

Tribunal de Contas da União

Encontro com o mercado privado de TI Contratações Públicas de TI

Novo modelo de contratação de TI Parte I – Guia e NT 1

Carlos Mamede, MSc, CISA, CGEIT

Brasília, 27 de setembro de 2012

Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
3. Guia de contratação de soluções de TI
4. Solução de TI
5. Importância do planejamento da contratação de TI
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. Artefatos do planejamento
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

1. Novo modelo de contratação de TI

- Acórdão 786/2006-TCU-Plenário
- Originalmente
 - Contratação de soluções separadamente
 - Requisitos de habilitação, especificações, modelo de execução do objeto, modelo de acompanhamento do contrato, sanções ... específicos para uma solução de TI
 - Divisão de uma solução de TI
 - Contratação por resultados, preferencialmente, em oposição à contratação por postos de trabalho (*body shopping*) – paradoxo lucro-incompetência

1. Novo modelo de contratação de TI

- Recentemente
 - Solução de TI
 - Gestão da contratação por parte do órgão
 - Contratação por pregão, preferencialmente eletrônico
 - NT - Sefti 2 ➔ Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário
 - Governança de TI
 - Normativo de referência do novo modelo - IN - SLTI 4/2010

1. Novo modelo de contratação de TI

- Muitos dos entendimentos da Sefti sobre o novo modelo de contratação foram compilados no “Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação: Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação”

Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
3. Guia de contratação de soluções de TI
4. Solução de TI
5. Importância do planejamento da contratação de TI
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. Artefatos do planejamento
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

2. Contexto do guia de contratação

- Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.7
- Elaboração do Quadro Referencial Normativo (QRN)
- Publicação da IN - SLTI 4 (2008 e 2010)
- NT – Sefti 1
 - Conteúdo do termo de referência ou projeto básico
- Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9
- Necessidade de orientar os gestores com relação aos riscos mais conhecidos e como mitigá-los

2. Contexto do guia de contratação

- A compilação do guia engloba:
 - QRN
 - IN - SLTI 4/2010
 - NT - Sefti 1
 - melhores práticas (*e.g.* COBIT, ITIL)
 - legislação
 - jurisprudência
 - conhecimentos obtidos nas fiscalizações do TCU
 - conhecimentos obtidos nas contratações de TI do TCU



Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
- 3. Guia de contratação de soluções de TI**
4. Solução de TI
5. Importância do planejamento da contratação de TI
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. Artefatos do planejamento
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

3. Guia de contratação de soluções de TI

- **Regras do jogo**

- Foco nos artefatos de planejamento das contratações
 - não no processo de contratação
- Fundamentação legal
- Riscos envolvidos
- Mitigação dos riscos – controles internos

3. Guia de contratação de soluções de TI

- Iniciativa de caráter estruturante, preventivo e orientador
 - É mais simples e menos desgastante para um órgão ou entidade corrigir problemas relativos a uma contratação na fase de planejamento do que após a conclusão da licitação.

3. Guia de contratação de soluções de TI

- Premissa que o planejamento adequado é crítico para o sucesso do processo de contratação (*e.g.* licitação) e para a gestão do contrato decorrente
- Foco na etapa de planejamento das contratações de soluções de TI.
 - As bases da gestão do contrato são estabelecidas
 - Artefatos que devem ser produzidos
 - Riscos e controles internos para mitigar os riscos apontados

3. Guia de contratação de soluções de TI

- Público-alvo: equipes de TI dos órgãos e entidades públicas federais
 - Outros atores podem se beneficiar com o guia.
- Orientações ao longo do texto
- Contextualização do planejamento de uma contratação (*e.g.* planejamentos e processo de geração do orçamento)
 - Visão sistêmica do processo de contratação.
- Conceito de solução de TI

3. Guia de contratação de soluções de TI

- Linguajar mais próximo dos gestores (*e.g.* exemplos da área de TI)
- Introdução de conceitos de governança de TI

Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
3. Guia de contratação de soluções de TI
- 4. Solução de TI**
5. Importância do planejamento da contratação de TI
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. Artefatos do planejamento
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

