

Observatório Sefti e Importância das Contratações de TI

Ministro-Substituto Augusto Sherman

Brasília, 27 de setembro de 2012

Agenda

1. Observatório Sefti
2. Relevância das contratações de TI para a APF
3. Demanda do Congresso Nacional pela ampliação da fiscalização de TI
4. Antigo modelo de contratação de TI
5. Antecedentes à criação da IN-4 da SLTI/MP
6. Novo Modelo de Contratação de TI
7. Criação da Sefti
8. Tendências da fiscalização de TI

1. Observatório Sefti

Observatório Sefti

- ✓ Trata-se de um conjunto de informações que descrevem o cenário da Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal (APF)
- ✓ Estão disponíveis informações sobre a evolução dos valores investidos em bens e serviços de TI e os indicadores de governança e gestão de TI das instituições públicas

Observatório Sefti

- ✓ As informações do Observatório Sefti são obtidas do Repositório de Conhecimento de Controle Externo (RCCE), depósito de dados mantido pelo TCU, construído a partir de dados extraídos de fontes oficiais (SIAFI, SIASG etc).
- ✓ O RCCE disponibiliza informações quantitativas e qualitativas das ações públicas federais nos mais diversos temas, inclusive Tecnologia da Informação
- ✓ A utilização do Observatório Sefti está inicialmente destinada ao público interno do TCU

Observatório Sefti

- ✓ Com a utilização do Observatório Sefti será possível:
 - Obter conhecimento sobre a TI na APF, integrando dados orçamentários, financeiros e de governança e gestão de TI;
 - Subsidiar de modo mais efetivo o planejamento das ações de controle, por meio da análise de risco dos objetos de controle;
 - Analisar de modo abrangente, qualitativo e quantitativo aspectos associados às contratações de bens e serviços de TI pela APF.

2. Relevância das contratações de TI para a APF

Alta dependência da TI

- ✓ O que ocorreria se falhassem, por exemplo, os sistemas que controlam:
 - ... o recebimento do IRPF?
 - ... o pagamento do Bolsa Família?
 - ... o pagamento de aposentadorias?
 - ... o andamento dos processos judiciais?
 - ... as sessões do Congresso Nacional?
 - ... as publicações da Imprensa Nacional?
 - ... as eleições no País?

Relevância das contratações de TI para a APF em números

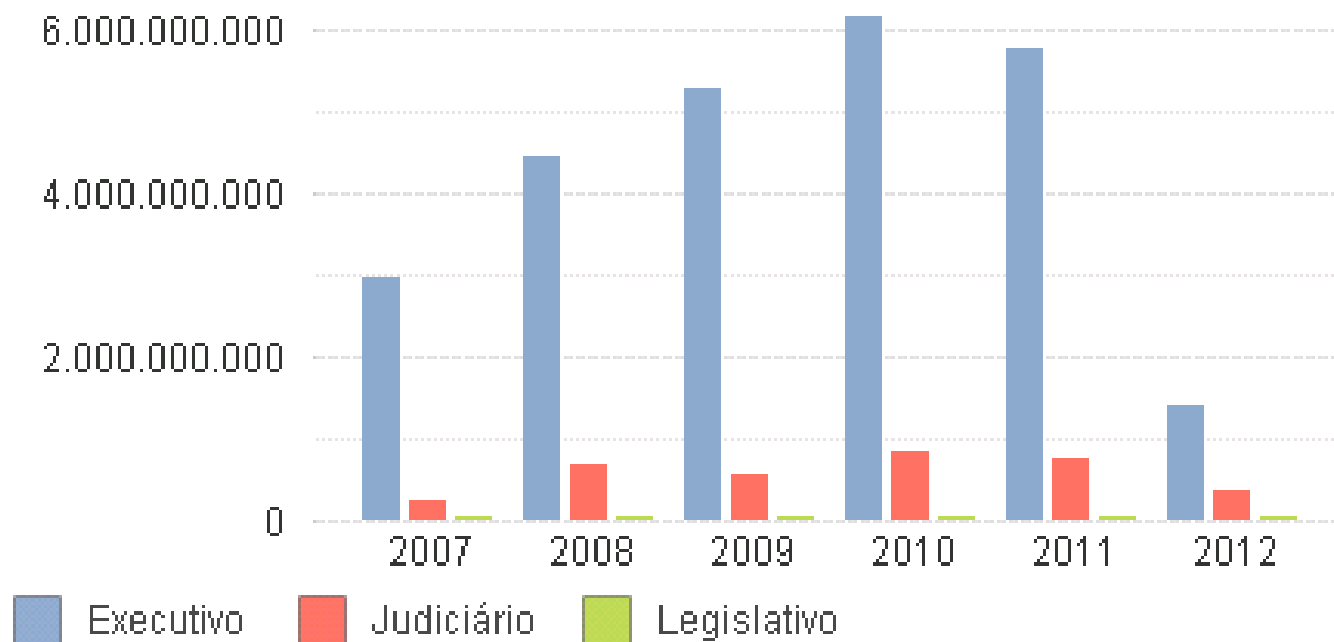
- ✓ Total orçado em 2012: R\$ 14,5 bilhões (número que inclui o orçamento das empresas estatais)
- ✓ Total efetivamente gasto em 2011: R\$ 6,5 bilhões (número que desconsidera as empresas estatais)

