

PCTI - Planejamento da Contratação de TI

Conteúdo para impressão

Módulo 1: Planejamento das contratações de TI na APF e Documento de Oficialização da Demanda

Brasília 2014 Atualizado em: dezembro de 2013.

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 Cristiano Rocha Heckert (2012)

Revisão e atualização Cristiano Rocha Heckert (2013)

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação TécnicaFUB/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

| e Documento de Oficialização da Demanda5 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.1 Introdução e Objetivos5 |
| 1.2 Conceitos iniciais6 |
| 1.2.1 Razões para contratar serviços de TI |
| 1.3 Fundamentos legais da contratação de Soluções de TI |
| 1.3.1 Estratégia de contratação de TI111.3.2 Legislação trabalhista111.3.3 Modelos de prestação de serviços12 |
| 1.4 Contratação de serviços de TI na APF: O estado da arte |
| 1.4.1 Instrução Normativa nº 04 de 2008 |
| 1.5 Noções de Planejamento |
| 1.5.1 Planejamento na Administração Pública |
| 1.6 Planejamento de TI |
| 1.7 Relação entre planejamento e contratação20 |
| 1.8 Modelo de Contratação de TI na visão da SLTI/MP20 |
| 1.8.1 Planejamento de TI - Contexto231.8.2 Fases das contratações de soluções de TI23 |
| 1.9 IN 04/2008 x IN 04/201025 |
| 1.10 Instrução Normativa nº 04/2010 - Visão Geral26 |
| 1.11 Guia Prático para Contratação de soluções de TI28 |
| 1.12 Quadro Referencial Normativo |
| 1.13 Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação30 |
| 1.14 O Documento de Oficialização da Demanda - DOD31 |
| 1.15 Equipe de Planejamento da Contratação33 |
| Encerramento34 |

Módulo 1: Planejamento das contratações de TI na APF e Documento de Oficialização da Demanda

1.1 Introdução e Objetivos

Vamos iniciar nossos estudos?



Neste módulo, abordaremos conceitos e referências fundamentais ao planejamento das contratações de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal e apresentaremos o modelo de contratações de TI proposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP). Elaboraremos, ainda, o primeiro artefato previsto na IN 04/2010 - o Documento de Oficialização da Demanda (DOD).

Nossos objetivos são:

- Discutir a importância das contratações de bens e serviços de TI na APF;
- Apresentar os fundamentos legais, resoluções e estratégias que envolvem a contratação de soluções de TI na APF;
- Definir e conceituar Planejamento de TI, apresentando a relação entre planejamento e contratação;
- Reconhecer o Modelo de contratação de TI na visão da SLTI/MP e seus elementos, com destaque para a Instrução Normativa nº 04/2010 e o Manual de Contratação de Soluções de TI;
- Conceituar o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) e aprender a elaborá-lo;
- Compreender a importância da Equipe de Planejamento da Contratação.

1.2 Conceitos iniciais

Ao iniciar nossa discussão sobre contratações de TI na APF, é importante deixar claros dois conceitos que utilizaremos ao longo de todo o curso:



Solução de TI:

A IN 04/2008 se aplicava apenas a "serviços de TI". Entretanto, com a evolução tecnológica, fica cada vez mais difícil distinguir entre bens e serviços de TI. Além disso, acreditamos que as boas práticas aplicadas à contratação de serviços são úteis também na aquisição de bens. Assim, a IN 04/2010 passou a se referir a "soluções de TI", abrangendo o conjunto de bens e serviços que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação (art. 2º, IX).

Processo de Contratação:

Processo que começa com a explicitação de uma necessidade (por meio do Documento de Oficialização da Demanda), passa pelo planejamento da contratação, pela seleção do fornecedor e termina com a execução e gestão do contrato.



1.2.1 Razões para contratar serviços de TI

As principais razões para contratar serviços de TI (em vez de executar internamente) apontadas por dirigentes de organizações privadas nos EUA e no Brasil e de instituições públicas no Brasil são¹:

^{1.} Este comparativo foi realizado pelo professor Cláudio Cruz, auditor do TCU e um dos elaboradores deste curso, em sua Dissertação de Mestrado (CRUZ, 2008).