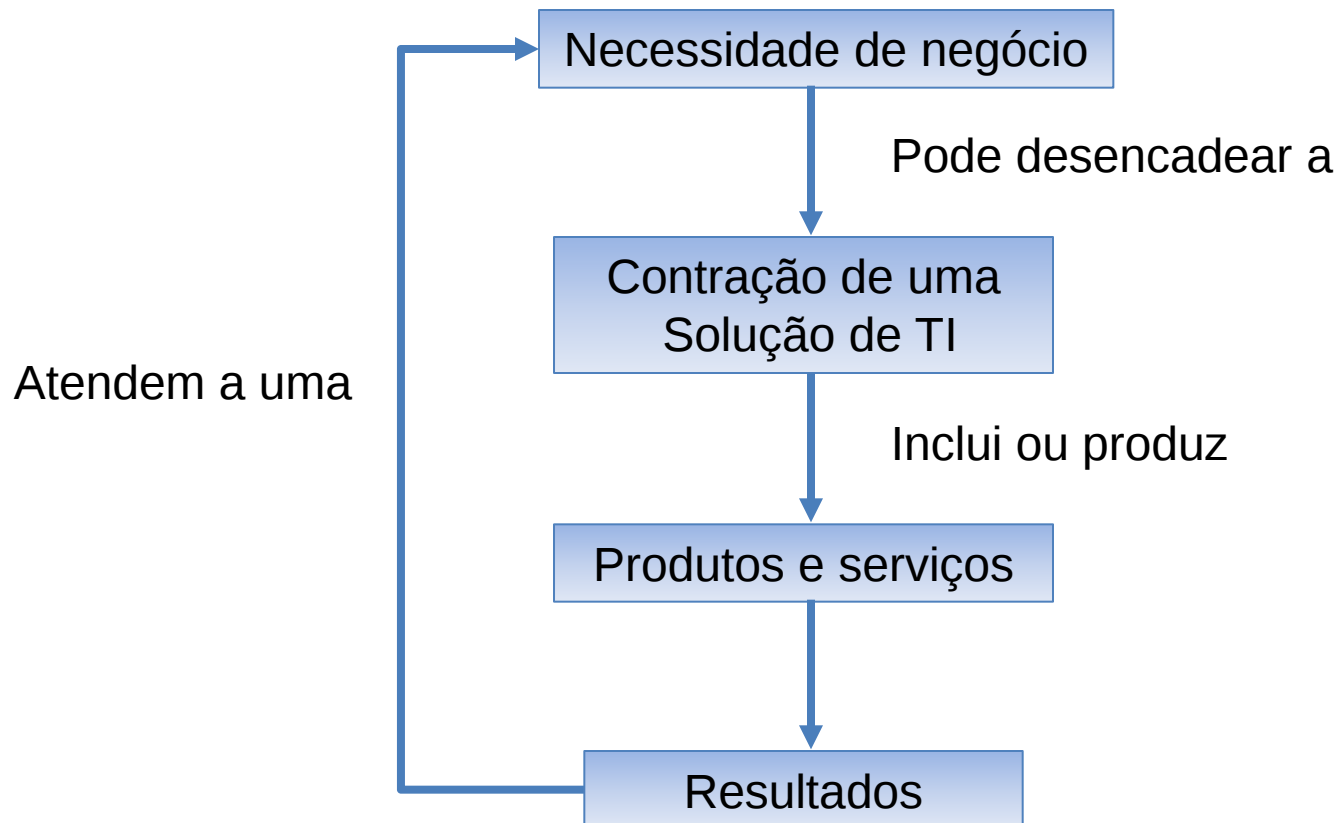
4. Solução de TI

- Inciso IX do art. 2º da IN - SLTI 4/2010
 - Solução de Tecnologia da Informação: conjunto de bens e serviços de Tecnologia da Informação e automação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação.
- Conceito foi proposto inicialmente na instrução que posteriormente redundou no Acórdão 1.480/2007-TCU-Plenário (itens 25 a 29)
- Abrange mais elementos do que equipamentos e softwares

4. Solução de TI

- **Exemplo** - serviço de desenvolvimento de um sistema de informação
 - os *softwares* do sistema - documentados e testados
 - as bases de dados do sistema documentadas
 - o sistema implantado no ambiente de produção do órgão
 - as rotinas de produção do sistema – documentadas e testadas
 - as minutas dos normativos que legitimem os atos praticados por intermédio do sistema
 - os *scripts* de atendimento para a equipe de atendimento aos usuários
 - a capacitação dos diversos atores envolvidos com o sistema
 - o lançamento do sistema no âmbito do órgão ou externamente
 - o serviço contínuo de manutenção do sistema - corretivas e evolutivas

4. Solução de TI



4. Solução de TI

- Divisão da solução
 - De soluções diferentes
 - De uma solução (art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993)

Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
3. Guia de contratação de soluções de TI
4. Solução de TI
5. **Importância do planejamento da contratação de TI**
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. Artefatos do planejamento
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