(fonte: Observatório Sefti)

Relevância das contratações de TI para a APF em números

Distribuição dos gastos de TI por ano e por Poder
(fonte: Observatório Sefti)

Gastos Anuais de TI

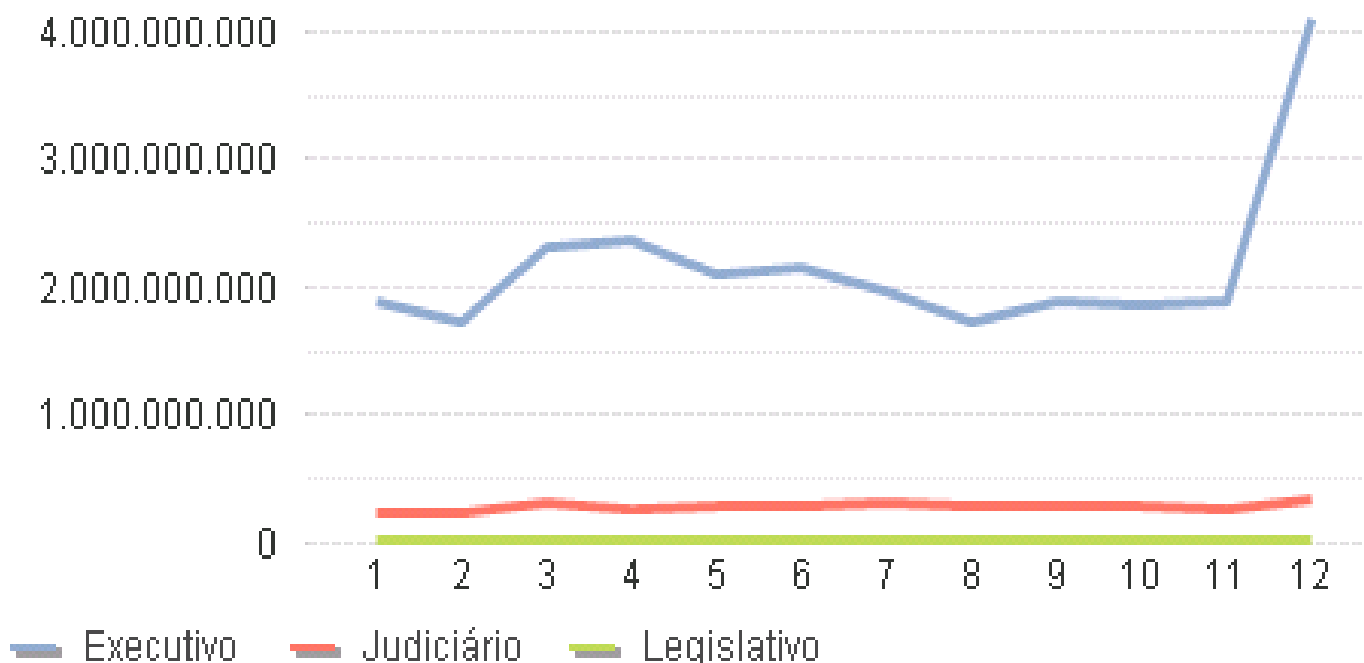


Relevância das contratações de TI para a APF em números

Distribuição dos gastos de TI por mês e por Poder

(fonte: Observatório Sefti – período de 2007 a jun/2012)

