

SFTI - Seleção de Fornecedores de TI

Conteúdo para impressão

Módulo 1: Contextualização e Planejamento das Contratações de TI

Fundação Escola Nacional de Administração Pública*Presidente*

Paulo Sergio de Carvalho

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Pedro Luiz Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna

Aíla Vanessa de Oliveira Cançado

Coordenadora-Geral de Educação a Distância: Natália Teles da Mota

Conteudista: Rogério Gabriel Nogalha de Lima (2012)

Revisão e atualização: Daniela Almeida (2013)

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório LatITUDE e ENAP.

© ENAP, 2014

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

Módulo 1: Contextualização e Planejamento das Contratações de TI	5
1.1 Introdução e Objetivos.....	5
1.2 Soluções de Tecnologia da Informação nos órgãos públicos.....	5
1.3 Fundamentos legais da seleção de fornecedores de TI na APF.....	6
1.3.1 A IN 4/SLTI/2010.....	6
1.3.2 A seleção de fornecedores segundo a IN 04/2010.....	8
1.4 Relação entre as áreas de negócio, administrativa e de tecnologia da informação.....	9
1.5 Conexões com o PDTI e PCTI	10
1.6 Visão Geral do Processo.....	12
1.7 Gestão Orçamentária	13
1.7.1 Execução orçamentária e financeira	13
1.8 Círculo Orçamentário	14
1.8.1 Pré-empenho da despesa	15
1.9 Etapas da Despesa Orçamentária	15
1.9.1 Planejamento e contratação	15
1.9.2 Execução.....	17
1.9.3 Controle e avaliação	18
1.10 Despesas com TI	18
1.10.1 Elaboração do orçamento por resultado	19
1.10.2 Elaboração do orçamento por elemento de despesa	20
1.10.3 Exemplo	21
1.10.4 Classificação das despesas com a contratação de soluções de TI	21
1.10.5 Classificação do ativo e da despesa com a aquisição de softwares.....	22
Encerramento.....	25

Módulo 1:

Contextualização e Planejamento das Contratações de TI

1.1 Introdução e Objetivos

Vamos iniciar nossos estudos?



Neste módulo iremos abordar a estrutura da Instrução Normativa nº 4/SLTI/2010 no contexto da Administração Pública, para compreendermos o papel da área de Tecnologia da Informação no processo de seleção de fornecedores, e estudaremos aspectos da execução orçamentária e financeira aplicados às compras e contratações de TI.

Nossos objetivos são:

- Identificar os objetivos da legislação pertinente.
- Reconhecer a apresentar a relação existente entre as áreas de negócios, administrativa e a de TI numa organização.
- Identificar as etapas do Círculo Orçamentário.
- Reconhecer despesas de custeio e de investimentos.
- Apontar créditos orçamentários para despesas de contratação.

1.2 Soluções de Tecnologia da Informação nos órgãos públicos

No âmbito da administração pública federal, as atividades acessórias e operacionais devem ser objeto de execução indireta (conforme preceitua o Decreto 2271/97). Nesse contexto, a situação de terceirização de serviços de Tecnologia da Informação é muito comum nos órgãos públicos e também de grande interesse do mercado de empresas prestadoras de serviços.

O cotidiano do provimento de Serviços de TI deveriam se caracterizar pela prestação de serviços estabilizados, com qualidade, custo e segurança claramente estabelecidos em Acordos de Níveis de Serviço, equilibrados para ambas as partes. Um dos principais motivadores para a terceirização de serviços - principalmente aqueles estruturados em projetos - é a perspectiva de redução de custo e prazo, utilizando equipes especializadas na busca de maior eficiência e capacidade operacional.

No entanto, entidades contratantes enfrentam um fator adverso que corresponde a um grande risco: a inexistência de um nível razoável de controle sobre custo, cronograma, qualidade, riscos, retenção de conhecimento e governança.

1.3 Fundamentos legais da seleção de fornecedores de TI na APF

Atualmente, existe uma forte demanda, principalmente na Administração Pública, por padrões e melhores práticas de relacionamento, gerência de projetos, gestão e operação dos serviços de TI que são objetos de terceirização.

As empresas fornecedoras, por outro lado, remarcam a falta de padronização na forma de relacionar-se com os órgãos e entidades da APF, contratantes de TI. Assim, surge um ambiente de conflitos, com contínua insatisfação e notória instabilidade, que esses agentes enfrentam.

Nesse contexto, a IN MP / SLTI/ 04//2010 (inicialmente editada em 2008), resultante de recomendações do Tribunal de Contas da União (*Acórdão 786/2006, 1.480/2007 e 1.999/2007*), procura normatizar os processos de contratação de serviços de tecnologia da informação (TI) pelo governo federal, apresentando papéis e responsabilidades a serem instituídos pelos órgãos da administração federal.

Coordenada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, a elaboração da Instrução Normativa contou com ampla participação dos gestores de tecnologia da informação do governo federal, dos órgãos de controle e da sociedade. Uma primeira versão do texto foi debatida em audiência pública, em Brasília, em abril de 2008, e foi submetida a consulta pública na internet, recebendo 97 contribuições, das quais um terço foi incorporado à versão final da instrução.

A Instrução Normativa trouxe uma inovação na administração pública, pois estruturou com mais rigor a contratação de serviços de tecnologia da informação, com regras que definem claramente os instrumentos de contratação, o papel dos gestores dos contratos e das empresas contratadas, e o que pode e não pode ser feito nessas contratações.

Também distribuiu responsabilidades entre os agentes e setores interessados nas soluções de TI contratadas, possibilitando maior segurança no acompanhamento dos projetos e na tomada de decisões em âmbito administrativo, técnico e gerencial.

