou superior) e/ou MPS.BR (nível 'C' ou superior), com demonstração da importância, pertinência e necessidade de tal cláusula para o cumprimento do objeto, o gestor logrou esclarecer que**, a par de se aplicar, desde 2006, seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, revisado em 2008, o qual atende à Instrução Normativa/MPOG nº 4/2009, **agiu com zelo ao exigir a contratação de empresa CMM3 e/ou CMMI e/ou MPS.BR/C ou superior, para qualificar o foco na engenharia de software** e não somente no gerenciamento de projetos, uma vez que o objeto do pregão compreende o desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação e portais.

6. Dessa forma, o MAPA entende que deu cumprimento ao disposto no Acórdão nº 2.533/2008-TCU-Plenário, **uma vez que não houve restrição à competitividade, como também, e garantiu qualidade suficiente e compatível com o grau de habilitação do Ministério**, como cliente. (grifos nossos)

22. A segunda certificação se refere justamente ao que foi contestado pela representante (item 8.5.1.2.4 do edital): comprovação por atestado/certificação que a empresa LICITANTE possui parceria/capacidade jurídica comercial com a IBM Brasil, em

nível Premier, para pelo menos 50% das ferramentas IBM Integration Bus, IBM Business Monitor, Sterling B2B Integrator e Sterling Control Center.

23. O primeiro ponto que deve ser destacado é que essas ferramentas são utilizadas pela Caixa diretamente nos serviços que estão sendo contratados. Dessa forma, o conhecimento dessas ferramentas guarda total relação ao objeto licitado, sendo fundamental para o bom desempenho nas atividades contratadas.

24. Em situações semelhantes o Tribunal já se pronunciou pela possibilidade de aceitação de certificações similares em determinadas condições. No item 7 do Relatório do Acórdão 1.619/2012-TCU-Plenário, apesar de naquele caso não aceitar a exigência na fase de habilitação, o Ministro Raimundo Carreiro se pronunciou da seguinte forma:

13. Com relação à exigência do item 7.3, a certificação Microsoft Gold exige do interessado comprovar certas competências. No caso, essas competências são de interesse do MME, haja vista que no seu parque tecnológico predomina o uso de diversos produtos da Microsoft. Entretanto, o entendimento geral desta unidade técnica sobre exigência de certificações é no sentido de que, em regra, não é requisito técnico indispensável à execução do objeto. **Apesar disso, em condições excepcionais, desde que justificada no processo, admite-se a exigência.** E no caso, as justificativas apresentadas pelo MME respaldam a exceção (peça 25, p. 16-20). (grifo nosso).

25. Deve-se destacar que o Tribunal reconhece que 'em condições excepcionais, desde que justificada no processo' exigências de certificação junto ao fabricante, como no caso em tela, podem ser aceitas.

26. O segundo aspecto a ser analisado é se a exigência restringe indevidamente a competitividade do certame por demandar que as empresas licitantes incorram em custos prévios à licitação.

27. No caso em tela, o atestado ou certificação exigida não pode ser conseguida no interstício entre a licitação e a assinatura do contrato. As empresas vão obtendo os pontos necessários para fazerem jus à certificação ao longo de um tempo razoável. Assim, não cabe a alegação de constituiria custos prévios para os licitantes, mesmo porque a certificação somente poderá ser obtida com pontos oriundos de volume de vendas, da satisfação do cliente (avaliada a partir dos serviços realizados) e também das certificações técnicas. A partir da pontuação progressiva as empresas vão obtendo os níveis mais elevados do programa. Outro aspecto importante a ser destacado é que qualquer empresa pode fazer parte dessa parceria, basta preencher os requisitos pré-estabelecidos pelo programa.

28. Além disso, em rápida pesquisa realizada no site da IBM (peça 34) foram encontradas 20 empresas no Brasil com certificação no nível 'Premier Business Partner' na área de solução 'conectividade, integração e SOA', a área do barramento de serviços. Se a pesquisa for realizada considerando todos os países, encontraremos centenas de

empresas aptas a realizar as atividades a serem contratadas e que disponham da certificação no nível Premier.

29. Considerando a maneira como é obtida a certificação; as regras para obtenção da pontuação e dos níveis de parceria; e a quantidade de empresas aptas a participar da licitação, conclui-se que essa exigência não restringe indevidamente a competitividade do certame.

30. O terceiro aspecto a ser considerado diz respeito se há necessidade da certificação para realização das atividades previstas no contrato. A Caixa alega que (peça 24, p. 6):

30.1 o barramento exige elevado nível de conhecimento técnico;

30.2 é imprescindível que o licitante atue em estreita sintonia com o fornecedor da ferramenta;

30.3 sem a parceria exigida o licitante não teria acesso ao conhecimento técnico com a celeridade exigida;

30.4 a necessidade de início imediato dos serviços de sustentação e suporte a soluções existentes também exige um conhecimento preexistente das tecnologias utilizadas, não havendo tempo para a formação do conhecimento;

30.5 a parceria garante acesso a especialistas do fornecedor e treinamentos oficiais, estando atualizadas quanto aos produtos adotados, acelerando a formação de profissionais;

30.6 a interação com o fabricante para obtenção de informações técnicas e consulta a especialistas se torna relevante para sugerir e implementar melhores práticas e para efetuar uso mais racional das mesmas com ganho de escala;

30.7 a parceria com o fornecedor é a forma concreta de aferir a qualificação técnica especializada para a prestação deste serviço.

31. A partir da análise atenta das razões apresentadas pela Caixa, constata-se que, excepcionalmente, a certificação é imprescindível devido às circunstâncias de que as atividades a serem executadas no contrato exigem alta especialização e darão sustentação a funções críticas exercidas pela Caixa.

32. Em complementação, deve-se lembrar do voto do Exm. Ministro Aroldo Cedraz, condutor do Acórdão 1.225/2014-TCU-Plenário:

5. A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do 'menor preço a qualquer custo'. Esse paradigma tem levado, muitas vezes, a administração a contratar obras, bens e serviços de baixa qualidade, que não atendem a

conteúdo às necessidades e que afetam o nível dos serviços públicos prestados. E, muitas vezes, sequer a aparente economia de recursos que se vislumbrava conseguir efetivamente se concretiza em médio e longo prazos, uma vez que esse tipo de contratação geralmente implica substituições em prazos mais curtos, maiores custos de manutenção etc.

6. Evidentemente, **essa busca pela qualidade não significa descuidar da economicidade ou desconsiderar a necessidade de ampliação da competitividade das licitações**. Mas a obtenção de preços de aquisição mais baixos **não pode** ser atingida às custas da **contratação** de produtos de baixa qualidade ou **de empresas sem condições de prestar serviços adequados**.