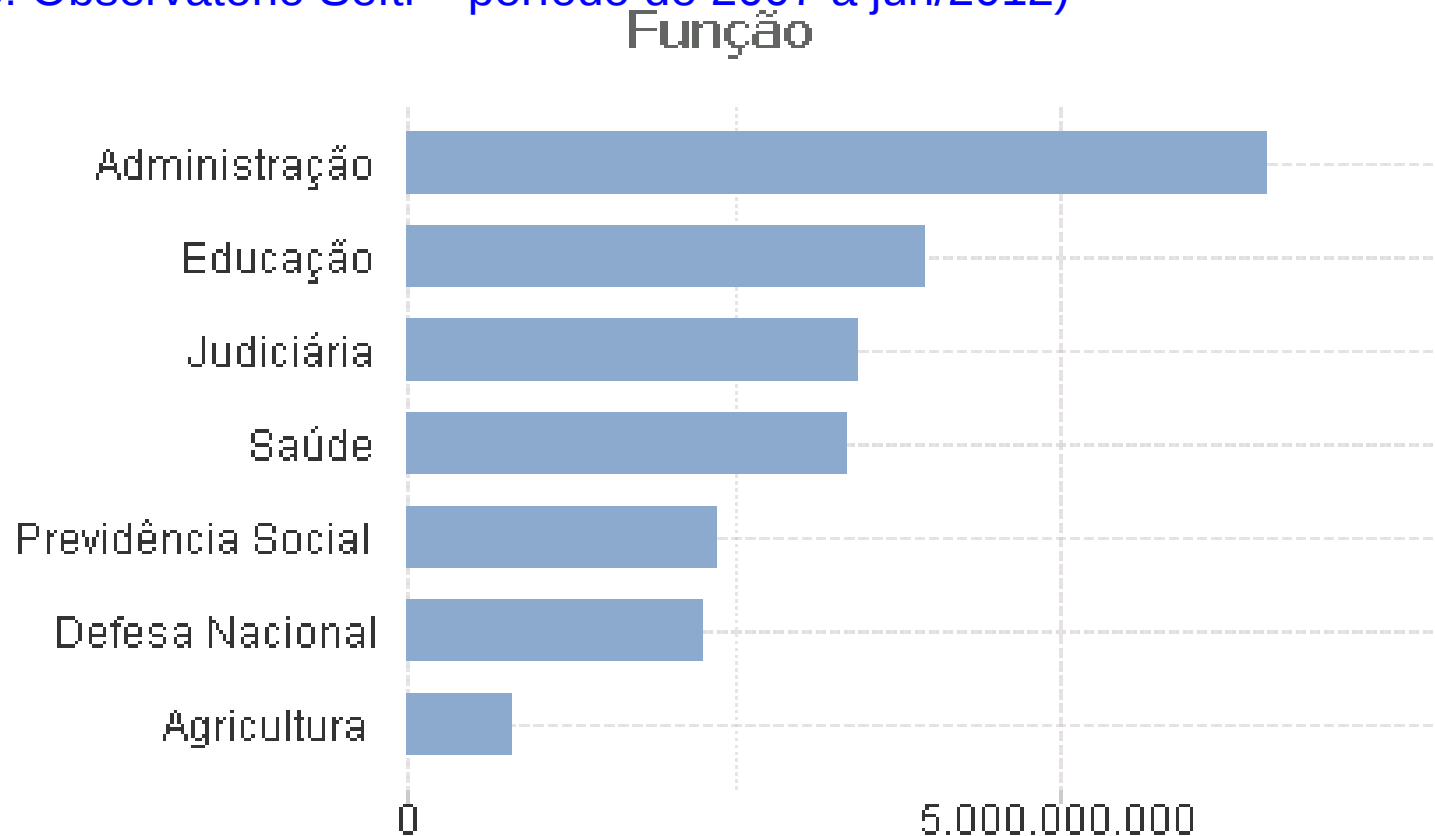
Gastos Mensais de TI



Relevância das contratações de TI para a APF em números

Distribuição dos gastos de TI por Função

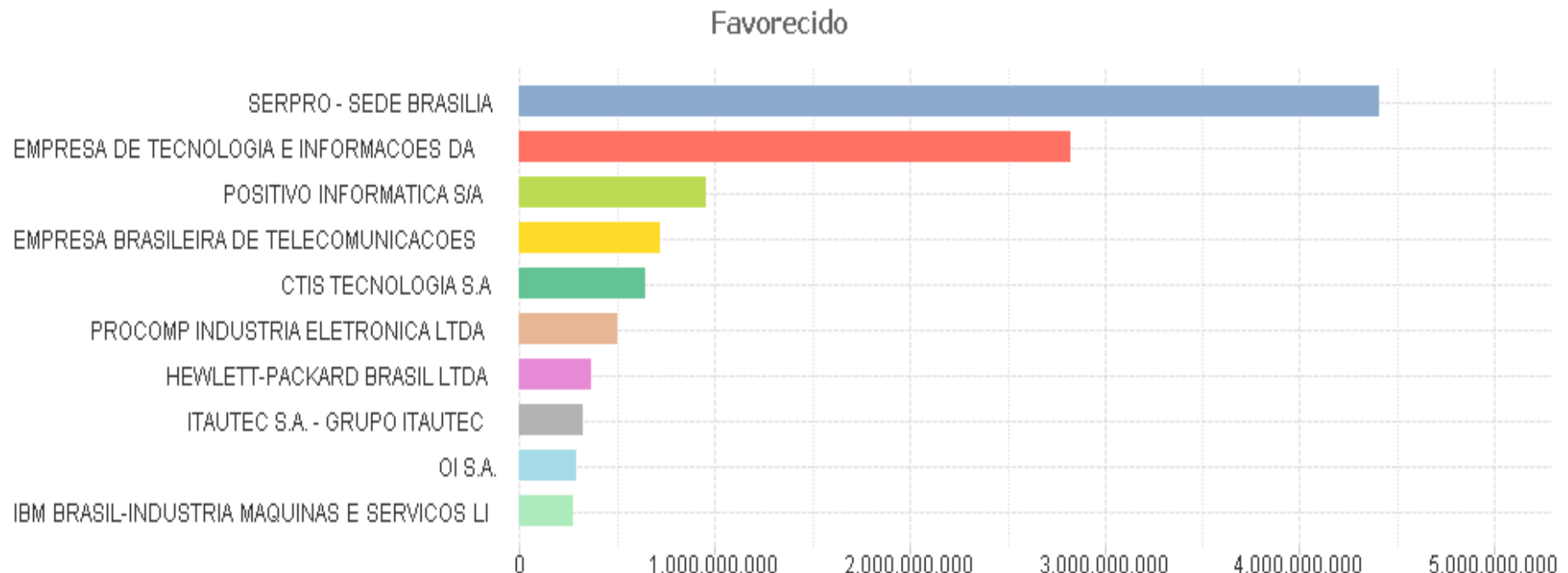
(fonte: Observatório Sefti – período de 2007 a jun/2012)