1.3.1 A IN 4/SLTI/2010

É dividida em três capítulos: no primeiro são apresentadas definições e estabelecidos papéis e responsabilidades; no segundo, são descritas as três fases do processo de contratação - o planejamento da contratação, a seleção dos fornecedores e o gerenciamento de contratos; e o último capítulo trata da vinculação subsidiária dessa norma com a IN MP/ SLTI n. 02/2008 (que disciplina as contratações de serviços gerais); expressa, ainda, a possibilidade de apoio das áreas de compras e contratações nas atividades e atribuições descritas na IN4.

Além disso, traz dispositivos que vedam o contrato único para a contratação de mais de uma solução ou de todo o conjunto dos serviços de TI de um órgão ou entidade (os famigerados "contratos guarda-chuva"). Também determina que a gestão de processos de TI, assim como as atividades de coordenação na área de segurança de sistemas, não podem ser terceirizadas.

A intenção do governo foi diminuir a dependência dos órgãos em relação a fornecedores de TI e eliminar a contratação indiscriminada de todos os serviços em um único edital, o que tende a resultar em contratos notoriamente ineficientes para a administração.



Segundo a IN 04, órgãos também ficam impedidos de estabelecer vínculo de subordinação com funcionários das empresas fornecedoras e de contratar funcionários para trabalhar por meio da métrica homens-hora (isso somente será permitido mediante justificativa, vinculado à entrega de produtos com prazos e qualidade previamente definidos).

As regras determinadas pelo governo visam contribuir para a estruturação de um processo de contratação mais maduro, que considere o planejamento de TI dos órgãos. Para tanto, a Instrução Normativa nº 4 determina que as contratações devem ser planejadas antes de ocorrer a seleção do fornecedor e que os contratos firmados pelo governo deverão ser gerenciados.

Devem ser previstos, ainda, os critérios para que fiquem garantidos: a segurança das informações, os recursos materiais e humanos, a transferência do conhecimento, a transição contratual e a continuidade dos serviços em caso de uma eventual interrupção no contrato.

1.3.2 A seleção de fornecedores segundo a IN 04/2010

As leis e normas indicadas na IN4/2010 buscam fundamentar o processo de seleção de fornecedores de tecnologia da informação, contudo, não se pode deixar de observar as jurisprudências e súmulas do Tribunal de Contas da União, bem como as orientações da Advocacia-Geral da União, que apresentaremos ao longo desse curso.

A fase de Seleção do Fornecedor está descrita na Seção II da IN 4/2010, que apresenta sinteticamente o processo e, principalmente, os papéis e responsabilidades daqueles que participam dessa fase, e cita, em seu art. 20, parte do arcabouço legal pertinente:

Art. 20 A fase de Seleção do Fornecedor observará as normas pertinentes, incluindo o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 2002, no Decreto nº 2.271, de 1997, no Decreto nº 3.555, de 2000, no Decreto nº 3.931, de 2001*, e no Decreto nº 5.450, de 2005 e no Decreto nº 7.174, de 2010. Fim de legislação.

* Revogado pelo Decreto 7.892/2013

Vejam os instrumentos legais:

Lei/Decreto	Escopo
Lei 8.666/1993	Normas gerais sobre licitações e contratos administrativos.
Lei 10.520/2002	Institui a modalidade de licitação Pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Decreto 2.271/1997	Dispõe sobre a contratação de serviços pela APF. "poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias..." (limpeza, vigilância, transportes, informática...) DL 200/67.
Decreto 3.555/2000	Regulamenta a modalidade de licitação Pregão.
Decreto 7.892/2013	Sistema de Registro de Preços.
Decreto 5.450/2005	Pregão na forma eletrônica.
Decreto 7.174/2010	Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela APF.
Decreto 7903/2013	Estabelece margem de preferência para equipamentos de TI e comunicação nele mencionados.

1.4 Relação entre as áreas de negócio, administrativa e de tecnologia da informação

O serviço público, qualquer que seja a sua natureza e forma de execução, requer sempre a realização de compras de bens e materiais e a contratação de serviços.

Na administração pública, são frequentes situações em que os procedimentos de compras e contratações comprometem os cronogramas e, às vezes, os resultados de implantação de projetos e implementação das políticas públicas.

Também não é rara a incidência de conflitos entre as áreas finalísticas e as administrativas (especialmente entre as áreas de tecnologia da informação, as áreas responsáveis pelas compras e contratações e o departamento jurídico). Às vezes, há conflito também entre as áreas de compras e contratações e o setor financeiro do órgão ou entidade.

Nesse sentido, o art. 21 da IN 04 estabeleceu o seguinte:

"... a fase de Seleção do Fornecedor terá início com o encaminhamento do Termo de Referência ou Projeto Básico pela Área de Tecnologia da Informação à Área de Licitações".

Dessa forma cabe à área de TI elaborar os documentos com as especificações necessárias, por conhecer as características técnicas que envolvem os pedidos dessa área, iniciando assim a fase de seleção de fornecedores.

À área de licitações compete avaliar o Termo de Referência ou Projeto Básico (TR ou PB, respectivamente). Caso existam necessidades de adequação, o TR ou PB deve ser devolvido à Área de TI, que ficará responsável por revisar tecnicamente o documento, para posterior retorno ao setor que conduzirá a licitação.

Outro ponto importante, estabelecido no art. 23, foi a incumbência dada à área de TI de apoiar tecnicamente o pregoeiro ou a Comissão de Licitação em responder aos questionamentos e às impugnações, bem como em apoiar na análise e julgamento das propostas e dos recursos apresentados pelos licitantes.

Art. 23. Caberá à Área de Tecnologia da Informação, com a participação do Integrante Técnico, durante a fase de Seleção do Fornecedor:

- I - analisar as sugestões feitas pelas Áreas de Licitações e Jurídica para o Termo de Referência ou Projeto Básico e demais documentos;
- II - apoiar tecnicamente o pregoeiro ou a Comissão de Licitação na resposta aos questionamentos ou às impugnações dos licitantes; e
- III - apoiar tecnicamente o pregoeiro ou a Comissão de Licitação na análise e julgamento das propostas e dos recursos apresentados pelos licitantes.