7. **Licitar implica, necessariamente, fazer restrições**, pois no momento em que se definem as características do produto/serviço que se deseja, **afasta-se a possibilidade das empresas que não detêm produtos ou serviços com aquelas características de fornecerem para a administração**. O que não se admite, e assim prevê o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, é o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

8. **Há que se avaliar, portanto, em cada caso concreto, se as exigências e condições estabelecidas estão em consonância com as normas vigentes e se elas são pertinentes em relação ao objeto do contrato, inclusive no intuito de garantir que o produto/serviço a ser contratado tenha a qualidade desejada**. (grifos nossos)

33. Por fim, existe a questão da exigência como critério de habilitação e não como requisito técnico obrigatório. A Caixa alega no item 6.2.2 da resposta à oitiva (peça 24, p. 8):

6.2.1 Tais certificações/atestados/declarações exigidos nos itens citados do edital se **constituem em forma concreta de demonstração objetiva da qualificação técnica do licitante para a prestação dos serviços** de suporte técnico especializado nas tecnologias e ferramentas exigidas no Termo de Referência.

6.2.1.1 Conforme demonstrado nas modificações implementadas no modelo de contratações da Caixa, explicitado no item 4 deste documento, **estes contratos especializados possuem além do desenvolvimento de aplicações nas tecnologias específicas o serviço essencial de suporte técnico especializado na respectiva tecnologia e ferramentas**, o que só pode ser garantido por licitante devidamente qualificada.

6.2.2 As exigências contidas nos referidos itens se inseridas somente como requisitos técnicos obrigatórios, não possibilitariam a verificação objetiva da especialização da licitante nas respectivas tecnologias, não atendendo assim, às necessidades da Caixa. (grifos nossos)

34. Apesar das exigências das certificações, itens 8.5.1.2.1 e 8.5.1.2.4 do edital, constarem da qualificação técnica, esses documentos, no caso em tela, não devem ser encarados como critérios de habilitação, mas sim como metodologia de execução a ser adotada prevista nos §§ 8º e 9º do art. 30 da Lei 8.666/1993.

35. Os parágrafos 8º e 9º definem o que se convencionou chamar de metodologia de execução:

§ 8º **No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.**

§ 9º **Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.**

36. Nesse sentido, é interessante notar que no Acórdão 2.521/2008-TCU-Plenário, em que o Tribunal determinou a exclusão da exigência de certificação como critério de habilitação (item 9.3.3), é firmado o entendimento de que:

9.3.1. **caso entenda necessário definir métodos de trabalho no Termo de Referência, objetivando adquirir serviços de qualidade em Tecnologia da Informação, assegure, por meio de avaliação, ainda que interna, de sua maturidade, que o nível mínimo estabelecido em processos de desenvolvimento de software na licitação, esteja coerente com a sua própria maturidade em contratar e fiscalizar serviços dessa natureza, devendo o resultado dessa apreciação estar consignado nos autos do processo de contratação;** (grifos nossos)

37. Assim, a certificação de qualidade de processo de software aderente à norma ABNT NBR ISO/IEC 15.504 se encaixa perfeitamente nessa definição.

38. Ensina o doutrinador Marçal Justen Filho no livro 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', 14ª edição, à página 464:

O § 8º disciplina situação especial, referida a licitações com peculiaridades técnicas, em que a execução do objeto comporta pluralidade de soluções técnicas. As licitações de alta complexidade técnica versam sobre objeto cuja execução exige alta especialização ou que versam sobre serviços públicos essenciais. As questões técnicas serão avaliadas, sempre, antes das questões comerciais, devendo exigir critérios objetivos para nortear a elaboração das ofertas e seu exame pela Administração. Nessas hipóteses, o edital poderá prever a formulação de uma 'proposta de metodologia de execução'.

39. Quanto à certificação de parceria com o fornecedor solicitado no item 8.5.1.2.4, '**em condições excepcionais, desde que justificada no processo**' (Acórdão 1.619/2012-

TCU-Plenário), como no caso em tela, deve ser aceita como metodologia de execução. As justificativas demonstram a necessidade dessa exigência, pois há uma relação perfeita dela com o objeto licitado, há criticidade das atividades a serem executadas e, ainda, por ser uma forma objetiva de se aferir o conhecimento técnico exigido. Além disso, essa licitação pode 'comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais'.

40. No caso ora analisado, o atestado/certificação que a empresa licitante deve possuir parceria/capacidade jurídica comercial com a IBM Brasil, em nível Premier, comprova por meio de critério objetivo o domínio da metodologia de execução das atividades previstas no contrato de acordo com os padrões estabelecidos pelo fornecedor e a expertise na utilização das ferramentas.

41. Assim sendo, deve-se considerar que a exigência de certificação de parceria com a IBM no nível 'Premier Business Partner', nesse caso, se encaixa na exigência de metodologia de execução com avaliação efetuada exclusivamente por critérios objetivos, prevista no § 8º do art. 30 da Lei 8.666/1993.

Exigência contida no item 8.5.2.3.7 do Edital

42. O item 8.5.2.3.7 do instrumento convocatório exige, como requisito de qualificação técnica, que a licitante vencedora apresente (peça 5, p. 31):

8.5.2.3.7 Apresentar certificação/declaração de pelo menos 1 (um) fabricante atestando que está apta a desenvolver e prestar suporte técnico especializado aos produtos componentes da solução das plataformas a seguir apresentadas:

- a) ORACLE Brasil - certificação com selo GOLD ou PLATINUM;
- b) Plataforma Pentaho Enterprise Premium Edition;
- c) Plataforma SAP Business Objects Enterprise Premium - SAP Partner Center of Expertise;
- d) Power Center Advanced Edition - Informática Data Quality

43. A Representante alega que a exigência contida no item 8.5.2.3.7 do edital restringe a competitividade do certame, já que demanda que as empresas licitantes incorram em custos prévios à licitação e não guarda relação com o objeto do contrato, concluindo que as exigências 'são de todo ilegais e devem ser extirpadas do instrumento convocatório.' (peça 1, p. 10).

44. Em sua resposta (peça 24, p. 7), a Caixa argumenta que:

6.1.2 Justificando o item 8.5.2.3.7 — Tecnologia de BI, referente ao Item II do Edital, possui características e processos específicos, tratando-se de uma customização de

solução pré-disponibilizada pela ferramenta de análise e visualização de informações tratadas gerando visualizações como painéis e gráficos.

6.1.2.1 Salienta-se a experiência de resultado insuficiente vivenciada pela Caixa na contratação deste item com fábrica de software por linha de negócio e o sucesso logrado na utilização de empresa especializada por tecnologia e parceira do fabricante das ferramentas utilizadas.

6.1.2.2 Diante da necessidade de serviço de suporte às ferramentas e tecnologias, se dá a imprescindibilidade da licitante comprovar uma certificação de um fornecedor, como única forma de aferir a qualificação técnica especializada para a prestação dos serviços.