Relevância das contratações de TI para a APF em números

Distribuição dos gastos de TI por favorecidos

(fonte: Observatório Sefti – período de 2007 a jun/2012)



Relevância das contratações de TI para a APF em números

Distribuição dos gastos de TI por natureza de despesa
(fonte: Observatório Sefti – período de 2007 a jun/2012)

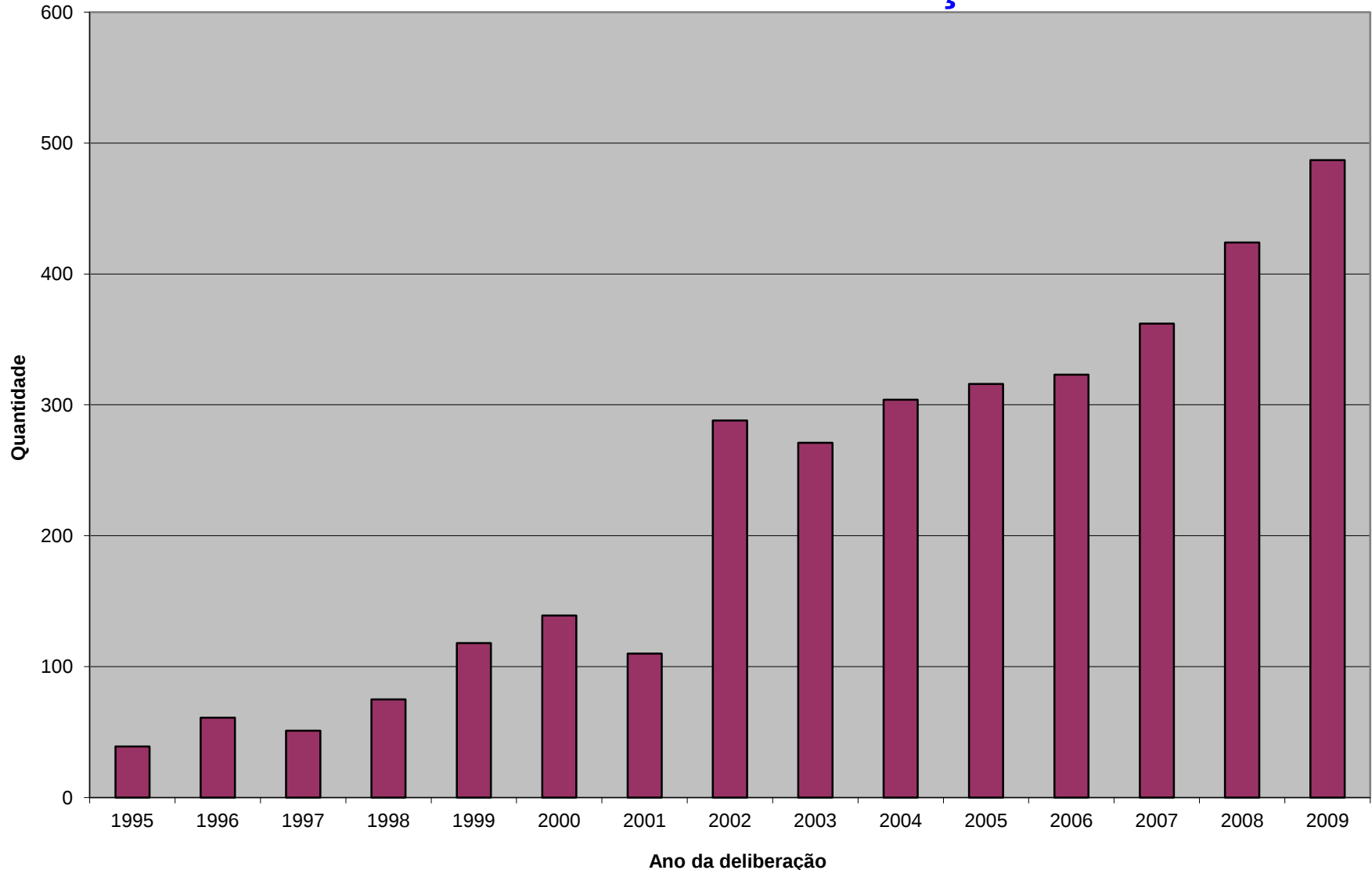


3. Demanda do Congresso Nacional pela ampliação da fiscalização de TI

Demanda do Congresso Nacional

- ✓ Solicitação da **Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal** - Subcomissão do Judiciário, requerendo deste Tribunal (Requerimento nº 43/2000):
 - *"a relação dos contratos firmados por órgãos do governo federal que têm como objeto a prestação de serviços de informática e/ou a aquisição de equipamentos de informática, desde janeiro de 1995, cuja empresa tenha sido selecionada por dispensa ou inexigibilidade de licitação".*
- ✓ Destinada a acompanhar e fiscalizar as indicações apontadas no Relatório da **"CPI do Judiciário"**
- ✓ Coletadas informações sobre **79.000 contratos de TI**

Evolução da quantidade de deliberações do TCU relacionadas com Contratações de TI



4. Antigo modelo de Contratação de TI

Acórdão nº 1.558/2003-TCU-Plenário

“38. Estando tal relevante problema generalizado no âmbito da Administração Pública Federal, penso que o Tribunal não pode deixar de se manifestar sobre o assunto de modo a fornecer orientações de conduta aos gestores. A fim de propiciar os elementos para fundamentar essa manifestação, há a necessidade de se realizar estudos mais aprofundados sobre (...) os critérios de delimitação e parcelamento do objeto licitado, a forma de execução desses serviços - se contínua ou não - e o regime de contratação dos empregados das empresas prestadoras de serviços (celetistas, cooperados), entre outros aspectos. (...)”