1.5 Conexões com o PDTI e PCTI

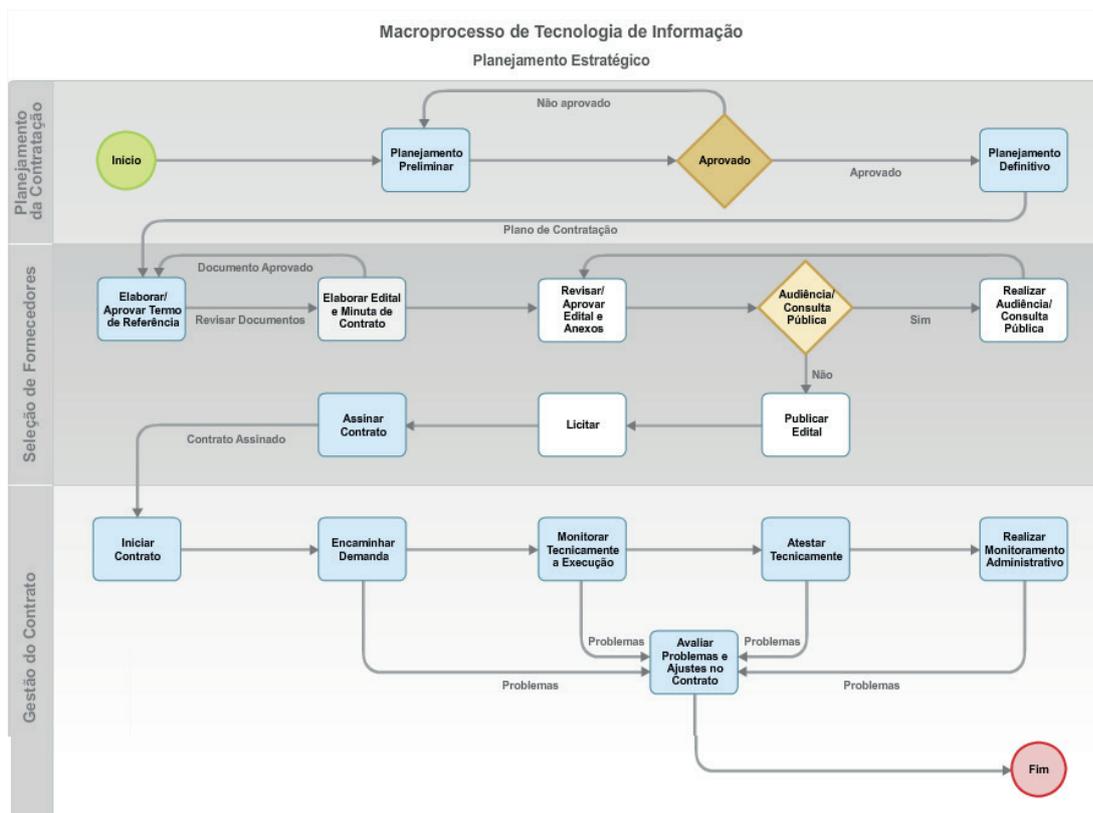
A contratação de serviços de TI ganhou bastante destaque e importância, tanto pelo volume crescente de gastos como (e principalmente) por apresentar problemas frequentes enfrentados pelos gestores, notadamente relacionados com:

- Licitações e contratos;
- Falta de alinhamento entre as contratações e o planejamento institucional e de tecnologia da informação;
- Ausência de estratégia de contratação de serviços;
- Impactos da terceirização sobre a gestão de pessoal e sobre a orçamentação,
- Não interação da área de TI com as demais áreas na fase de licitação e contratação;
- Ausência de gestão de contratos de serviços de TI, controle e governança das contratações de serviços de TI ineficientes.

Diante desse cenário, o Tribunal de Contas da União, em diversos julgados, aponta para a necessidade de minucioso planejamento, anterior às licitações de bens e serviços de informática, que esteja em harmonia com o planejamento estratégico da unidade e com o seu plano diretor de informática.

Sob o ponto de vista de macroprocesso organizacional, a seleção de fornecedores depende fortemente do previsto no Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, e principalmente do Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação - PCTI, pois o seu produto é um documento (Projeto Básico ou Termo de Referência) que contém, de forma suficiente e clara, as informações que apoiarão a comissão de licitação na análise das propostas e amostras, se for o caso, recebida no processo licitatório.

Vale destacar que a responsabilidade de conduzir o processo licitatório não é da área de TI; recai sobre a área de licitação. Contudo, a TI atua nesse processo como cliente e, muitas vezes, como apoio na avaliação e parecer técnico dos produtos e serviços recebidos.



Para a TI CONTROLE (Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle), o processo de planejamento da contratação destina-se a viabilizar a seleção da alternativa de contratação mais vantajosa para a Administração, em subordinação aos princípios da motivação, da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da proibição administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, e às diretrizes de ampliação da competitividade e de garantia do atendimento do interesse público, da finalidade e da segurança da contratação.

Estabelecer uma série de atividades, procedimentos e padrões fundamentados e consistentes com o processo de licitação e a estratégia de aquisições gerais da organização, a fim de adquirir infraestrutura, instalações, hardware, software e serviços de TI necessários ao negócio são objetivos de controle constantes do processo AI5 - Adquirir Recursos de TI do COBIT 4.1:

"Recursos de TI, incluindo pessoas, hardware, software e serviços precisam ser adquiridos. Isso requer a definição e a aplicação de procedimentos de aquisição, a seleção de fornecedores, o estabelecimento de arranjos contratuais e a aquisição propriamente dita."