6.1.2.3 A necessidade de início imediato dos serviços de suporte a soluções existentes também exige um conhecimento pré-existente das tecnologias utilizadas, não havendo tempo para a formação do conhecimento.

6.1.2.4 A dinâmica da execução dos serviços de desenvolvimento e suporte a soluções de BI, conforme histórico descrito no item 3.2 acima, exigem qualificações técnicas específicas da contratada para assegurar, quantitativamente e qualitativamente, a capacidade de atendimento dos serviços de desenvolvimento e suporte técnico especializados, o que não se mostrou atendido pelo modelo anterior de fábrica de software por linha de negócio empresarial.

6.1.2.5 Diante da experiência CAIXA na execução de serviços de desenvolvimento e suporte técnico especializados em BI com empresa especialista fica clara a imprescindibilidade da exigência de certidão/declaração de fabricantes para que a CAIXA contrate licitante devidamente capacitado a atender sua necessidade e obter a proposta mais vantajosa.

45. No Termo de Referência do item II – Business Intelligence (BI), o objeto da contratação está descrito da seguinte forma (peça 5, p. 162):

Prestação de serviços técnicos especializados em tecnologia da informação, compreendendo o desenvolvimento, manutenção, documentação, sustentação de soluções de tecnologia da informação e análise de negócio, em regime de fábrica de software, por empresa que detenha conhecimento especializado e experiência em tecnologias de BI - *Business Intelligence*, para atendimento de demandas do portfólio predominantemente de soluções de TI que compõe esta carteira da CAIXA, conforme especificações contidas neste Termo de Referência e Anexos.

46. Da mesma forma que o item I, os serviços contratados no item II exigem uma alta especialização por serem de alta complexidade técnica. A licitante vencedora terá que desenvolver, manter, documentar e dar sustentação em soluções de BI que suportam as áreas críticas de negócio da Caixa em diferentes plataformas tecnológicas.

47. O *Business Intelligence* (BI) refere-se ao processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações que oferecem suporte a gestão de negócios. É um conjunto de técnicas e ferramentas para auxiliar na transformação de dados brutos em informações significativas e úteis a fim de analisar o negócio e ajudar a identificar, desenvolver e até mesmo criar uma nova oportunidade de estratégia de negócios. O objetivo do BI é permitir uma fácil interpretação do grande volume de dados para identificar novas oportunidades e suportar as decisões estratégicas da organização.

48. Do simples exame dos serviços citados, observa-se que, além da **alta especialização** e **complexidade técnica**, os serviços contratados suportam **atividades críticas da Caixa**, cuja interrupção ou indisponibilidade podem gerar graves problemas para a Caixa.

49. Da mesma forma que ocorreu no item I (Barramento de Serviços), esta é a segunda contratação realizada pela Caixa desse objeto (BI). Segundo relato da Caixa (item 6.1.2.1 da resposta à oitiva), na primeira experiência foram colhidos resultados insuficientes quando apenas foram exigidas das licitantes comprovação de experiência em fábrica de software por linha de negócio empresarial e não exigida experiência de empresa especialista na tecnologia e parceira do fabricante das ferramentas utilizadas (peça 24, p. 7).

50. Diante da necessidade de contratar empresas capazes de executar com a devida qualidade os serviços de alta especialização e complexidade técnica de BI, a Caixa tem que exigir das empresas licitantes uma qualificação técnica adequada ao desempenho dessas atividades. Além disso, a contratante tem que minimizar o risco de contratar empresa sem a devida experiência na área, fato que poderia colocar em risco atividades críticas para a Caixa. Ainda deve-se destacar o vultoso valor estimado de R\$ 42,9 milhões para essa contratação, o que justifica um cuidado ainda maior na elaboração de exigências para qualificação das empresas a serem contratadas.

51. Para executar essa tarefa de forma adequada, a Caixa estabeleceu um conjunto de seis atestados e uma certificação/declaração (peça 5, p. 29-31) de forma a atender aos requisitos mínimos para a realização do serviço com a qualidade esperada.

52. Do cotejamento dos serviços objeto da contratação com a exigência de certificação contida no item 8.5.2.3.7 do edital, conclui-se que o conhecimento dessas ferramentas guarda total relação ao objeto contratado, sendo fundamental para o bom desempenho nas atividades contratadas. Como já foi destacado anteriormente, o Tribunal reconhece que 'em condições excepcionais, desde que justificada no processo', como nesse caso, devem ser aceitas exigências de certificação junto ao fabricante.

53. Além disso, as ferramentas cujas certificações são exigidas no item 8.5.2.3.7, são utilizadas pela Caixa e, conforme item 6.3.1.2 da resposta à oitiva, têm o modelo de utilização baseados em processo e estrutura similares.

54. Quanto ao fato de que a exigência restringe indevidamente a competitividade do certame por demandar que as empresas licitantes incorram em custos prévios à licitação, no caso ora analisado isto não ocorre porque o atestado ou certificação exigida não pode ser conseguida no interstício entre a licitação e a assinatura do contrato. São certificações que demandam um bom tempo para serem obtidas, assim como o domínio do conhecimento do funcionamento das ferramentas.

55. Como na situação anteriormente discutida, o atestado/certificação que a empresa licitante deve apresentar em cumprimento ao item 8.5.2.3.7 comprova por meio de critério objetivo o domínio da metodologia de execução das atividades previstas no contrato de acordo com os padrões estabelecidos pelo fornecedor e a expertise na utilização das ferramentas.

56. Assim sendo, deve-se considerar que a exigência de certificação/declaração de fabricante atestando que a empresa está apta a desenvolver e prestar suporte técnico, nesse caso, se encaixa na exigência de metodologia de execução com avaliação efetuada exclusivamente por critérios objetivos, conforme previsto no § 8º do art. 30 da Lei 8.666/1993.

57. Por fim, quanto à solicitação de esclarecimentos acerca da exigência contida no item 8.5.2.3.7 que possibilita a apresentação de apenas um certificado, entre quatro possíveis, emitidos por fornecedores distintos, deixando a cargo da empresa licitante a escolha de qual certificado apresentará, a Caixa justificou (peça 24, p. 8):

6.3.1 A flexibilização para a apresentação de apenas uma certificação/declaração de fabricante das plataformas de BI em uso na Caixa se deu para ampliar a competitividade.

6.3.1.1 As plataformas de soluções de BI referenciadas no edital do pregão 335/7066-2016, a saber: ORACLE BI, Pentaho, SAP Business Objects e Power Center possuem modelo de uso e estrutura semelhantes, diferenciando apenas no modelo de BI Caixa, na estratégia de uso quanto à sua abrangência.

6.3.1.2 O modelo de utilização das quatro plataformas citadas possuem um processo e estrutura similares, de onde é possível derivar que uma empresa especializada em uma das plataformas possui domínio de conhecimento suficiente para se adaptar às demais.