Excerto do Voto do Acórdão

Antigo modelo de contratação de TI

Consiste na reunião de todos os serviços de tecnologia da informação da organização em um único e grande contrato, adjudicado a uma única empresa, com pagamentos realizados por hora-trabalhada.

Essas contratações equivalem a um CPD completo e terceirizado.

Antigo modelo de contratação de TI

Serviços normalmente incluídos

(conforme o Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário):

- ✓ planejamento
- ✓ coordenação-geral de projetos
- ✓ administração e suporte de redes
- ✓ suporte a usuários
- ✓ projetos e desenvolvimento de sistemas
- ✓ administração de dados e serviços
- ✓ documentação de projetos
- ✓ processamento de imagens
- ✓ serviços técnicos de processamento de dados
- ✓ serviços de digitação, operação de microcomputadores

Antigo modelo de contratação de TI

Desvantagens desse Modelo

(Acórdão 786/2006-TCU-Plenário):

✓ Ausência de parcelamento do objeto

- Potencial limitação à competição
- Risco de onerar indevidamente o contrato
- Risco estratégico (dependência)
- Risco na segurança da informação

✓ Pagamento por homem-hora (HH)

- Risco exclusivo do contratante
- Risco de remuneração de horas improdutivas
- Anti-economicidade: “Paradoxo lucro-incompetência”

Maiores problemas do antigo modelo

✓ Ausência de mecanismos para gestão do contrato (devido à ausência de planejamento):

- Qual o “tamanho” do serviço?
- Qual a qualidade esperada do serviço?
- Quais os indicadores (objetivos) para mensuração?
- Quais os procedimentos para acompanhamento e fiscalização?
- Qual será o instrumento de controle utilizado?

Necessidade de Novo Modelo

As significativas desvantagens do modelo de contratação de serviços de TI que vinha sendo praticado na Administração apontaram a necessidade de um novο modelo, um novο paradigma !

5. Antecedentes à criação da IN-4 da SLTI/MP

Antecedentes da IN 04/2010 - SLTI

- ✓ Estudo desenvolvido pela Segecex/TCU
 - item 9.7 do Acórdão 1.558/2003-TCU- Plenário,
- QRN – Quadro Referencial Normativo**

(http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/ticontrole/legislacao/repositorio_contratacao_ti/ManualOnline.html)

- ✓ Série de Acórdãos relativos ao MDIC
 - 1.094/2004, 667/2005, 2.103/2005, 2.171/2005, 2.172/2005, 786/2006, todos do Plenário.

Histórico da IN 04/2010 - SLTI

✓ Recomendação à SLTI/MP

- item 9.4 do Acórdão 786/2006-TCU-Plenário:
“(…) a partir das diretrizes expostas na seção III do voto antecedente e nos Acórdãos deste Tribunal, sobretudo os de número 667/2005, 2.103/2005, 2.171/2005 e 2.172/2005, todos do Plenário, elabore um modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal e promova a implementação dele nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação mediante orientação normativa (...)”

✓ Monitoramentos no TC 006.030/2007-4

- Acórdão 1.480/2007-TCU-Plenário
- Acórdão 1.999/2007-TCU-Plenário

Histórico da IN 04/2010 - SLTI

- ✓ Audiência pública em abril de 2008;
- ✓ IN **04/2008 SLTI**, de 19 de maio de 2008;
- ✓ Entrou em vigor em 02.01.2009;
- ✓ Acórdão 1.915/2010-Plenário: “...subsídios à evolução das normas que regem as contratações de bens e serviços de tecnologia de informação...”
- ✓ Audiência pública em agosto de 2010;
- ✓ IN **04/2010 SLTI**, de 12 de novembro de 2010;
- ✓ Entrou em vigor em 02.01.2011;

Instruções Normativas

- A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do Ministério do Planejamento editou as Instruções Normativas **02/2008** e **04/2008**, as quais contemplam a maior parte das recomendações do TCU quanto à **implementação do novo modelo** de contratação de serviços de TI (Acórdãos 786/2006-TCU-Plenário, item 9.4, 1480/2007-TCU-Plenário, item 9.1.2.6 e 1999/2007-TCU-Plenário, item 9.4.1.1).
- Acórdão 1.915/2010-Plenário: “9.1. *considerar que a Instrução Normativa 04/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI/MP, implementa, ainda que parcialmente, mas em sua maior parte, as recomendações monitoradas;*”

Instruções Normativas

- ✓ A **IN/SLTI 04/2010** dispõe sobre o processo de **contratação de Soluções de Tecnologia da Informação** pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal.
- ✓ A **IN/SLTI 02/2008**, que substitui a IN/MARE 18/1997, dispõe sobre regras e diretrizes para a **contratação de serviços, continuados ou não**. Essa norma aplica-se subsidiariamente à IN/SLTI 04/2010 (IN-4/2010, art. 28).