A visão global do processo (da elaboração do planejamento da contratação até a prestação de contas anual dos atos administrativos) e o conhecimento das características básicas e dificuldades de execução das principais atividades do processo de contratações das soluções de informática facilita a integração da equipe e a superação necessária à implantação de uma **administração gerencial**.

1.6 Visão Geral do Processo

Para a aquisição de bens e serviços, a Administração Pública necessita realizar a prévia seleção de seus fornecedores, que é feita, em regra, por procedimento de licitação. Em prol do interesse público (e em atendimento a princípios constitucionais), essa seleção não pode se dar por meio aleatório e arbitrário.

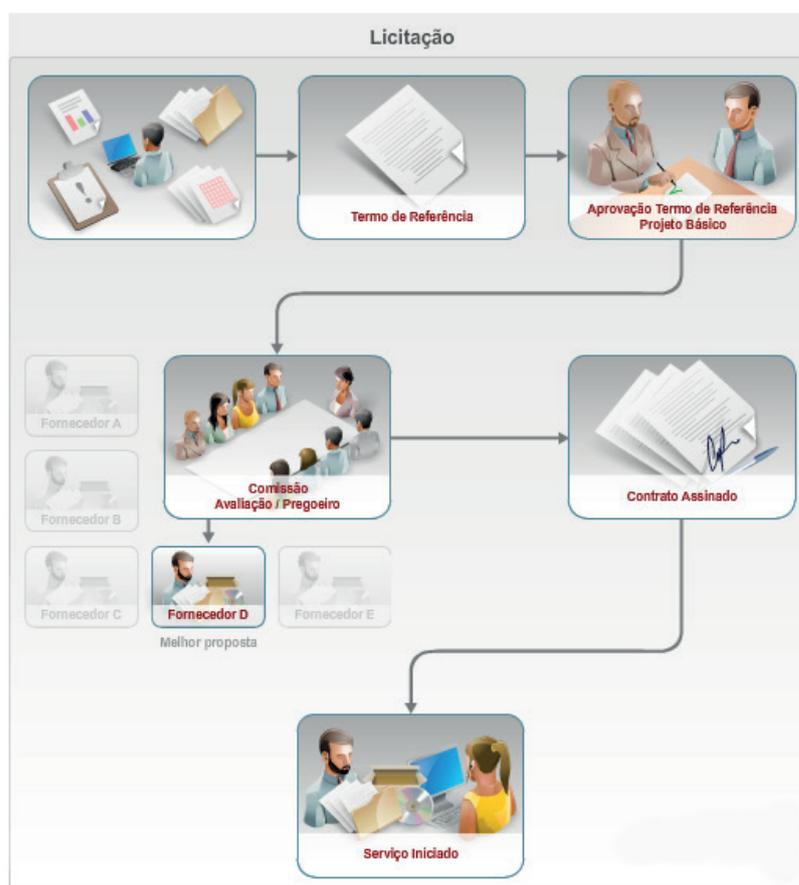
Assim, para evitar desvio de finalidade ou opacidade de seus atos, faz-se necessário que se sigam regras, de modo a criar uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratado, devendo a Administração Pública escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.

Uma escolha de fornecedor de forma justa e capaz de atender aos parâmetros estabelecidos pela Administração deve ser precedida de um processo de planejamento dessa contratação, alinhada aos objetivos estratégicos da organização pública, com a devida pesquisa de mercado e identificação de possíveis fornecedores da demanda.

A previsão e o planejamento são etapas prévias à seleção de fornecedores, e devem ser realizadas pela área de negócio, requisitante do bem ou serviço.

Quando a solução pleiteada envolver a tecnologia da informação, os especialistas no assunto necessariamente devem ser ouvidos. Somente então a contratação prossegue conforme regras da Lei de Licitação e Contratos.

Assim, evita-se o encaminhamento do pedido, elaboração do edital e seleção de fornecedores sem a participação ou conhecimento da área de tecnologia da informação do órgão ou entidade.



1.7 Gestão Orçamentária

Conforme comentamos anteriormente, toda ação governamental necessita de financiamento público, e ambos estão necessariamente vinculados ao planejamento de governo.

A Constituição Federal, em seu art. 165, determina a necessidade do planejamento das ações de governo através do **Plano Plurianual de Investimentos - PPA**, da **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO** e da Lei de Orçamento Anual - LOA, institucionalizando, assim, a integração entre os processos de planejamento e orçamento.

Mas o que é orçamento?

De forma bem resumida, pode ser definido como a expressão financeira das políticas públicas, organizadas em programas, projetos, ações, atividades e outros níveis. Quanto em reais será previsto para essas iniciativas, com vinculação a prazos e metas.

Conforme consta no Manual SIAFI, orçamento representa, em termos financeiros, os programas, subprogramas, projetos e atividades agrupados setorialmente por funções de governo, segundo os grupos de despesa, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação destes.

1.7.1 Execução orçamentária e financeira

A priori, devemos desfazer uma confusão muito comum quando se fala em execução orçamentária e financeira. São conceitos diferentes, embora estejam intimamente relacionados.

Enquanto a execução orçamentária corresponde à utilização de créditos previstos para a realização da despesa, a execução financeira se refere à quitação da despesa, ao adimplemento da despesa gerada na execução orçamentária.

De outro modo, pode-se definir execução orçamentária como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual - LOA. Já a execução financeira, por sua vez, representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento.

Executar o orçamento significa realizar as despesas públicas nele consignadas, pois para qualquer utilização de recursos públicos há necessariamente a exigência de que o gasto tenha sido legal e oficialmente previsto e autorizado pelo Congresso Nacional e que sejam seguidos à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4320/64 (que serão vistos adiante): empenho, liquidação e pagamento.