Setor Privado: EUA

- Conter custos, e não somente diminuí-los;
- Melhorar o controle dos custos de operação e do uso das receitas;
- Melhorar o foco da companhia no negócio principal;
- Melhorar a qualidade dos serviços;
- Obter capacidades que n\u00e3o tem ou que tem dificuldade em reter;
- Ter acesso a capacidades indisponíveis de outras formas;
- Liberar recursos internos para outros propósitos;
- Reduzir o tempo do ciclo de produção;
- Transformar custos fixos em custos variáveis;
- Melhorar o fluxo de caixa;
- Melhorar a gestão de riscos;
- Ganhar flexibilidade e escalabilidade;
- Estabilizar situações instáveis;
- Inserir de fora um agente de mudanças internas.

Setor Privado: Brasil

- Rápido acesso a novos recursos humanos especializados;
- Deslocamento do foco para a atividade essencial;
- Expectativa de redução de custos com TI;
- Expectativa de melhoria da eficiência da TI;
- Melhoria do atendimento/satisfação do cliente/usuário;
- Melhoria do tripé custo/qualidade/desempenho da TI;
- Melhoria do controle sobre prazos e qualidade da TI;
- Agilidade ou exigência da renovação constante da TI;
- Flexibilidade ou busca por maior autonomia e adaptabilidade.

Setor Público: Brasil

- Rigidez da estrutura de cargos e salários;
- Rigidez de quantitativo de pessoal;
- Seleção ineficiente;
- Escassez de pessoal.

A partir dos dados apresentados, pode-se concluir que:

- 1. As razões apontadas pelos dirigentes do setor privado nos EUA e no Brasil não diferem muito;
- 2. As razões apontadas por dirigentes do setor público no Brasil diferem, sim, muito daquelas apontadas por dirigentes do setor privado, seja do Brasil ou dos FUA:
- 3. As razões apontadas por dirigentes do setor público no Brasil diferem muito daquelas apontadas pela legislação brasileira, que são:

- Descentralização Administrativa;
- Concentração nas atividades de gestão;
- Controle do crescimento exagerado da Administração.

Observem que os dirigentes públicos de TI no Brasil dão a entender que, se tivessem um quadro de pessoal próprio em quantidade e com a capacitação adequada, seriam capazes de resolver todas as suas necessidades internamente na organização. Isso vai de encontro ao mandamento legal que é descentralizar a execução para não fazer crescer excessivamente o Estado.

SAIBA MAIS!

Plano Diretor de Reforma do Estado (Bresser Pereira, 1995-1998)

O Decreto nº 2.271/97 foi publicado no contexto do Plano Diretor de Reforma do Estado, proposto pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luis Carlos Bresser Pereira. A intenção era evoluir a Administração Pública Brasileira de um modelo burocrático para outro gerencial. A proposta enfrentou muitas resistências nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo implementada apenas em parte. Assim, hoje no Brasil convivem elementos das 3 formas clássicas de administração pública apontadas pela literatura:

- Patrimonialista: Na qual a pessoa do governante se confunde com o Estado (conforme dizia o rei francês Luis XIV: "O Estado sou eu"), conferindo àquele elevada discricionariedade na gestão da máquina pública.
- Burocrática: Na qual a administração é regida por normas e procedimentos que visam diminuir a discricionariedade do governante do momento. Tem como vantagem tornar a administração pública mais impessoal, mas, por outro lado, tende a diminuir a eficiência na gestão.
- Gerencial: Na qual é dada maior autonomia ao dirigente na gestão dos recursos (meios) desde que ele alcance resultados e metas previamente acordados (fins).

1.3 Fundamentos legais da contratação de Soluções de TI

A base legal para a contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal está no Decreto-Lei nº 200, publicado em 1967, mas que continua em vigor. Esse decreto coloca como princípios fundamentais da APF (art. 6º):

- Planejamento;
- Coordenação;
- Descentralização;
- Delegação de Competência;
- Controle.

O artigo 10 daquele mesmo decreto recomenda que a Administração contrate, sempre que possível, a realização de tarefas executivas. Isso para que ela possa desempenhar melhor suas tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle.

Extratos da Legislação: Decreto-Lei nº 200/67

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

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

- I Planejamento.
- II Coordenação.
- III Descentralização.
- V Delegação de Competência.
- V Controle.

DO PLANEJAMENTO

Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

DA DESCENTRALIZAÇÃO

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.

Essa referência foi retomada no Decreto nº 2.271/97, o qual afirma que, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade. Dentre essas atividades-meio, o Decreto inclui "informática".