6. Modelo Atual de Contratação de TI

Modelo Atual de Contratação de TI

Diretrizes do modelo atual de contratação de TI:

1. na estruturação da área de TI com servidores permanentes e capacitados na gestão de TI
2. no planejamento da contratação, alinhado com o planejamento institucional e as estruturas de governança de TI

Modelo Atual de Contratação de TI

Diretrizes do modelo atual de contratação de TI (continuação):

3. no parcelamento das soluções de TI em tantos itens quantos sejam tecnicamente possíveis e economicamente viáveis:

- licitação independente (ou adjudicação independente) para cada um dos itens;
- no estabelecimento de exigências de habilitação e de avaliação da proposta técnica específicas para cada parcela;

Modelo Atual de Contratação de TI

Diretrizes do modelo atual de contratação de TI (continuação):

4. na prestação e pagamento por serviços mensurados por resultado alcançado e verificado, e não por horas trabalhadas
5. na avaliação de qualidade dos serviços
6. no controle efetivo da execução dos serviços (aperfeiçoamento da gestão do contrato)

7. Criação da Sefti

Antes da Sefti

Fiscalizações de TI (1994 - 2006)

- ✓ 29 fiscalizações de TI
- ✓ Foco: auditorias de sistemas e dados, segurança da informação
- ✓ Alguns exemplos:
 - sistemas de arrecadação federal
 - sistemas do Bacen e CEF
 - Siape, Siafi e Sapia
 - sistemas da previdência social
 - Programa E-Gov
 - governança no MTE
 - governança na Infraero

Antes da Sefti

✓ Normatização (1997-1998)

- Procedimentos de auditoria de sistemas
- Roteiro de acompanhamento via Siafi
- Roteiros de extração de dados (Siafi e Siape)
- Manual de auditoria de sistemas

✓ Orientações aos gestores (2003)

- Cartilha “Boas práticas em segurança da informação”

Antes da Sefti

- ✓ Cursos de auditoria de TI (1998 - 2006)
 - auditores do TCU
 - servidores da Administração Pública Federal (APF)
 - auditores de países de língua portuguesa e membros da Olacefs (América Latina)
- ✓ Participação em comitês internacionais
 - Comitê de auditoria de TI da Intosai (desde 1997)
 - Comissão de TIC da Olacefs (2005 a 2007)

Criação da Sefti

- Criada em agosto de 2006 (Resolução TCU n.º 193/2006):

“A Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação tem por finalidade fiscalizar a gestão e o uso de recursos de tecnologia da informação pela Administração Pública Federal.”

Negócio

Controle externo da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal

Missão

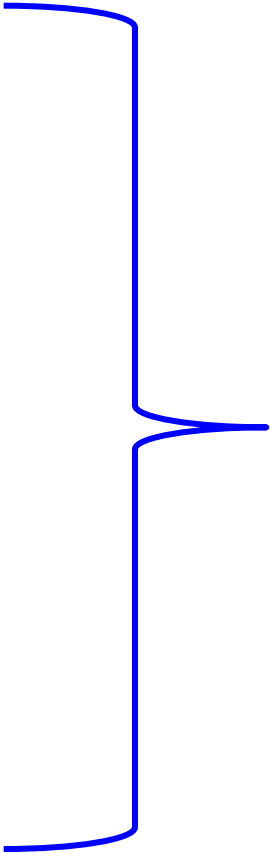
Assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade

Visão

Ser unidade de excelência no controle e no aperfeiçoamento da governança de tecnologia da informação