1.8 Círculo Orçamentário

A execução orçamentária e a programação financeira da despesa autorizada na Lei Orçamentária Anual - LOA são definidas em Decreto, anualmente. O decreto anual referido deverá ser publicado até trinta dias após a publicação da LOA (Artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Para o governo operacionalizar o processo de alocação de recursos da gestão pública, ele se utiliza do ciclo da gestão, que, na Administração Pública Federal, divide-se em seis etapas:

Planejamento

Elaboração de PPA, LDO e LOA. Fica a cargo da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SPI/MP.

Programação

Momento em que os órgãos programam suas ações, com base nos objetivos dos programas de governo, de maneira a contemplar a solução de problemas identificados no planejamento, integrando o planejamento e o orçamento. É de responsabilidade de cada ministério.

Orçamentação

Operacionalização da elaboração do orçamento, cuja responsabilidade, no governo federal, é da Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP.

Execução

Etapa em que atos e fatos são praticados na administração pública para implementação da ação governamental e durante a qual ocorre o processo de operacionalização objetiva e concreta de uma política pública. Os órgãos que atuam nessa fase são os próprios ministérios, sendo que o gerenciamento da execução financeira é feito pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda - STN/MF.

Controle

É a verificação da execução física e financeira das ações e que objetiva preservar a probidade do gestor e a eficiência da gestão. Existem: (i) o controle interno administrativo, a cargo do gestor; (ii) o sistema de controle interno, de responsabilidade da Controladoria Geral da União e da Presidência da República, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno; e (iii) o controle externo, função do Congresso Nacional por meio do Tribunal de Contas da União.

Avaliação

Diagnóstico e análise dos resultados e da efetividade da execução das ações de governo, em processo coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SPI/MP. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA/MP também participa desta etapa, no que concerne à avaliação das políticas públicas, avaliação que exige período de tempo mais longo que um exercício financeiro.

1.8.1 Pré-empenho da despesa

Trata-se de um mecanismo no sistema de administração financeira que proporciona maior segurança aos gestores enquanto ainda não se realiza a execução orçamentária.

O pré-empenho é utilizado em muitos órgãos e entidades. É uma reserva prévia de crédito: após o recebimento do orçamento e antes do seu comprometimento para a realização da despesa, existe uma fase geralmente demorada de licitação - obrigatória junto a fornecedores de bens e serviços - que impõe a necessidade de se assegurar o crédito até o término do processo licitatório.

Com o pré-empenho, fica mais difícil remanejar o crédito para outras ações na organização.

1.9 Etapas da Despesa Orçamentária

Para melhor compreensão do processo orçamentário, pode-se classificar a despesa orçamentária em três etapas: planejamento e contratação, execução, controle e avaliação.

1.9.1 Planejamento e contratação

A etapa do planejamento e contratação abrange, de modo geral, a fixação da despesa orçamentária, a descentralização/movimentação de créditos, a programação orçamentária e financeira e o processo de licitação.

a) Fixação da despesa

A fixação da despesa orçamentária insere-se no processo de planejamento e compreende a adoção de medidas em direção a uma situação idealizada tendo em vista os recursos disponíveis e observando as diretrizes e prioridades traçadas pelo governo.

b) Descentralizações de créditos orçamentários

As descentralizações de créditos orçamentários ocorrem quando for efetuada movimentação de parte do orçamento, mantidas as classificações institucional, funcional, programática e econômica, para que outras unidades administrativas possam executar a despesa orçamentária.

c) Programação orçamentária e financeira

A programação orçamentária e financeira consiste na compatibilização do fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando o ajuste da despesa fixada às novas projeções de resultados e da arrecadação.

d) Processo de licitação

Processo de licitação compreende um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, bem como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições para o Estado, observando os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de outros que lhe são correlatos.

e) Formalização do contrato

Formalização de contrato representa um acordo de vontades, firmado livremente entre as partes, que cria obrigações e direitos recíprocos. É regido por suas cláusulas e pelos preceitos de direito público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre a criação da despesa pública e o relacionamento entre os instrumentos de planejamento.

"Art 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário - financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições."

1.9.2 Execução

Os estágios da despesa orçamentária pública na forma prevista na Lei nº 4.320/1964 são: empenho, liquidação e pagamento .

Empenho

Empenho, segundo o artigo 58 da Lei nº 4.320/1964 , é "o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição". Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

Os empenhos podem ser classificados em:

- **Ordinário:** é o tipo de empenho utilizado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, cujo pagamento deva ocorrer de uma só vez;
- **Estimativo:** é o tipo de empenho utilizado para as despesas cujo montante não se pode determinar previamente, tais como serviços de fornecimento de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes e outros; e
- **Global:** é o tipo de empenho utilizado para despesas contratuais ou outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, como, por exemplo, os compromissos decorrentes de aluguéis.

No instrumento contratual deve-se constar o número da nota de empenho, visto que representa a garantia ao credor de que existe crédito orçamentário disponível e suficiente para atender à despesa objeto do contrato.

Decreto 93.872/1986:

Art . 29. Para cada empenho será extraído um documento denominado Nota de Empenho que indicará o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária.

Liquidação

Conforme dispõe o artigo 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, e tem por objetivo apurar:

- a. A origem e o objeto do que se deve pagar;
- b. A importância exata a pagar; e
- c. A quem se deve pagar a importância para extinguir a obrigação.

As despesas com fornecimento ou com serviços prestados terão por base:

- O contrato, ajuste ou acordo respectivo;
- A nota de empenho; e
- Os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva dos serviços

Pagamento

O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.

A Lei nº 4.320/1964, em seu artigo 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga.

