

AVALIAÇÃO DO MODELO DE CONTRATAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE

É comum as organizações se utilizarem de Tecnologia da Informação (TI) para automatizar seus processos de trabalho. Na Administração Pública Federal (APF) não é diferente, pois, por meio do uso intensivo de TI, as organizações públicas buscam sistemas para dar suporte às suas atividades, tanto da área meio quanto das finalísticas.

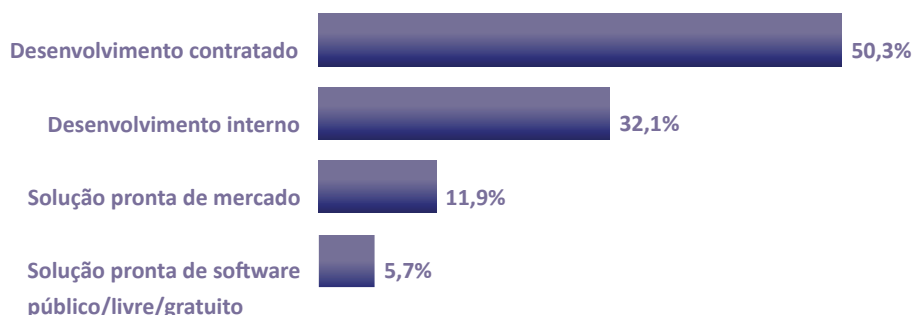
Objetivo da auditoria

A fiscalização, na modalidade de auditoria operacional, no período compreendido entre março e junho de 2015, teve por objetivo avaliar o provimento de sistemas pelas organizações públicas e o modelo de contratação de desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados, em especial quando utilizados métodos ágeis. Uma das formas de obtenção das informações foi a realização de entrevistas com gestores de TI de dez organizações da APF, selecionadas com base em critérios de maturidade.

Principais achados do TCU

O TCU concluiu que o provimento de soluções de TI no âmbito da APF passou por evolução significativa nos últimos anos devido à atuação dos chamados Órgãos Governantes Superiores (OGS) em diversas frentes e à ação indutora do TCU. Por outro lado, há ainda oportunidades para melhorias, fato que motivou a expedição de recomendações. As principais constatações foram:

- a. Ao invés de utilizar soluções baseadas em softwares prontos, públicos ou fornecidos pelo mercado, as organizações da APF têm optado, predominantemente, por desenvolver seus sistemas. No âmbito das dez organizações entrevistadas, a distribuição segue a seguinte proporção:



- b. Para contratação de desenvolvimento, o mais comum é as organizações darem preferência para contratos de objetivo mais amplo e gerenciamento mais complexo, em detrimento de implementação de projetos específicos.
- c. Contrapondo-se à remuneração baseada em postos de trabalho, as organizações têm utilizado, em maior grau, medidas de resultado, notadamente a Análise de Pontos de Função, que permite estimar o volume de serviços prestados.
- d. Na contratação de desenvolvimento de software, preços muito abaixo dos comumente praticados no mercado, e/ou orçados pela APF, podem significar execução inadequada (baixa qualidade, por exemplo) dos serviços.
- e. As organizações reconhecem que há casos de sucesso e insucesso em contratações de desenvolvimento. Também entendem como parte do processo evolutivo a identificação de fatores capazes de maximizar as chances de sucesso, bem como diminuir as de insucesso.
- f. Ainda segundo os entrevistados, à medida que mais organizações passam a adotar métodos ágeis de desenvolvimento de software, a APF passa a colher, como resultado, sistemas mais aderentes às necessidades dos usuários.

Recomendações do TCU

Foram expedidas recomendações à Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (STI/MP) – então SLTI/MP - para:

- a. Identificar demandas de soluções de TI comuns às organizações, bem como analisar a oportunidade, a conveniência e a viabilidade de implementar o provimento de modo unificado dessas soluções nas organizações do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp).
- b. Orientar as organizações do Sisp a adotarem medidas que podem reduzir o risco de preço inexequível na contratação de serviços de desenvolvimento, como, por exemplo:
 - Estabelecer patamar mínimo de preço abaixo do qual haverá presunção relativa de inexequibilidade, significando que o licitante deverá demonstrar a exequibilidade do preço apresentado. Tal patamar deverá se basear em pesquisa de mercado, em características próprias de contratações similares e em princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;
 - Para avaliação de demonstração de exequibilidade, pode-se exigir documentação que comprove a produtividade alegada e que tenha sido aferida em prestações de serviços anteriores, em condições semelhantes às da contratação pretendida;
 - Considerar que as proporções de serviços a serem prestados de forma remota ou presencial influenciam no preço do serviço a ser contratado, devendo ser, portanto, explicitadas previamente;
 - Indicar objetivamente os perfis de profissionais que deverão compor as equipes responsáveis pela prestação do serviço, tendo em vista serem fator decisivo na qualidade e no preço.
- c. Orientar as organizações do Sisp para que adotem medidas que podem maximizar as possibilidades de sucesso das contratações de serviço de desenvolvimento de software, notadamente:
 - Visando a obter contratações mais aderentes às reais necessidades, sempre que possível, dividir o objeto por áreas de negócio;
 - Se viável, com objetivo de aumentar a competitividade entre fornecedores, contratar, simultaneamente, fornecedores distintos;
 - Especificar os níveis de serviços que serão exigidos, devendo estar compatíveis com a capacidade de fiscalização da contratante;
 - Usar cláusulas contratuais objetivas e proporcionais à capacidade de efetiva fiscalização por parte da contratante;
 - Dar o devido valor ao efetivo processo de comunicação contínua entre as equipes da contratante e da contratada.
- d. Orientar as organizações do Sisp a não realizar contratação de serviço de desenvolvimento de software por meio de adesão a atas de registro de preço (ARP). Essa recomendação deve-se ao fato de as características das organizações contratantes serem diversas entre si. Neste sentido, a adesão somente deverá ser utilizada quando os requisitos do plano de contratação da contratante, a exemplo de plataforma de hardware e software, linguagens de programação, processo de software e níveis mínimos de serviços, forem equivalentes aos do órgão gerenciador da ata a ser aderida.
- e. Tendo em vista os resultados positivos que vêm sendo alcançados com contratação baseada em métodos ágeis de desenvolvimento de software, dar continuidade aos estudos relativos ao incentivo à contratação nessa modalidade no âmbito do Sisp.

Benefícios esperados

Espera-se que as soluções futuramente implementadas e/ou contratadas sejam capazes de atender às necessidades das organizações de forma a poderem prestar melhores serviços à sociedade. Além disso, é também esperado que ocorra maior economia nos recursos públicos dispendidos.

Acórdão

Acórdão: 2.362/2015-TCU-Plenário

Data da sessão: 23/9/2015

Relator: Ministro Augusto Nardes

TC: 002.116/2015-4

Unidade técnica responsável: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)