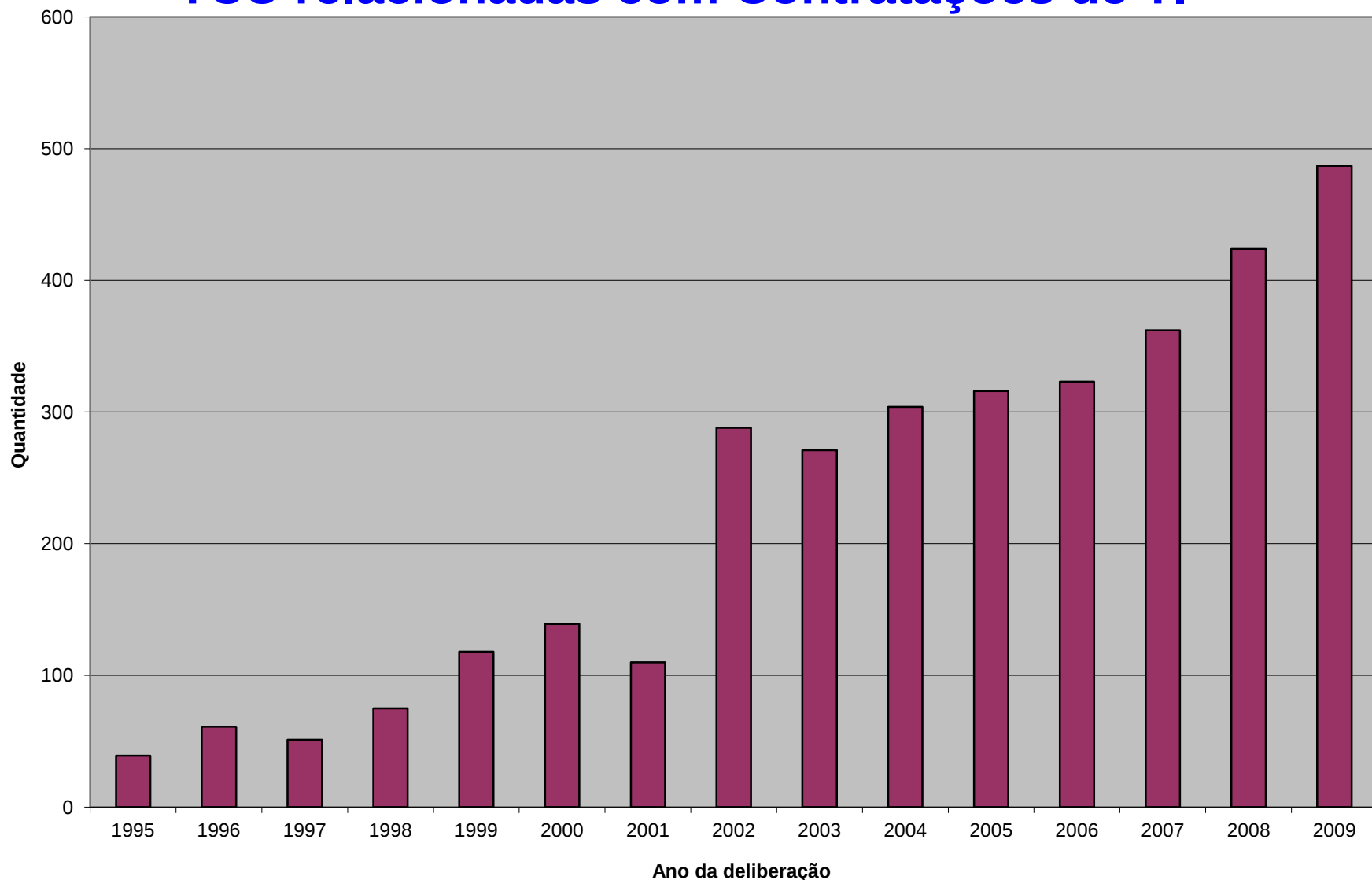
Áreas de atuação

- Governança
- Segurança
- Sistemas
- Dados
- Infraestrutura
- Contratações
- Programas e políticas



Fiscalização
operacional e/ou de
conformidade

Evolução da quantidade de deliberações do TCU relacionadas com Contratações de TI



8. Tendências da fiscalização de TI

Tendências da Fiscalização de TI

- ✓ Consolidação de Processo Formal para Contratação de TI:
 - IN-4/2010-SLTI/MP – Executivo (Administração Direta, Autarquias e Fundações)
 - Judiciário
 - Executivo – Estatais
- ✓ Aperfeiçoamento das Contratações de TI
- ✓ Aperfeiçoamento do Sistema de Registro de Preços
- ✓ Aperfeiçoamento da Gestão de TI
- ✓ Melhoria do Nível de Maturidade em Governança de TI (iGovTI)

Tendências da Fiscalização – Processo Formal de Contratação de TI

Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário

(Relator Ministro Aroldo Cedraz)

“9.11. recomendar, (...), à Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR) que:

(...)

9.11.10. estabeleça a obrigatoriedade de que as entidades sob sua jurisdição estabeleçam um processo formal para a contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação (subitem II.10);

9.11.11. oriente as entidades sob sua jurisdição que o processo a ser formalizado em atenção ao item anterior deve ser elaborado a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, que também estão contidas no modelo implementado pela IN – SLTI/MP 4/2010;”

Tendências da Fiscalização – Processo Formal de Contratação de TI

Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário

*“9.1. recomendar, (...), ao Conselho Nacional da Justiça (CNJ) que:
(...)”*

9.13.12. a partir das diretrizes expostas no Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, elabore um modelo de processo para contratação e gestão de soluções de tecnologia da informação para o Poder Judiciário ou, alternativamente, adote o modelo contido na IN – SLTI/MP 4/2010 (subitem II.10);”

Tendências da Fiscalização – Aperfeiçoamento das Contratações de TI

Acórdão nº 1233/2012–TCU–Plenário

“9.3. **determinar**, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (**SLTI/MP**) que: (...)

9.3.4. em atenção ao Decreto 7.579/2011, art. 4º, V, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que, caso possuam contratos com empresas públicas prestadoras de serviços de TI (subitem III.3):

9.3.4.1. analisem a conformidade dos termos do contrato e do projeto básico verifiquem se:

9.3.4.1.1. foi realizado o adequado planejamento da contratação, consistindo na execução do processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 se for integrante do Sisp (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso II) ou, caso não o seja, se foram realizados os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.3.4.1.2. as especificações do objeto são precisas e suficientes, em conformidade com a Lei 8.666/1993, art. 6º, IX;”

Tendências da Fiscalização – Aperfeiçoamento das Contratações de TI

Acórdão nº 1233/2012–TCU–Plenário

“9.3.4.1.3. os critérios de mensuração dos serviços são precisos e suficientes, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e;

9.3.4.1.4. a metodologia de avaliação da adequação dos produtos é precisa e suficiente, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 6º, IX, e;