1.9.3 Controle e avaliação

O Sistema de Controle visa à avaliação da ação governamental, da gestão dos administradores públicos e da aplicação de recursos públicos por entidades de Direito Privado, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com finalidade de:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; e
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Pública, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Por controle social entende-se a participação da sociedade no planejamento, na implementação, no acompanhamento e verificação das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados.

1.10 Despesas com TI

Quando se fala em Despesas públicas, a associação automática deve ser com Legalidade, Previsão e Orçamento.

É importante lembrar: toda despesa só pode ser executada com a prévia dotação orçamentária. Dentre outros diplomas legais, o Decreto-Lei nº200/67 é taxativo em seu artigo 73, transcrito a seguir:

"nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte ou quando imputada a dotação imprópria, vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços cujo custo exceda aos limites previamente fixados em lei".

A Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 16 e 17 da LRF, também determina que toda e qualquer despesa sem a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, sem sua adequação orçamentária e financeira com a LOA, o PPA e a LDO e, no caso de despesa obrigatória de caráter continuado, suas medidas compensatórias, é considerada: não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Crédito orçamentário inicial é aquele aprovado pela lei orçamentária anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais.

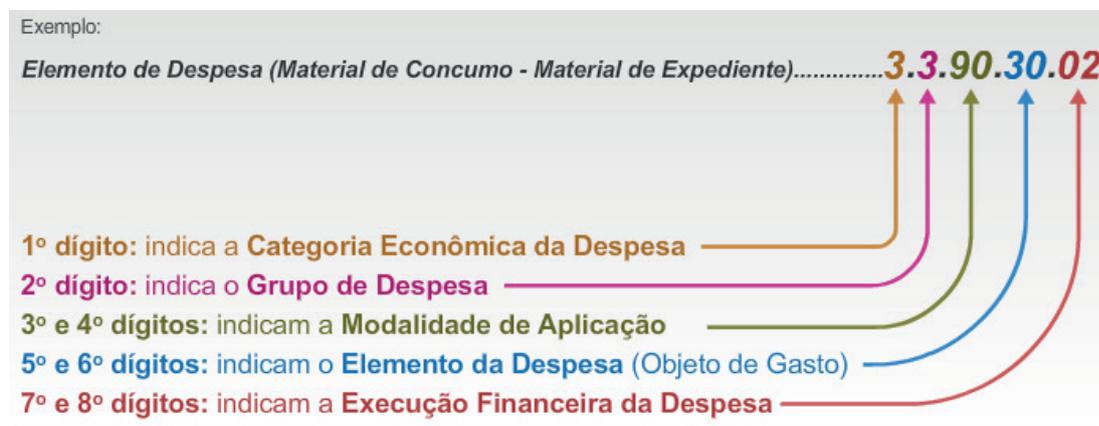
O orçamento anual consignará importância para atender determinada despesa a fim de executar atividades e projetos que lhe caiba realizar. Tal importância é denominada de dotação.

Na lei orçamentária anual, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

A Portaria Interministerial SOF/STN nº 163, de 4 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, apresenta a classificação da despesa, segundo a sua natureza.

A estrutura da natureza da despesa compreende os seguintes itens:

- "c" representa a categoria econômica;
- "g" o grupo de natureza da despesa;
- "mm" a modalidade de aplicação;
- "ee" o elemento de despesa; e
- "dd" o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.



1.10.1 Elaboração do orçamento por resultado

A prática orçamentária no Brasil adota o orçamento por resultados, que corresponde aos créditos consignados para determinadas iniciativas aprovadas pelo poder legislativo, necessariamente vinculadas ao alcance de indicadores e metas de efetivação das respectivas políticas públicas.

A Lei nº 4.320/1964 introduziu em seus dispositivos a necessidade de o orçamento evidenciar os programas de governo.

"Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade."

A partir da edição da Portaria MPOG nº 42/99, aplicada à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a identificação, nas leis orçamentárias, das ações em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais, passou a ser obrigatória.

"Art. 4º Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais."

A forma de identificação das ações descrita acima permite à sociedade e ao poder legislativo compreender as metas estabelecidas pelo governo e acompanhar seu alcance, a eficiência, eficácia, efetividade das políticas públicas e a economicidade na aplicação do dinheiro público.

1.10.2 Elaboração do orçamento por elemento de despesa

Atualmente, o orçamento é detalhado nas leis até o nível do elemento de despesa (conforme disposto no artigo 15 da Lei nº 4.320/1964, que estabelece a discriminação da despesa até o nível de elemento. Por meio da ação, evidencia-se como a administração pública está efetuando os gastos para atingir determinados fins), o que não corresponde, necessariamente, ao alcance da eficiência e economicidade na aplicação do recurso público.

Além de mais complexa, a lei orçamentária classificada nesse nível de detalhe pode reduzir as possibilidades de alcance da eficácia e economicidade, uma vez que limita o poder do gestor de escolher uma solução mais vantajosa para a administração.

Por exemplo, se um ente tivesse no seu orçamento um gasto previsto no elemento 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica e pudesse realizar esse serviço com uma pessoa física, por um preço inferior, seria necessário alterar a lei orçamentária. Os esforços de mudança poderiam custar muito mais que a possível vantagem em buscar uma alternativa mais econômica, com a mesma eficácia para o mesmo serviço.

Ademais, sob o enfoque de resultado, pouco deve interessar para a sociedade a forma como foi contratado o serviço, se com pessoa física ou jurídica, mas se o objetivo do gasto foi alcançado de modo eficiente.

1.10.3 Exemplo

Veja o projeto "Implantação do Sistema Integrado de Gestão nas Unidades de Pesquisa do MCT": há previsto no orçamento um total de R\$ 1.000.000,00, sendo 700.000 para Despesa de Custeio (3-ODC) e R\$ 300.000,00 para despesa de Investimento (4-INV).