6.3.1.3 Cabe salientar também que as novas soluções a serem desenvolvidas podem ser em qualquer uma das quatro plataformas, ficando a cargo da CAIXA a escolha de qual será utilizada.

6.3.2 Diante disso, o fato de uma licitante comprovar a certificação de pelo menos um fabricante, já comprova sua qualificação técnica para atendimento dos serviços constantes no edital.

58. Diante dos esclarecimentos apresentados de que o modelo de uso e a estrutura das ferramentas são semelhantes e de que a empresa que possui o domínio de uma das

ferramentas conseguirá executar as atividades requeridas nas demais, conclui-se que não houve falha na forma como foi solicitado o atestado/certificação.

59. Dessa forma, em relação ao requerimento de medida cautelar, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estar presente o requisito do *fumus boni iuris*, pelas razões expostas acima.

DO PEDIDO DE INGRESSO COMO PARTE INTERESSADA

60. Na petição inicial, o Representante requereu que seja deferido seu ingresso nos autos como interessado (peça 1, p. 17).

61. Aparentemente, os representantes interpretaram que, ao ingressar com a representação, a Globalweb automaticamente participaria do processo decorrente como parte e os representantes legais teriam acesso ao processo a partir do portal do TCU.

62. De acordo com o RI/TCU, art. 146, §1º 'o interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo'.

63. Entretanto, entende-se que o fato de ser a empresa representante, mesmo que tenha se credenciado para o certame, não constitui razão suficiente para habilitá-la como parte interessada, pois a empresa já cumpriu seu papel e, a princípio, não necessita atuar mais no processo.

64. Dessa forma, para exercer tal condição, seria necessário formular pedido devidamente fundamentado, demonstrando, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo, com base no interesse público, e não somente no seu interesse privado, fato que não ocorreu até a presente instrução.

65. Como até o presente momento a empresa não apresentou razão legítima, de forma clara e objetiva, para tornar-se parte interessada no processo, entende-se que o pedido de ingresso como interessada no processo deva ser indeferido, com fulcro no art. 146, § 2º, do RI/TCU.

CONCLUSÃO

66. O Relator, em despacho de 24/11/2016 (peça 17), conheceu da Representação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993 e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014.

67. No que tange ao requerimento de medida cautelar, entende-se que este não deve ser acolhido, por não estar presente o requisito do *fumus boni iuris*, pelos motivos expostos nessa instrução, resumidos a seguir.

68. Deve-se destacar que os objetos da licitação em comento são serviços que exigem uma alta especialização, por serem de alta complexidade técnica. No item I, a licitante

vencedora terá que desenvolver, manter e dar sustentação em soluções de Barramento de Serviços que suportam diversas soluções de TI da Caixa em diferentes áreas de negócio e em diferentes ambientes tecnológicos. No item II, a licitante vencedora terá que desenvolver, manter, documentar e dar sustentação em soluções de BI que suportam as áreas críticas de negócio da Caixa em plataformas tecnológicas diversas.

69. Outro aspecto a ser destacado são os serviços críticos suportados pelas contratações dessa licitação: as operações bancárias da Caixa, o pagamento de Seguro Desemprego, a manutenção dos Depósitos Judiciais, a manutenção das contas do FGTS, o pagamento de Benefícios Sociais (entre eles o Bolsa Família), os contratos de Habitação e os jogos de Loteria.

70. Do simples exame dos serviços citados, observa-se que, além da **alta especialização** e **complexidade técnica**, os serviços contratados suportam **atividades críticas da Caixa**, cuja interrupção ou indisponibilidade podem gerar graves problemas para a Caixa e **comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais**.

71. Outro aspecto que deve ser lembrado, é que esta é a segunda contratação realizada pela Caixa desses objetos. Segundo relato da Caixa (itens 6.1.1.2 e 6.1.2.1 da resposta à oitiva, peça 24), na primeira experiência foram colhidos resultados insuficientes quando apenas foram exigidas das licitantes comprovação de experiência em fábrica de software por linha de negócio empresarial e não exigida experiência de empresa especialista na tecnologia e parceira do fabricante das ferramentas utilizadas (peça 24, p. 6 e 7). Diante dessa situação, a Caixa teve que realizar estudos para conceber um modelo de contratação mais efetivo e, por consequência, exigir das empresas licitantes uma qualificação técnica adequada ao desempenho dessas atividades com maior especialização (peça 24, p. 2-4, itens 3 e 4).

72. A contratante tem que minimizar o risco de contratar empresas sem a devida experiência nas áreas, fato que poderia colocar em risco atividades críticas para a Caixa. Ainda deve-se destacar o vultoso valor estimado de R\$ 54,9 milhões para o item I dessa contratação e R\$ 42,9 milhões para o item II, o que justifica um rigor ainda maior na elaboração de exigências para qualificação das empresas a serem contratadas.

73. Para desincumbir-se dessa tarefa de forma adequada e visando atender aos requisitos mínimos para a realização do serviço com a qualidade esperada, a Caixa estabeleceu um conjunto de dois atestados e duas certificações para qualificação técnica do item I (peça 5, p. 28 e 29) e um conjunto de seis atestados e uma certificação/declaração para qualificação técnica do item II (peça 5, p. 29-31).

74. Foi contestada a certificação especificada no item 8.5.1.2.4 do edital: comprovação por atestado/certificação que a empresa LICITANTE possui parceria/capacidade jurídica comercial com a IBM Brasil, em nível Premier, para pelo menos 50% das ferramentas IBM Integration Bus, IBM Business Monitor, Sterling B2B Integrator e Sterling Control Center.

75. De forma semelhante, foi contestada a certificação especificada no item 8.5.2.3.7 do edital: certificação/declaração de pelo menos um fabricante atestando que está apta a desenvolver e prestar suporte técnico especializado aos produtos componentes da solução das plataformas a seguir apresentadas: a) ORACLE Brasil - certificação com selo GOLD ou PLATINUM; b) Plataforma Pentaho Enterprise Premium Edition; c) Plataforma SAP Business Objects Enterprise Premium - SAP Partner Center of Expertise; d) Power Center Advanced Edition - Informática Data Quality.

76. A primeira constatação é que essas ferramentas são utilizadas pela Caixa diretamente nos serviços que estão sendo contratados. Dessa forma, o conhecimento dessas ferramentas guarda total relação ao objeto contratado, sendo fundamental para o bom desempenho nas atividades contratadas.

77. Deve-se destacar que o Tribunal reconhece que 'em condições excepcionais, desde que justificada no processo' (Acórdão 1.619/2012-TCU-Plenário), podem ser aceitas exigências de certificação junto ao fabricante, como na licitação em análise.