Extratos da Legislação - Decreto nº 2.271/97

Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias fundacionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Art. 2º A contratação deverá ser precedida e instruída com plano de trabalho aprovado, pela autoridade máxima do órgão ou entidade, ou a quem esta delegar competência, e que conterá, no mínimo:

I - justificativa da necessidade dos serviços;

II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;

III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Art. 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

§ 1º Sempre que a prestação do serviço objeto da contratação puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado, esta deverá estar prevista no edital e no respectivo contratado, e será utilizada como um dos parâmetros de aferição de resultados.

§ 2º Os Órgãos e entidades contratantes poderão fixar nos respectivos editais de licitação, o preço máximo que se dispõem a pagar pela realização dos serviços, tendo por base os preços de mercado, inclusive aqueles praticados entre contratantes da iniciativa privada.

Portanto, a regra é, sempre que possível, contratar as atividades executivas de terceiros, para que a Administração possa se concentrar em atividades de gestão e também para evitar o crescimento excessivo da máquina administrativa.

Não obstante, existem alguns limites para a terceirização, os quais podem levar a uma exceção à regra acima, levando a uma decisão por realizar internamente:

- Capacidade e qualidade do mercado;
- Interesse público;
- Segurança nacional.

1.3.1 Estratégia de contratação de TI

A figura a seguir resume a estratégia de contratação de TI recomendada pela legislação e pelo TCU. Observe que há uma zona de intersecção para "exceções justificadas" segundo o interesse público.



→ Necessidade de ajustes no plano de cargos e na política de TI.

Fonte: CRUZ, C.S.

1.3.2 Legislação trabalhista

Outra questão a ser observada é a legislação trabalhista. O Tribunal Superior do Trabalho manifestou-se, por meio da Súmula nº 331, no sentido de que o contrato de prestação de serviços "não forma vínculo de emprego... desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta".

Ou seja, ao contratar uma Solução de TI de determinada pessoa jurídica, a Administração não deve interferir na gestão da força de trabalho da contratada. Decisões sobre quais e quantas pessoas alocar em determinada atividade, sob que regime de contratação e de trabalho, competem exclusivamente à contratada. Deve-se evitar também a caracterização de subordinação direta de funcionários terceirizados a um gestor público. A transmissão de demandas à contratada deve ser feita sempre por meio de seu representante designado ("preposto"), cabendo a esse gerir o funcionamento de sua equipe.

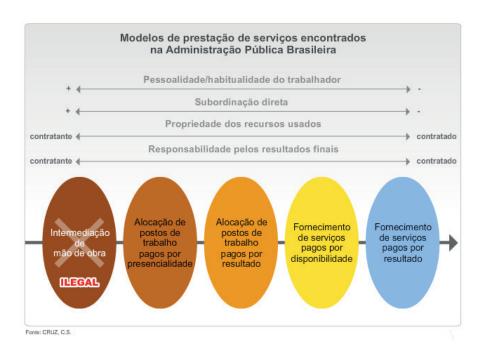
Extratos da Legislação - Súmula 331 do TST

Contrato de prestação de serviços. Legalidade - Inciso IV alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000: I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo

de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). III - Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta. IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).

1.3.3 Modelos de prestação de serviços

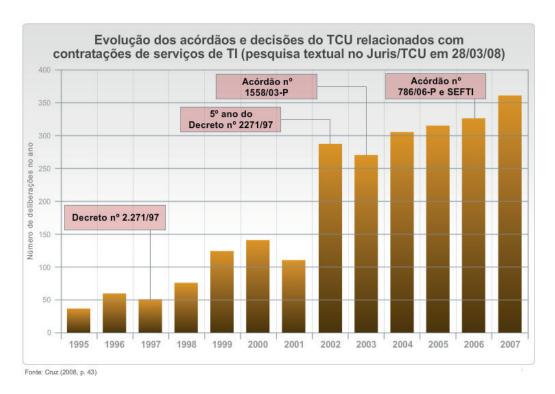
A figura a seguir resume de forma esquemática alguns modelos de prestação de serviços encontrados na Administração Pública brasileira. Quanto mais à esquerda na figura, maior o grau de pessoalidade/habitualidade do trabalhador e seu grau de subordinação direta ao gestor público. Maior também é a propriedade por parte da contratante dos recursos usados pelos trabalhadores no desempenho de suas atividades e, consequentemente, maior a responsabilidade da contratante pelos resultados finais. Recomenda-se caminhar gradativamente para a direita, em direção a um modelo no qual se contratem serviços pagos por resultado, cabendo à contratada gerenciar a alocação e disponibilidade de seus trabalhadores e dos recursos utilizados por eles.