Órgão: 24.000 - Ministério da Ciência e Tecnologia										R\$1,00
Unidade: 24.000 - Ministério da Ciência e Tecnologia										
Quadro dos créditos orçamentários										Recursos de todas as fontes
Programática	Programa/Ação/Produto/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	IU	Fte	Valor	
			F	3 - ODC	2	80	0	100	100.000	
			F	3 - ODC	2	90	0	100	4.656.476	
			F	3 - ODC	2	91	0	100	57.500	
			F	4 - INV	2	90	0	100	55.200	
Projetos									1.000.000	
0473 7306	Implantação do Sistema Integrado de Gestão nas Unidades de Pesquisa do MCT	19 126							1.000.000	
0473 7306 0001	Implantação do Sistema Integrado de Gestão nas Unidades de Pesquisa do MCT - Nacional (Seq: 1346) - Sistema implantado (% de execução física): 30		F	3 - ODC	2	90	0	100	700.000	
			F	4 - INV	2	90	0	100	300.000	
Operações Especiais									5.800.000	
0473 7306	Contribuição à Academia Brasileira de Ciências - ABC	19 122							3.000.000	
0473 7306 0001	Contribuição à Academia Brasileira de Ciências - ABC - Nacional (Seq: 1347)		F	3 - ODC	2	50	0	100	3.000.000	
0473 00F7	Contribuição à Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica - ABIPTI	19 122							800.000	

É importante citar que é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (Lei nº 4.320/64, art. 60. Além disso, o empenho não poderá exceder o saldo disponível de dotação orçamentária, nem o cronograma de pagamento poderá ultrapassar o limite de saques fixado. (Decreto 93.872/1986, art 26).

1.10.4 Classificação das despesas com a contratação de soluções de TI

Seguindo a regra da identificação das despesas, é importante saber que as aquisições e contratações pela Administração Pública são classificadas em dois grandes grupos, conforme o impacto sobre o ativo da instituição:

a) Despesas correntes (ou de custeio): segundo o Manual Técnico do Orçamento (MTO) de 2013, Terceira Versão, não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. As aquisições e contratações nessa classificação não geram impacto ao patrimônio da organização; são gastos de manutenção da entidade.

Exemplos: serviços de suporte ao usuário, aquisições de peças para reposição, serviços de locação de software e equipamentos, serviços de comunicação de dados, manutenção corretiva, preventiva e preditiva de softwares e equipamentos, aquisições de certificados digitais com duração inferior a dois anos, aquisição de insumos e materiais de informática (como memórias portáteis, toners e cartuchos de impressão, CDs, DVDs, etc.)

b) Despesas de capital (ou de investimento): conforme o MTO 2013, Terceira Versão, são as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Consequentemente, aquisições e contratações geram impacto no patrimônio líquido e nos ativos da instituição.

Exemplos: desenvolvimento, atualização ou manutenção evolutiva de softwares (quando esta última agrega valor ao ativo intangível), aquisições de softwares de prateleira, implantação de redes e cabeamento estruturado, aquisição de equipamentos e ativos de rede (estações de trabalho, switches, racks, notebooks, tablets, etc.), entre outras.

1.10.5 Classificação do ativo e da despesa com a aquisição de softwares

Na classificação do ativo e da despesa com a aquisição de softwares, estes devem ser tratados como ativos imobilizados ou intangíveis.

Alguns ativos intangíveis podem estar contidos em elementos que possuem substância física, como no caso de software ou no de licença ou patente. Para saber se um ativo que contém elementos intangíveis e tangíveis deve ser tratado como ativo imobilizado ou como ativo intangível, a entidade avalia qual elemento é mais significativo.

Por exemplo, um software de uma máquina-ferramenta controlada por computador que não funciona sem esse software específico é parte integrante do referido equipamento, devendo ser tratado como ativo imobilizado. Isso se aplica ao sistema operacional de um computador. Quando o software não é parte integrante do respectivo hardware, ele deve ser tratado como ativo intangível.

Dessa maneira, considerando que, com a aquisição de softwares ocorre a incorporação de ativo imobilizado ou intangível, a natureza de despesa correta a ser utilizada nesse tipo de aquisição é a 4.4.90.39.

Quando o computador é adquirido com softwares tipo OEM inclusos, o computador como um todo deve ser classificado como 4.4.90.52.

A compra de peças de informática, tais como placas, teclado, entre outros, deve ser registrada como despesa corrente ou de capital?

Conforme definições contidas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - Parte VI, tem-se:

Material de Consumo

É aquele que, em razão de seu uso corrente e da definição da Lei nº 4.320/64, perde normalmente sua identidade física e/ou tem sua utilização limitada a dois anos.

Acrescente-se a esse critério as características de fragilidade, perecibilidade, incorporabilidade e da transformabilidade, conforme pode ser visto no Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Volume I. A despesa de TI, que seja material de consumo, deverá ser classificada na conta 3.3.3.90.30.17, quando se tratar de Despesa Corrente, e 3.4.4.90.30.17, quando se tratar de Despesa de Capital.

Material Permanente

É aquele que, em razão de seu uso corrente, não perde a sua identidade física e/ou tem uma durabilidade superior a dois anos.

Dessa forma, em regra, as peças de informática devem ser contabilizadas como despesa de capital, na natureza de despesa - 4.4.90.30. Na classificação de peças de reposição, imediata ou para estoque, deve ser considerada a natureza 3.3.90.30 - material de consumo.

Aquisição de Software

Contabiliza os programas de computador que são adquiridos prontos, sem que haja aceite contratual e nem alteração para adequação às necessidades do órgão.

Contabiliza também o valor gasto com desenvolvimento de software, seja ele dentro ou fora da unidade, adaptado às suas necessidades. São softwares encomendados, com aceitação expressa do contrato de licença. Esse desenvolvimento é realizado de acordo com requisitos determinados pelo contratante. A classificação desses gastos independe da transferência do código-fonte para o contratante.