5. Importância do planejamento da contratação

- **Decreto-Lei 200/1967**

Art. 6º **As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:**

I - **Planejamento.**

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de **planejamento**, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração **procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato**, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (grifos nossos)

5. Importância do planejamento da contratação

- **Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário:**
 - 9.2.2.3. a licitação deve ser precedida de minucioso planejamento, realizado em harmonia com o planejamento estratégico da instituição e com o seu plano diretor de informática, em que fique precisamente definido, dentro dos limites exigidos na Lei nº 8.666/93, os produtos a serem adquiridos, sua quantidade e o prazo para entrega das parcelas, se houver entrega parcelada;

5. Importância do planejamento da contratação

- **IN - SLTI 4/2010**

Art. 4º As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de **planejamento**, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

5. Importância do planejamento da contratação

- **Constituição Federal**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

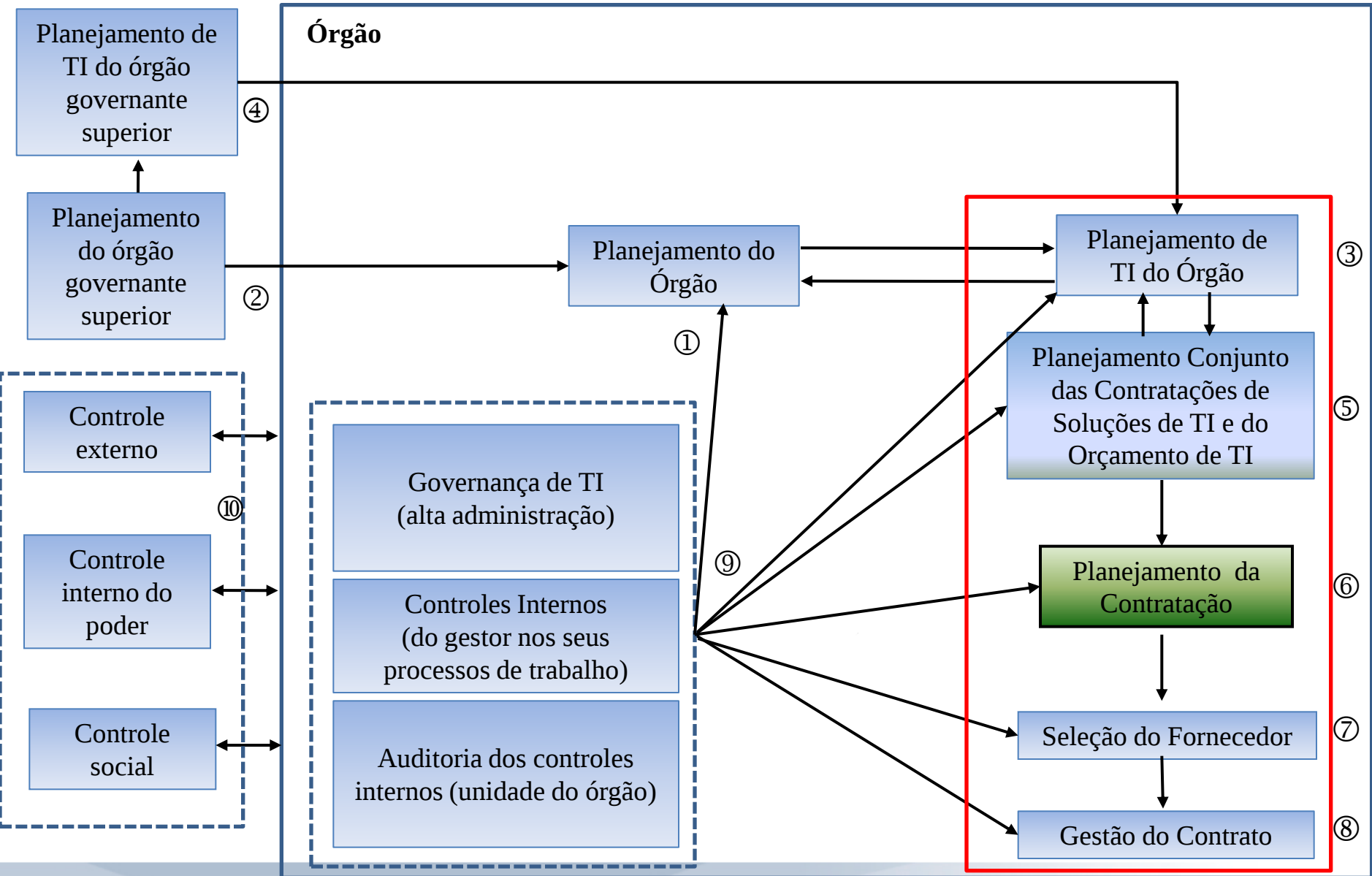
5. Importância do planejamento da contratação