1.4 Contratação de serviços de TI na APF: O estado da arte

Como visto, o Decreto nº 2.271/97 recomendou que a execução das atividades de tecnologia da informação fosse terceirizada. Porém, seja por interpretação equivocada ou por má-fé, o que se observou a partir dele foi uma terceirização completa das áreas de TI de diversos órgãos, inclusive de atividades precípuas de Estado, como planejamento, coordenação, supervisão e controle. A Administração perdeu, assim, a capacidade mínima de gestão sobre seus processos e suas contratações na área de TI. A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), em seu trabalho de acompanhar e orientar normativamente as áreas de TI dos ministérios, autarquias e fundações, chegou a encontrar casos em que a autorização (ateste) para pagamento de uma fatura de empresa terceirizada era assinada por funcionário da própria empresa, pois não havia um único servidor público capaz de fazê-lo.

Uma consequência desse processo de terceirização exagerada foi o aumento no número de acórdãos do Tribunal de Contas da União sobre contratações de serviços de TI. Observa-se que, cinco anos após o Decreto nº 2.271/97, há um crescimento expressivo no número de acórdãos. Uma explicação possível é que, naquele momento, expiraram os contratos firmados até 1997 e foram necessárias novas contratações. Seguindo aquela interpretação equivocada, essas contratações exageraram na terceirização, despertando a atenção do órgão de controle.



1.4.1 Instrução Normativa nº 04 de 2008

Para orientar os órgãos e entidades do SISP, a SLTI/MP formou grupo de trabalho composto por especialistas de diversos órgãos para elaborar um modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal. Esse trabalho resultou na publicação da Instrução Normativa nº 04 de 2008.

A IN 04/08, posteriormente atualizada em 2010, é a base de todo o Programa DGTI e será estudada em detalhes neste curso e nos cursos de Seleção de Fornecedores de TI e Gestão de Contratos de TI. Por ora, vale destacar que a IN 04:

- Enfatiza a importância do planejamento estratégico institucional e do planejamento de TI;
- Cria a obrigação da SLTI/MP publicar anualmente a Estratégia Geral de TI como orientação para que as áreas de TI dos órgãos do SISP realizem seus planejamentos;
- Define responsabilidades da área de negócio nas contratações de TI;
- Engloba todo o processo de contratação de TI, abrangendo:

•

- Planejamento da contratação;
- Seleção e contratação de fornecedor;
- Gestão do contrato;
- Estipula a obrigatoriedade de se trabalhar com métricas e avaliação de resultados;
- Estabelece parâmetros para evitar a dependência danosa pela APF de seus fornecedores de TI.

SAIBA MAIS!

SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

O SISP abrange os ministérios, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal. As empresas públicas, sociedades de economia mista, Poderes Legislativo e Judiciário, estados e municípios formalmente não fazem parte do Sistema. Não obstante, tem-se observado adesão voluntária a diversas iniciativas como, por exemplo, à IN 04.

O SISP é regulado pelo Decreto no 7.579 de 2011. Foram selecionados abaixo alguns artigos daquele decreto.

Art. 1º Ficam organizados, sob a forma de Sistema, com a denominação de Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de tecnologia da informação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas utilizados direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal.

Parágrafo único. É facultada às empresas públicas e às sociedades de economia mista a participação no SISP, cujas condições devem constar de termo próprio a ser firmado entre os dirigentes das entidades e o titular do Órgão Central do SISP.

§ 2° As questões relativas à gestão de segurança da informação são disciplinadas conforme as disposições do Decreto nº 3.505, de 13 de junho de 2000.

Art. 3° Integram o SISP:

- I como Órgão Central, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- II como Órgãos Setoriais, representados por seus titulares, as unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República;
- III a Comissão de Coordenação, formada pelos representantes dos Órgãos Setoriais, presidida por representante do Órgão Central;
- IV como Órgãos Seccionais, representados por seus titulares, as unidades de administração dos recursos de tecnologia das autarquias e fundações; e
- V como Órgãos Correlatos, representados pelos seus titulares, as unidades desconcentradas e formalmente constituídas de administração dos recursos de tecnologia da informação nos Órgãos Setoriais e Seccionais.