Dessa maneira, considerando que, com a aquisição de softwares, pronto ou sob encomenda, ocorre a incorporação de ativo imobilizado ou intangível, a conta correta a ser utilizada nesse tipo de aquisição é a 3.4.4.90.39.93 ou 3.4.4.90.37.93.

Manutenção de Software

Registra o valor das despesas com serviços, atualização e adaptação de software, suporte, manutenção, revisão, correção de problemas operacionais e manutenção de sustentação de software. Trata-se das manutenções corretivas, preventivas e adaptativas. Não inclui os serviços que acrescentem novas funcionalidades ao programa. A conta a ser utilizada é a 3.3.3.90.39.08 ou a 3.3.3.90.37.09.

Desenvolvimento de Software

Registra os pagamentos de serviços de modificação das características de um software através de modificação do seu código-fonte, acrescentando a ele novas funcionalidades. Também chamada de manutenção evolutiva. É registrado na conta 3.4.4.90.39.92 ou na 3.4.4.90.37.92.

Existe também a conta 3.3.3.90.39.26, que possibilita a classificação de desenvolvimento de software como despesa corrente durante o período de transição nas mudanças da classificação da natureza de despesa, bem como nos casos das limitações orçamentárias dos duodécimos e a execução dos contratos de serviço de desenvolvimento de software.

O registro deverá ser realizado em Manutenção de Melhoria de Equipamentos de Processamento de Dados (conta 3.4.4.90.39.95 ou 3.4.4.90.36.54) quando a altera-

ção realizada aumente a vida útil do bem, incremente a sua capacidade produtiva ou diminua o custo operacional, e que também signifique um aumento no valor contábil dos bens ativos. Quando não haja o aumento no valor contábil do bem, se tratará de Manutenção e Conservação de Equipamentos de Processamento de Dados (conta 3.3.3.90.39.95 ou 3.3.3.90.36.54).

Locação de Software

Registra o valor das despesas com remuneração de serviços de aluguel de programas de processamento de dados. O registro de Locação de Software acontece na conta 3.3.3.90.39.11.

Locação de Equipamentos de Processamento de Dados e Periféricos

Registra o valor das despesas com remuneração de serviços de aluguel desses equipamentos. Seu registro é feito na conta 3.3.3.90.39.31.

Suporte de Infraestrutura de TI

Registra os serviços de operação e monitoramento para suporte a infraestrutura da rede, mainframe highend e outras plataformas de TI. A conta utilizada é a 3.3.3.90.39.27 ou a 3.3.3.90.37.27.

Suporte a usuários de TI

Registra as despesas com o atendimento de usuários finais de TI. A prestação do serviço pode ser realizada através de atendimento presencial, telefone ou internet. Os contratos de CallCenter somente devem ser registrados nesta conta em duas situações. A primeira é se o seu atendimento direcionar-se predominantemente a serviços de TI. A segunda situação ocorre quando a gestão desse contrato for de responsabilidade da área de TI. Utiliza a conta 3.3.3.90.39.28 ou 3.3.3.90.37.28.

Consultoria em Tecnologia da Informação

Registra os gastos referentes a despesas efetuadas com pagamento de contratos com pessoas físicas ou jurídicas para prestação de serviços de consultoria realizada na área de Tecnologia da Informação. Admite contabilização nas contas 3.3.3.90.35.04 (se a despesa realizada for corrente) e 3.4.4.90.35.04 (se a despesa for de capital).

Serviços Técnicos Profissionais de TI

Destina-se ao cômputo do gasto com serviços prestados por terceiros especializados na área de TI e que não sejam considerados como despesas referentes a desenvolvimento de software, suporte de infraestrutura de TI, suporte a usuários de TI ou como Consultoria em Tecnologia da Informação. A conta de contabilização, no caso de despesas correntes é a 3.3.3.90.36.57 ou 3.3.3.90.39.57. No caso de despesa de capital, pode ser 3.4.4.90.36.57 ou 3.4.4.90.39.57.

Hospedagem de Sistemas

Registra os serviços de DataCenter por modelos como hosting (armazenamento de arquivos, por exemplo de um sítio da internet, fora dos servidores do órgão) ou co-location (contratação de hospedagem compartilhada de servidores). A conta é a 3.3.3.90.39.30

Comunicação de Dados

Registra o valor das despesas realizadas com serviços de comunicação de dados. Como exemplos desses serviços podem ser citados: locação de circuito de dados locais ou interurbanos para atendimento de nós de comutação; concentração e nós de acesso da rede de comunicação; serviços de rede privativa virtual; SLDD; TOPNET; DATASET PLUS; DATASET BI; ATMNet; Internet; IP Direto; STM400; FASTNET; REMAV; FRAME RELAY e SDH. A conta é a 3.3.3.90.39.97

Manutenção e Conservação/Manutenção de Melhoria de Equipamentos de Processamento de Dados

Refere-se aos valores gastos com prestação de serviços de reparos, consertos, revisões e adaptações de máquinas e equipamentos de processamento de dados e periféricos. Os valores referentes às peças gastas na manutenção, caso estejam devidamente especificados, devem ser registrados como Material de Processamento de Dados.

Importante!

Para mais informações sobre despesas com TI, consulte o Manual Siafi Web, no site: <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/021100/021113>.

Encerramento

Encerramos o módulo 1 e aqui estudamos sobre:

- Os fundamentos legais da seleção de fornecedores de TI na APF;
- Relação entre as áreas de negócio, administrativa e de TI;
- Visão geral do processo de contratação;
- Gestão orçamentária;
- Círculo orçamentário;
- Etapas da despesa orçamentária;
- Despesas com TI.

Caso possua alguma dúvida relacionada ao conteúdo, retome os estudos, consulte o glossário e os textos de apoio.