78. A segunda constatação é que essas exigências não restringem indevidamente a competitividade do certame, nem demandam que as empresas licitantes incorram em custos prévios à licitação. Para tanto foram consideradas a maneira como são obtidas as certificações; as regras para obtenção da pontuação e dos níveis de parceria; e a quantidade de empresas aptas a participar da licitação.

79. Apesar das exigências das certificações constarem da qualificação técnica, os itens 8.5.1.2.1 e 8.5.1.2.4 do edital não devem ser encarados como critérios de habilitação, mas sim como metodologia de execução a ser adotada, conforme previsto nos §§ 8º e 9º do art. 30 da Lei 8.666/1993.

80. Quanto à certificação de parceria com o fornecedor solicitado no item 8.5.1.2.4, '**em condições excepcionais, desde que justificada no processo**' (Acórdão 1.619/2012-TCU-Plenário), como no caso em tela, deve ser aceita como metodologia de execução. As justificativas demonstram a necessidade dessa exigência, pois há uma relação perfeita dela com o objeto licitado, há criticidade das atividades a serem executadas e, ainda, por ser uma forma objetiva de se aferir o conhecimento técnico exigido. Além disso, essa licitação pode 'comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais'.

81. Da mesma forma, o atestado/certificação que a empresa licitante deve apresentar em cumprimento ao item 8.5.2.3.7 comprova, por meio de critério objetivo, o domínio da metodologia de execução das atividades previstas no contrato de acordo com os padrões estabelecidos pelo fornecedor e a expertise na utilização das ferramentas. Assim, deve ser aceita como metodologia de execução.

82. Conclui-se, então, que as exigências contidas nos itens 8.5.1.2.4 e 8.5.2.3.7 do edital do Pregão Eletrônico 335/7066-2016 não são ilegais nem irregulares.

83. O Relator, em despacho de 24/11/2016 (peça 17), deferiu o pedido para que os procuradores obtenham vista e cópia do presente processo com fulcro no art. 59, inciso V, da Resolução TCU 259/2014.

84. Em relação ao pedido da representante de ingresso como parte interessada, entende-se que deva ser indeferido, com fulcro no art. 146, § 2º, do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Ante o exposto, submete-se os autos ao gabinete do relator, Ministro Raimundo Carreiro, propondo:

85.1 julgar, no mérito, a presente representação improcedente e indeferir o requerimento de medida cautelar formulado pela Globalweb Outsourcing do Brasil Ltda. (CNPJ 12.130.013/0001-64), tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para adoção da referida medida (parágrafos 66 a 82);

85.2 indeferir o pedido de ingresso da representante como parte interessada do processo, com fulcro no art. 146, § 2º, do RI/TCU (parágrafos 60 a 65);

85.3 arquivar o presente processo.”

7. A proposta de encaminhamento foi endossada pela direção daquela unidade (peça 36).

8. Estando os autos em meu gabinete, a representante juntou documentação à peça 37, em que contestou o exame de mérito da Selog, apontando razões que fundamentam o seu pedido de acolhimento da representação, por serem indevidas e ilegais as exigências em questão, feitas pelo órgão promotor do Pregão Eletrônico 335/7066-2016.

É o Relatório.

Voto:

Cuidam os autos de representação, com pedido de adoção de medida cautelar, formulada pela empresa Globalweb Outsourcing do Brasil Ltda., a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 335/7066-2016, promovido pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

2. O pregão em questão teve por objeto a “contratação de empresa para prestação de serviços de Tecnologia da Informação, em regime de Fábrica de Software”, divididos em dois itens: I - Barramento de Serviços (com valores estimados de R\$ 54.901.761,52) e II – Business Intelligence (BI) (com valores estimados de R\$ 42.958.019,75), totalizando um montante de R\$ 97.859.781,27.

3. Conforme consignado no Relatório precedente, a representante se insurgiu contra as seguintes exigências editalícias do referido certame, transcritas a seguir:

8.5.1.2.4 Comprovação por atestado/certificação que a empresa LICITANTE possui parceria/capacidade jurídica comercial com a IBM Brasil, em nível Premier, para pelo menos 50% das ferramentas listadas a seguir: *IBM Integration Bus, IBM Business Monitor, Sterling B2B Integrator e Sterling Control Center.*

8.5.2.3.7 Apresentar certificação/declaração de pelo menos 1 (um) fabricante atestando que está apta a desenvolver e prestar suporte técnico especializado aos produtos componentes da solução das plataformas a seguir apresentadas: *a) ORACLE Brasil - certificação com selo GOLD ou PLATINUM; b) Plataforma Pentaho Enterprise Premium Edition; c) Plataforma SAP Business Objects Enterprise Premium - SAP Partner Center of Expertise; d) Power Center Advanced Edition - Informática Data Quality.*

4. Em síntese, o representante alega que essas exigências são indevidas, ilegais, não guardam relação com o objeto a ser contratado e restringem a competitividade do certame, por demandarem que as licitantes incorram em custos prévios à licitação. Deveriam, assim, na visão da representante, ser extirpadas do edital do certame.

5. Conhecida a representação e realizadas as medidas saneadoras no curso do processo, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), posicionou-se, no mérito, pela improcedência da representação, pelo indeferimento da medida cautelar postulada e pelo indeferimento do pedido de ingresso da representante como parte interessada no processo.

6. Como fundamento de sua proposta, a Sefti argumentou que os objetos da licitação são serviços que: (i) exigem uma alta especialização e são de alta complexidade técnica e (ii) servem de suporte a áreas críticas de negócio da Caixa, cuja interrupção pode gerar graves problemas para a empresa e comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

7. Com relação às exigências de certificação junto à fabricante, defende a Sefti que: (i) guardam total relação com o objeto contratado, sendo fundamental para o bom desempenho das atividades contratadas; (ii) podem ser aceitas em condições excepcionais, desde que justificadas no processo e (iii) não restringem indevidamente a competitividade do certame, nem demandam que as empresas licitantes incorram em custos prévios à licitação, considerando a maneira como são obtidas.

8. Incorporo às minhas razões de decidir o exame empreendido pela unidade instrutiva, sem prejuízo de tecer as considerações a seguir sobre o mérito desta representação.

II – Da possibilidade do estabelecimento de exigências de credenciamento

9. Preliminarmente, registro que não há dúvidas de que exigências editalícias relativas à qualificação técnica, como as que se discutem nestes autos, merecem detida análise, já que a restrição à competitividade nas licitações públicas é princípio muito caro a esta Corte de Contas, que o tem defendido em suas decisões. Trata-se, entretanto, de

complexo juízo, devendo ser realizado com parcimônia, avaliando-se as minúcias de cada caso concreto.