- O planejamento da contratação é fundamental para que:
 1. a contratação agregue valor ao órgão;
 2. os riscos envolvidos sejam gerenciados;
 3. a contratação esteja alinhada com os planejamentos do órgão governante superior ao qual o órgão esteja vinculado, do órgão e de TI do órgão;
 4. os recursos envolvidos sejam bem utilizados, não somente os financeiros, mas também os recursos humanos.

Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
3. Guia de contratação de soluções de TI
4. Solução de TI
5. Importância do planejamento da contratação de TI
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. Artefatos do planejamento
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

6. Contexto do planejamento da contratação de TI



Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
3. Guia de contratação de soluções de TI
4. Solução de TI
5. Importância do planejamento da contratação de TI
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. **Artefatos do planejamento**
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

7. Artefatos do planejamento das contratações

- Artefatos (documentos)
 - Estudos técnicos preliminares
 - Plano de trabalho, no caso de serviços
 - Termo de referência ou projeto básico

7. Artefatos do planejamento das contratações

Estudos técnicos preliminares

1. **Necessidade da contratação**
2. Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão
3. Requisitos da contratação
4. Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item
5. **Levantamento de mercado**
6. **Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar**
7. Estimativas preliminares dos preços
8. **Descrição da solução de TI como um todo**
9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução
10. Resultados pretendidos
11. Providências para adequação do ambiente do órgão
12. Análise de risco
13. **Declaração da viabilidade ou não da contratação**

Plano de trabalho (no caso contratação de serviços)

1. Necessidade da solução de TI
2. Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item
3. Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis

Termo de referência ou projeto básico

1. Definição do objeto
2. Fundamentação da contratação
3. **Modelo de execução do objeto**
4. **Modelo de gestão do contrato**
5. **Forma de seleção do fornecedor**
6. **Critérios de seleção do fornecedor**
7. Estimativas dos preços
8. Adequação orçamentária

7. Artefatos do planejamento das contratações

- Para cada artefato
 - Item (*e.g.* Necessidade da contratação)
 - O que é
 - Fundamentação legal – *hiperlink* para a transcrição dos dispositivos em apêndice
 - O que fazer
 - O que não fazer
 - Considerações – comentários baseados na experiência do TCU nas fiscalizações e nas contratações de TI
 - Riscos identificados - principais riscos para o órgão no caso de ausência ou falta de clareza do item
 - Sugestões de controles internos para mitigar os riscos identificados

7. Artefatos do planejamento das contratações

- Exemplo:
 - **Artefato:** Termo de referência ou projeto básico
 - **Item:** Estimativa de preços
 - **Risco:** Coleta insuficiente de preços, levando a estimativas inadequadas

7. Artefatos do planejamento das contratações

- Exemplo (continuação):
 - **Sugestões de controles internos**
 - a equipe de planejamento da contratação deve consultar diversas fontes para obter preços a serem usados nos cálculos das estimativas dos preços unitários e do preço global
 - utilizar deflatores para ajustar os preços obtidos diretamente com os fornecedores
 - elaborar memória de cálculo das estimativas de preço

7. Artefatos do planejamento das contratações

- Exemplo (continuação):
 - **Sugestões de controles internos**
 - elaborar normativo a respeito de estimativa de preço
 - Quais fontes consultar
 - O que fazer com os preços coletados
 - » Média, menor preço?
 - Descarte de preços que destoem
 - Período para considerar os preços

Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
3. Guia de contratação de soluções de TI
4. Solução de TI
5. Importância do planejamento da contratação de TI
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. Artefatos do planejamento
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

8. Estimativas de preço

- Raiz de problemas como sobrepço e ato antieconômico, que compõem irregularidades graves que podem afetar a gestão dos recursos dos órgãos, bem como levar à responsabilização de servidores participantes dos processos de contratação e de gestão contratual.