9.3.4.1.5. as cláusulas de penalidades contidas na Lei 8.666/1993, art. 87, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 55, VII e VIII, são detalhadas e atendem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e prudência;

9.3.4.1.6. o modelo de pagamento é vinculado a resultados, obedecendo ao princípio constitucional da eficiência (e também ao previsto no Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º, e na IN – SLTI 4/2010, art. 15, §§ 2º e 3º);

9.3.4.1.7. a justificativa dos preços contratados é adequadamente fundamentada em arrazoada pesquisa de mercado, de acordo com o determinado na Lei 8.666/1993, art. 26, III, inclusive com a análise da planilha de composição de custos dos serviços, necessária segundo a Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, II;

Tendências da Fiscalização – Aperfeiçoamento do Sistema de Registro de Preços

Acórdão nº 1233/2012–TCU–Plenário

“9.3. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

(...)

9.3.2. em atenção ao disposto no Decreto 1.094/1994, art. 2º, inciso I, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1):

9.3.2.1. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que:

9.3.2.1.1. devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (Acórdão 2.401/2006-TCU-Plenário);

9.3.2.1.2. devem praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I, que consiste em ‘convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços’;”

Tendências da Fiscalização – Aperfeiçoamento do Sistema de Registro de Preços

Acórdão nº 1233/2012–TCU–Plenário

“9.3.2.1.3. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, deve realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.3.2.1.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);

9.3.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;”

Tendências da Fiscalização – Aperfeiçoamento da Gestão de TI

Acórdão nº 1717/2012–TCU–Plenário

“42. Segundo avalio, não haveria impedimento legal para que a norma regulamentadora do registro de preços fixasse um limite quantitativo razoável a ser disponibilizado para adesão, como propôs o TCU ao órgão regulamentador federal no Acórdão 1.487/2007-Plenário. Por exemplo, se o decreto fixasse o limite de adesão de 50% do quantitativo registrado, o objeto licitado estaria perfeitamente definido. Isso, porque, de antemão, os interessados no certame saberiam que poderiam contratar o quantitativo máximo definido pelo órgão gerenciador e pelos participantes mais 50% desse quantitativo por meio de adesão. Assim, cada licitante poderia formular sua proposta de preços levando em conta esse total potencial de contratação e a Administração como um todo, órgãos participantes ou não, poderia se beneficiar da licitação e do registro de preços efetuados. Enfim, restariam afastadas as violações anteriormente referidas concernentes à contratação de quantidades não licitadas”.

Tendências da Fiscalização – Aperfeiçoamento da Gestão de TI

Acórdão nº 1717/2012–TCU–Plenário

“43. Registro que a sistemática ora proposta coaduna-se perfeitamente com as disposições do Acórdão 1.233/2012-Plenário. O item 9.3.2.1.4 da deliberação seria atendido, pois o edital fixaria o quantitativo máximo passível de contratação, tomado a partir da soma do quantitativo demandado pelo gerenciador e pelos participantes com o quantitativo disponível para adesão. Nesse contexto, o item 9.3.2.1.5 do acórdão restaria igualmente contemplado, visto que a fixação do quantitativo máximo incluindo o limite de adesão forneceria ao órgão gerenciador o parâmetro necessário para controlar o quantitativo contratado em todos os contratos derivados da ata.”

Tendências da Fiscalização – Aperfeiçoamento do Sistema de Registro de Preços

Acórdão nº 1233/2012–TCU–Plenário

“9.3.3. quando realizarem adesão à ata de registro de preços atentem que:

9.3.3.1. o planejamento da contratação é obrigatório, sendo que se o objeto for solução de TI, caso seja integrante do Sisp, deve executar o processo de planejamento previsto na IN – SLTI/MP 4/2010 (IN – SLTI/MP 4/2010, art. 18, inciso III) ou, caso não o seja, realizar os devidos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX);

9.3.3.2. devem demonstrar formalmente a vantajosidade da adesão, nos termos do Decreto 3.931/2001, art. 8º;

9.3.3.3. as regras e condições estabelecidas no certame que originou a ata de registro de preços devem ser conformes as necessidades e condições determinadas na etapa de planejamento da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea d, c/c o art. 3º, § 1º, inciso I, e Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso II);”

Tendências da Fiscalização – Aperfeiçoamento da Gestão de TI

Acórdão nº 1233/2012–TCU–Plenário

“9.2.9. em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, V, estabeleça, normativamente para todos os entes sob sua jurisdição, a obrigatoriedade de a alta administração implantar uma estrutura de controles internos mediante a definição de atividades de controle em todos os níveis da organização para mitigar os riscos de suas atividades, pelo menos nos seguintes processos (subitem II.11):

9.2.9.1. planejamento estratégico de TI;

9.2.9.2. funcionamento dos comitês de TI;

9.2.9.3. processo orçamentário de TI;

9.2.9.4. processo de software;

9.2.9.5. gerenciamento de projetos;

9.2.9.6. gerenciamento de serviços de TI;

9.2.9.7. segurança da informação;

9.2.9.8. gestão de pessoal de TI;

9.2.9.9. contratação e gestão de soluções de TI;

9.2.9.10. monitoração do desempenho da TI organizacional.”

Obrigado !

Ministro-Substituto Augusto Sherman