10. Não à toa a complexidade da qualificação técnica insculpida no art. 30 da Lei 8666/1993 é discutida por Marçal Justen Filho em sua clássica obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 13. ed., p. 413-414:

Antes de tudo, deve ressaltar-se a dificuldade em interpretar o art. 30. Por um lado, trata-se de tema dos mais problemáticos, especialmente por ser impossível à lei minudenciar limites precisos para as exigências que a Administração adotará. (...) Trata-se de uma daquelas hipóteses em que a evolução social (inclusive e especialmente em face da jurisprudência) determinará o conteúdo da disciplina para o tema (...)

Como decorrência, a determinação dos requisitos de qualificação técnica far-se-á caso a caso, em face das circunstâncias e peculiaridades das necessidades que o Estado deve realizar. Caberá à Administração (...) avaliar os requisitos necessários, restringindo-os ao estritamente indispensável a assegurar um mínimo de segurança quanto à idoneidade dos licitantes.

11. Início minha argumentação no sentido de que as exigências em questão estão abarcadas pelo conceito de capacidade técnico-operacional. Esse conceito está tratado na ementa do Acórdão 1.524/2006-TCU-Plenário, do eminente Ministro Walton Alencar Rodrigues, transcrita **in verbis**:

1. A Administração não pode fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame; deve garantir ampla participação na disputa licitatória, com o maior número possível de concorrentes, desde que qualificados técnica e economicamente, para garantir o cumprimento das obrigações.

2. A ausência de explícita referência, no art. 30 da Lei 8.666/93, **a requisitos de capacitação técnico-operacional, não significa vedação à sua previsão, de modo que sua exigência, no edital, não fere o caráter competitivo do certame licitatório.**

3. Não configura violação ao princípio da igualdade entre as partes se os requisitos do edital, quanto à capacidade técnica, são compatíveis com a natureza do objeto contratado, mormente em se tratando de obras de engenharia de grande porte. (grifos acrescidos)

12. Mais especificamente, é plenamente aceitável a exigência de atestados que comprovem a capacidade técnico-operacional dos licitantes. Nesse sentido também a jurisprudência do STJ:

In casu, a exigência, prevista no edital, de apresentação de atestados que comprovem a experiência anterior dos participantes na prestação dos serviços objeto de licitação não é abusiva ou ilegal, pois é uma forma de demonstrar sua capacidade técnico-operacional segundo os critérios discricionariamente estabelecidos pela Administração para a

execução a contento dos serviços. (REsp nº 361.736/SP, 2ª T., rel. Min. Franciulli Netto, j. em 05.09.2002, DJ de 31.03.2003)

Não é vedada, na licitação, a exigência de atestado de capacitação técnica da empresa licitante. Precedentes. (EDcl no REsp nº 271.941, 2ª T., rel. Min. Eliana Calmon, j. em 06.11.2007, DJ de 20.11.2007)

13. Tratando de exigência semelhante àquelas discutidas nestes autos, o Ministro Raimundo Carreiro, no Voto condutor do Acórdão 1.619/2012-TCU-Plenário, apesar de não ter aceitado a exigência de certificação na fase de habilitação naquele caso, admitiu a possibilidade em caráter excepcional:

13. Com relação à exigência do item 7.3, a certificação Microsoft Gold exige do interessado comprovar certas competências. No caso, essas competências são de interesse do MME, haja vista que no seu parque tecnológico predomina o uso de diversos produtos da Microsoft. Entretanto, o entendimento geral desta unidade técnica sobre exigência de certificações é no sentido de que, em regra, não é requisito técnico indispensável à execução do objeto. **Apesar disso, em condições excepcionais, desde que justificada no processo, admite-se a exigência.** E no caso, as justificativas apresentadas pelo MME respaldam a exceção. (grifos acrescentados).

14. No sentido de admissão excepcional de exigências de credenciamento o Acórdão 1805/2015-TCU-Plenário, cuja ementa transcrevo a seguir:

A exigência de declaração do fabricante, carta de solidariedade ou credenciamento, como condição para habilitação de licitante, por configurar restrição à competitividade, **somente é admitida em casos excepcionais**, quando for necessária à execução do objeto contratual, situação que deverá ser adequadamente justificada de forma expressa e pública.

15. Abro parênteses, nesse momento, para refutar um dos argumentos do representante, qual seja, o de que o conhecimento exigido deverá ser dos profissionais certificados e não de cada empresa licitante. Não merece prosperar esse argumento, visto que não se confundem os requisitos atinentes ao acervo técnico das empresas, conhecidos como "qualificação técnica profissional" com aqueles associados à qualidade da empresa como unidade jurídica e econômica, chamada de "capacitação técnico-operacional", adquirida principalmente pela experiência na entrega de bens e serviços ao longo de sua existência.

16. Em outras palavras, exigências cuja natureza se assemelhem à necessidade de credenciamento de empresas junto a fabricantes inserem-se no conceito de capacitação técnico-operacional, de modo que sua presença no edital não pressupõe, **a priori**, ofensa ao caráter competitivo do certame licitatório.

17. Dito isso, está demonstrada a possibilidade de estabelecimento de exigências relativas à qualificação técnica dos licitantes, em ambas as vertentes. O que se discute

nesses autos, na verdade, é a razoabilidade e a pertinência de tais exigências e se estão devidamente motivadas nos autos. Além disso, devem ser estabelecidas na medida estritamente indispensável para assegurar o mínimo de segurança quanto à capacidade dos licitantes.

18. Essas são questões fundamentais e também estão suportadas por remansosa jurisprudência desta Corte, da qual colaciono apenas excerto da Decisão 592/2001-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Guilherme Palmeira:

Ainda que, a meu ver, esteja autorizada a fixação de parâmetros quantitativos quando se tratar de comprovação de capacitação técnico-operacional, a exigência da Administração encontrará limites no princípio da razoabilidade, *ex vi* do disposto no art. 37, inciso XXI, da Lei Maior, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Exigências desarrazoadas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a Administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de ofensa ao texto constitucional, que, como frisei, autoriza apenas o mínimo de exigências, sempre alicerçadas em critérios razoáveis.

19. Reconheço a controvérsia dessa matéria. Não à toa, em sentido diverso, outros julgados desta Corte definem como irregular o estabelecimento, como requisitos de habilitação, de exigências com características de credenciamento ou parceria com fabricantes. Nessa linha, os Acórdãos 2.294/2007-TCU, da Primeira Câmara, e 1.670/2003-TCU, 1.676/2005-TCU, 1.729/2008-TCU, 2.521/2008-TCU e 1.281/2009-TCU, todos do Plenário.