8. Estimativas de preço

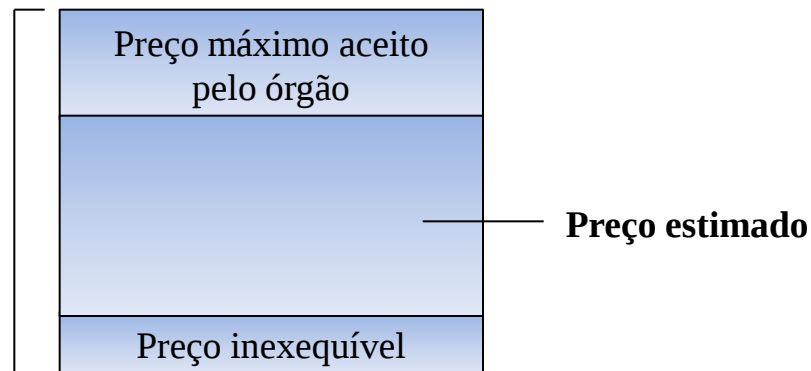
- Para que servem?
 - Elaboração do orçamento no ano anterior, para definir a proposta de orçamento para a TI para o ano seguinte
 - Lista de itens a contratar com respectivas estimativas de preços
 - Análise de viabilidade da contratação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX)
 - Adequação orçamentária - reservar orçamento para a contratação (Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III, art. 14; IN – SLTI 4/2010, art. 17, § 1º, inciso VIII)
 - Riscos: reservar muito ou pouco

8. Estimativas de preço

- Para que servem?
 - Aceitação do valor final - intervalo com os valores máximo e mínimo de aceitação (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 40, inciso X, art. 48, inciso II; Lei 10.520/2002, art. 4º, inciso XI; Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 2º; Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário, itens 31 e 32 do voto do Ministro-Relator; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII)

8. Estimativas de preço

Critério de aceitabilidade de preço
(faixa de preços considerados aceitáveis)



8. Estimativas de preço

- Fontes – “cesta de preços”
 - itens 32 e 33 do voto do Ministro-Relator do Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário
- Documentação da forma de cálculo
 - Juntar evidências
- Valor global e unitário
 - Evitar o “jogo de planilha”

8. Estimativas de preço

- Considerações
 - Preços baseados em propostas apresentam folgas
 - uso de deflatores
 - Dificuldade de comparar preços de contratações diferentes
 - Padronização – Lei 8.666/1993, art. 11

8. Estimativas de preço

- Considerações
 - Quanto mais informações as interessadas e as licitantes possuem, menor é o risco mapeado por elas com relação à contratação, e, desse modo, podem oferecer preços menores, pois os riscos normalmente se traduzem em custos adicionais.
 - Regrar a interação entre as partes

8. Estimativas de preço

- Considerações
 - Necessidade de pesquisa sobre o assunto com relação à Administração Pública Federal brasileira
 - Envolve Direito, TI, Administração, Economia, Teoria dos Jogos
 - Qual preço vence uma licitação na modalidade pregão?
 - Qual é a melhor resposta em um pregão com “mergulho”?
 - Orientação Técnica - TIControle 1/2008

Agenda

1. Novo modelo de contratação de TI
2. Contexto do guia de contratação
3. Guia de contratação de soluções de TI
4. Solução de TI
5. Importância do planejamento da contratação de TI
6. Contexto dos planejamentos das contratações de soluções de TI
7. Artefatos do planejamento
8. Estimativas de preço
9. Considerações finais

9. Considerações finais

- Instrumentos à disposição dos gestores para modelar o processo de contratação
 - Quadro Referencial Normativo (QRN) - TCU
 - IN - SLTI 4/2010
 - Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário

9. Considerações finais

- O guia também inclui:
 - Principais falhas encontradas pelo TCU
 - Irregularidades
 - Dispositivos legais infringidos
 - Riscos
 - Acórdãos/Súmulas do TCU
- Controles internos de caráter estruturante
 - Exemplo: publicação de políticas e normas, como Política de Segurança da Informação.

9. Considerações finais

- O planejamento se aplica aos casos de contratação direta (dispensa e inexigibilidade), inclusive de empresa pública de TI, e adesão a ata de registro de preço (Lei 8.666/1993, art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, §§ 6º e 9º; IN - SLTI 4/2010, art. 18; Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, inciso II; Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, item 9.3.3.1 e 9.3.4.1.1);

9. Considerações finais

- O planejamento das contratações deve ser realizado por servidores públicos (Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7º);
- Contratações de soluções de TI devem ser objeto de supervisão por parte de estruturas de governança de TI, em especial com relação aos projetos de TI de maior importância ou materialidade.

Obrigado!

Carlos Mamede, MSc, CISA, CGEIT

Missão da Sefti: “Assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública em benefício da sociedade.”

<http://www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti>
sefti@tcu.gov.br