20. Devo dizer que também vislumbro os riscos de um processo de credenciamento não isonômico e transparente para a tão desejada competitividade das licitações públicas. Não à toa, no Voto condutor do Acórdão 1.225/2014-TCU-Plenário, fiz algumas considerações sobre a qualidade das contratações **vis a vis** o cuidado com a pertinência de exigências de participação em licitações públicas, com grifos acrescidos:

5. A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do “menor preço a qualquer custo”. **Esse paradigma tem levado, muitas vezes, a administração a contratar obras, bens e serviços de baixa qualidade, que não atendem a contento às necessidades e que afetam o nível dos serviços públicos prestados.** E, muitas vezes, sequer a aparente economia de recursos que se vislumbrava conseguir efetivamente se concretiza em médio e longo prazos, uma vez que esse tipo de contratação geralmente implica substituições em prazos mais curtos, maiores custos de manutenção etc.

6. Evidentemente, **essa busca pela qualidade não significa descuidar da economicidade ou desconsiderar a necessidade de ampliação da competitividade**

das licitações. (...)

7. Licitar implica, necessariamente, fazer restrições, pois no momento em que se definem as características do produto/serviço que se deseja, afasta-se a possibilidade das empresas que não detêm produtos ou serviços com aquelas características de fornecerem para a administração. **O que não se admite**, e assim prevê o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93, **é o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.**

8. Há que se avaliar, portanto, em cada caso concreto, se as exigências e condições estabelecidas estão em consonância com as normas vigentes e se elas são pertinentes em relação ao objeto do contrato, inclusive no intuito de garantir que o produto/serviço a ser contratado tenha a qualidade desejada.

21. No entanto, características da contratação em questão me fazem concluir pela necessidade das exigências de credenciamento.

22. De antemão, registro que não tratarei com mais detalhes a adequação dessas exigências ao objeto da licitação, vez que esse requisito básico está plenamente demonstrado nos autos, conforme relato da unidade instrutiva (grifos acrescidos):

23. (...) **essas ferramentas são utilizadas pela Caixa diretamente nos serviços que estão sendo contratados.** Dessa forma, o conhecimento dessas ferramentas **guarda total relação ao objeto licitado**, sendo fundamental para o bom desempenho nas atividades contratadas.

53. Além disso, **as ferramentas cujas certificações são exigidas no item 8.5.2.3.7, são utilizadas pela Caixa** e, conforme item 6.3.1.2 da resposta à oitiva, têm o modelo de utilização baseados em processo e estrutura similares.

23. Ademais, essa questão não suscitou qualquer argumento por parte do representante, que, ao contrário, admitiu que *"não se discute se as exigências descritas nos itens 8.5.1.2.4 e 8.5.2.3.7 são pertinentes ou não com o objeto do contrato, mas se são indispensáveis"*.

24. Diante disso, passo ao exame das exigências.

III – Das exigências constantes dos itens 8.5.1.2.4 e 8.5.2.3.7 do edital

25. É patente que essas exigências têm caráter de credenciamento junto a determinado fabricante, o que, via de regra, compromete a competitividade do certame licitatório. Esse tipo de credenciamento ou parceria não é garantia de que não se materializará o risco de inexecução contratual ou mesmo garantia da capacidade técnica dos licitantes. Tampouco não se pode afirmar que empresas não credenciadas sejam inaptas para a execução do contrato.

26. Entretanto, ao analisar os objetos do certame ora discutido, percebo que se trata da oferta de serviços de alta complexidade técnica, exigindo igual nível de especialização.

27. O Item I refere-se ao Barramento de Serviços, o qual, segundo a Sefti, *“permite que uma organização possa integrar diferentes aplicações usando uma única interface, independentemente de quem é o destino. O barramento é um intermediário entre serviços, permitindo a interoperabilidade entre eles (...)”*.

28. O Item II refere-se ao Business Intelligence (BI), o qual, no entender da Sefti, *“refere-se ao processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento de informações que oferecem suporte a gestão de negócios. É um conjunto de técnicas e ferramentas para auxiliar na transformação de dados brutos em informações significativas e úteis a fim de analisar o negócio e ajudar a identificar, desenvolver e até mesmo criar uma nova oportunidade de estratégia de negócios.(...)”*.

29. E quais seriam os serviços alvo dessa contratação? Como consignado no Relatório precedente, estão entre eles as operações bancárias da Caixa, o pagamento de Seguro Desemprego, a manutenção dos Depósitos Judiciais, a manutenção das contas do FGTS, o pagamento de benefícios sociais (como o Bolsa Família), os contratos de Habitação e os jogos de Loteria.

30. Daí exsurge outra fundamentação que me leva a reputar como válida a exigência técnica, qual seja, a criticidade do objeto da licitação, mormente quanto ao requisito de disponibilidade desses serviços e os impactos sociais daí advindos.

31. Com relação à certificação ou credenciamento em si, ou seja, da relação de parceria entre as licitantes e os fabricantes, destaco o seguinte.

32. Tanto a parceria com a IBM em nível “Premier” (item 8.5.1.2.4) quanto a parceria com a empresa Pentaho em nível “Premium” (umas das opções possíveis do item 8.5.2.3.7) são obtidas levando-se em consideração tanto quesitos técnicos quanto comerciais, dentre os quais o volume de vendas, a satisfação do cliente (a partir da entrega de serviços) e as certificações técnicas.

33. Dessa forma, não merece acolhida o argumento da representante de que a referida parceria está vinculada apenas à atuação comercial – e não técnica – e de que comprova apenas a comercialização de soluções e não a prestação de serviços.

34. A propósito, o representante também alega que as exigências de credenciamento onerariam as empresas com custos desnecessários anteriormente à contratação. O **rationale** de sua argumentação, provavelmente, tem fundamento na Súmula-TCU 272/2012, que assevera:

No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

35. Ocorre que as certificações ou atestados aqui discutidos não podem ser obtidos entre o momento da licitação e a assinatura do contrato. Na verdade, como apontou a Sefti, qualquer empresa pode fazer parte das parcerias, bastando preencher as condições preestabelecidas do programa e, obtendo, ao longo do tempo, a pontuação quanto aos quesitos técnicos e comerciais. Dessa forma, não assiste razão ao representante nesse ponto.

36. Sob o ponto de vista fático, a Sefti mostrou que foram encontradas, somente no Brasil, vinte empresas com a certificação no nível "Premier Business Partner" na área de solução "conectividade, integração e SOA", ou seja, a área de barramento de serviços constante do Item I do edital.

37. Quando analisada a ata do pregão, dezesseis empresas se credenciaram (no sentido da legislação aplicável ao pregão eletrônico e não nos termos aqui discutidos) para participar da licitação, das quais seis apresentaram propostas. Após a fase de lances e de negociação, duas empresas diferentes foram declaradas vencedoras para os Itens I e II, tendo sido aprovados todos os seus documentos de habilitação. Pelo que consta dos autos, foi aberto prazo para interposição de recursos. Ressalto que a representante sequer apresentou proposta de preço.

38. A representante também alega, a fim de apontar a impertinência das exigências, que elas seriam intercálaveis por outras certificações. Todavia, não apresenta quais seriam.

39. Soma-se a isso algumas considerações feitas pela Caixa, que, a meu sentir, bem fundamentam a necessidade da certificação para a execução do objeto, como a necessidade de que o licitante atue em estreita sintonia com o fornecedor da ferramenta, principalmente para a obtenção, junto a especialistas, de informações técnicas para implementação de melhores práticas.

40. Também merece destaque o fato de que essas exigências são resultado de experiência anterior da Caixa em licitar os mesmos objetos, quando foram exigidas das licitantes somente a comprovação de experiência em fábrica de software por linha de negócio empresarial. Agindo assim, a Caixa afirmou ter obtido resultados insatisfatórios.

41. Feitas essas considerações, acompanho a proposta da Sefti no sentido de considerar imprescindíveis as exigências constantes dos itens 8.5.1.2.4 e 8.5.2.3.7 do edital do Pregão Eletrônico 335/7066-2016, não havendo, no caso concreto, indevida restrição ao caráter competitivo do certame.

V – Das exigências de credenciamento como metodologia de execução

42. A Sefti também defende que as exigências de credenciamento aqui discutidas devam ser interpretadas como metodologia de execução, nos termos dos §§ 8º e 9º do art. 30 da Lei 8.666/1993.

43. Divirjo do entendimento da Sefti quanto a esse ponto. As exigências aqui discutidas estão claramente definidas no edital como requisitos de habilitação. Em sintonia com a jurisprudência do TCU, exigências dessa natureza, em regra, não devem ser solicitadas na fase de habilitação e sim como requisitos obrigatórios da contratação.

44. Por fim, considerando que essas exigências foram aqui admitidas em caráter excepcional, considero parcialmente procedente a representação e entendo pertinente recomendar à Caixa Econômica Federal que, nas próximas contratações em que sejam feitas exigências de credenciamento ou parceria junto à fabricantes, elas sejam definidas como requisitos obrigatórios de contratação e não como requisitos de habilitação.

VI – Do exame da medida cautelar e do pedido de ingresso como parte interessada

45. No tocante ao pedido de medida cautelar, não está presente o **fumus boni iuris** a ensejar a medida preventiva, em virtude de todos os argumentos já enfrentados.

46. Quanto ao ingresso da representante como parte interessada no processo, adoto como razões do indeferimento o exame da unidade técnica especializada, o qual apontou estar ausente a demonstração de razão legítima para intervir no processo, exigência do art. 146, § 2º do Regimento Interno.

VII – Considerações adicionais

47. Essa é mais uma das diversas contratações na área de TI, de elevada materialidade, realizadas com frequência crescente pela Administração Pública.

48. Como é do conhecimento dos nobres pares, tenho defendido, interna e externamente, a necessidade de que o uso da tecnologia da informação pelo Estado abandone, de uma vez por todas, os conceitos e métodos ultrapassados de governo eletrônico, de modo a promover a adequação da prestação de serviços públicos a uma sociedade cada vez mais conectada à era digital. Trata-se de requisito fundamental para a construção de um país 100% digital, caminho para o aumento da competitividade e da produtividade de nossa economia.

49. Dessa forma, não é possível que continuemos dependentes de soluções de TI obsoletas, suscetíveis a fraudes, ineficientes, antieconômicas, por vezes desnecessárias e que não estão preparadas para atender a demanda por novos serviços e facilidades próprias do momento em que vivemos, e mais, do que está por vir. Em muitos casos, orçamentos bilionários continuam sendo drenados para fazer mais do mesmo, em projetos com baixo grau de inovação e avessos às transformações que os cidadãos esperam. É demanda premente o contínuo avanço no aumento da transparência e melhoria da qualidade dos serviços públicos e redução de custos.

50. Nesse sentido, importa ressaltar que a adoção das práticas de governo digital não constitui mais mera escolha à mercê da discricionariedade de cada gestor. Por força do Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, que instituiu a Plataforma de Cidadania

Digital, são deveres de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dentre outros:

encaminhar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e publicar em sítio institucional próprio plano de integração dos seus serviços à Plataforma de Cidadania Digital com os critérios para a priorização dos serviços;

adotar o mecanismo de acesso da Plataforma de Cidadania Digital na totalidade dos serviços públicos digitais à medida que os níveis de identificação e acesso contemplarem os requisitos mínimos de segurança exigidos pela natureza de cada serviço; e

monitorar e implementar ações de melhoria dos serviços públicos prestados, com base nos resultados da avaliação de satisfação dos usuários dos serviços.

51. Tal iniciativa visa, sobretudo, dar consequência prática aos princípios e às diretrizes constantes da Política de Governança Digital instituída pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, com a finalidade de assegurar a geração de benefícios efetivos para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos.

52. Ainda que os referidos Decretos não vinculem diretamente as ações da Caixa Econômica Federal, é inegável que o alvo da contratação em tela, envolvendo sistemas de suporte ao pagamento de Seguro Desemprego, à manutenção das contas do FGTS e ao pagamento de benefícios sociais (como o Bolsa Família), dentre outros, possui grande relevância social e potencial para impactar, de forma indireta, a vida de milhões de cidadãos.

53. Assim, considero indispensável recomendar àquela entidade que, quando da execução do contrato decorrente do Pregão Eletrônico 335/7066-2016, bem como de novas contratações de soluções de tecnologia da informação, observe os princípios e as diretrizes da Política de Governança Digital, instituída pelo Decreto nº 8.638/2016, e verifique a viabilidade de integração dos serviços públicos resultantes à Plataforma de Cidadania Digital, nos termos do mencionado normativo.

54. Adicionalmente, cabe lembrar que a Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2014 disciplina as diversas fases das contratações de soluções de tecnologia da informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal, dentre as quais se destaca o planejamento da contratação e, em especial, o estudo técnico preliminar, onde são identificados os benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

55. Avalio que essa análise da contratação, em complemento ao que define a referida Instrução Normativa, deveria levar em consideração os esforços de transformação do governo digital, além de ser feita de maneira contínua e não somente antes da

contratação, de modo a minimizar gastos desnecessários para manter soluções inservíveis, ou pouco efetivas ao que se propõem, em descompasso com a gama de opções disponíveis em um mercado global em constante evolução.

56. Nesse sentido, entendo pertinente recomendar à Caixa Econômica Federal, quando da contratação de soluções de tecnologia da informação, realize estudo técnico preliminar, nos moldes daquele estabelecido no art. 12 da Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2014, avaliando, dentre outros aspectos, os benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade, economicidade e adequação aos conceitos e às práticas de governo digital, promovendo, após a implantação da solução contratada, inclusive para a solução objeto do Pregão Eletrônico 335/7066-2016, nova avaliação quanto a esses aspectos.

Pelo exposto, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de março de 2017.

AROLDO CEDRAZ

Relator