Parágrafo único. Poderão colaborar com o SISP, mediante acordos específicos com o Órgão Central, outras entidades do Poder Público e entidades da iniciativa privada interessadas no desenvolvimento de projetos de interesse comum.

Art. 4° Compete ao Órgão Central do SISP:

- I orientar e administrar os processos de planejamento estratégico, de coordenação geral e de normalização relativos aos recursos de tecnologia da informação abrangidos pelo SISP;
- II definir, elaborar, divulgar e implementar, com apoio da Comissão de Coordenação, as políticas, diretrizes e normas gerais relativas à gestão dos recursos do SISP e ao processo de compras do Governo na área de tecnologia da informação;
- III promover a elaboração de planos de formação, desenvolvimento e treinamento do pessoal envolvido na área de abrangência do SISP;
- IV incentivar ações prospectivas, visando acompanhar as inovações técnicas da área de tecnologia da informação, de forma a atender às necessidades de modernização dos serviços dos órgãos e entidades abrangidos pelo SISP; e
- V promover a disseminação das políticas, diretrizes, normas e informações disponíveis, de interesse comum, entre os órgãos e entidades abrangidos pelo SISP.

1.5 Noções de Planejamento

Planejamento é uma função básica da Administração. Já na década de 1920, Henri Fayol definia o planejamento como uma das cinco funções universais da Administração.



Na década de 1960, o norte-americano William Edward Deming, trabalhando em indústrias japonesas, disseminou o Ciclo PDCA (Plan-Do-Check-Act), composto pelas etapas de planejamento, execução, avaliação e ação corretiva.



SAIBA MAIS!

Conceito de planejamento (Wikipédia)

"O planejamento é uma ferramenta administrativa que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, estruturando o trâmite adequado, e reavaliar todo o processo a que o planejamento se destina. (...) o lado racional da ação. Trata-se de um processo de deliberação abstrato e explícito que escolhe e organiza ações, antecipando os resultados esperados."

1.5.1 Planejamento na Administração Pública

Na Administração Pública, o planejamento não é uma opção, mas um dever político do gestor. O gestor público tem o dever manejar os recursos públicos da forma mais eficaz e eficiente possível, de modo a gerar maior benefício à sociedade. Esse dever só pode ser cumprido com planejamento efetivo do quê, para quê e como fazer com os recursos públicos disponíveis. Sem planejamento não há como ser eficiente ou procurar antever as coisas como acontecerão.

Planejar é também dever jurídico. Quem não planeja incorre em inobservância do disposto no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, pois age contra o princípio da eficiência.

Extratos da Legislação - 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, (...)"

SAIBA MAIS!

O princípio da eficiência na Constituição Federal

O princípio da eficiência não constava no texto original da Constituição Federal Brasileira promulgada em 1988. Ele foi inserido pela Emenda Constitucional nº 19, em 1998, no contexto do Plano Diretor de Reforma do Estado, que procurava introduzir elementos gerencias na Administração Pública Brasileira.

Observe que, a partir daquela emenda, a "eficiência" passa a ter o mesmo status jurídico que outros princípios, como o da "legalidade". Assim, muitas vezes o gestor público é colocado em situações em que deve buscar o melhor balanço entre esses princípios. Nessa hora, deve prevalecer sempre a busca pelo interesse público, justificando, documentando e dando publicidade aos atos.

1.6 Planejamento de TI

Um dos pontos mais interessantes da IN 04 é que, em poucas páginas, a norma conseguiu criar uma estrutura de governança e planejamento que exige forte vinculação do planejamento estratégico do órgão ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) e, por sua vez, deste ao planejamento da contratação.

Com isso, a área de TI tornou-se um vetor de mudanças na organização. O gestor de TI foi obrigado a vincular suas contratações ao PDTI. Quando o PDTI não existia, o gestor não podia contratar. Dessa forma, o órgão foi obrigado a elaborar um PDTI.

Por sua vez, o PDTI precisa estar alinhado ao Planejamento Estratégico Institucional (PEI). Quando não existia PEI, o órgão era induzido a elaborá-lo. Esse processo, ainda em curso, tem contribuído para disseminar uma cultura de planejamento na APF como um todo. Duas consequências positivas desse processo são o aumento da visibilidade da TI para dentro da APF e o fortalecimento da constituição dos comitês gestores de TI.

A figura a seguir resume os três níveis de planejamento em TI, identificando os respectivos artigos da IN 04 que abordam cada tema:

Três Níveis de Planejamento em TI

Planejamento Estratégico da Organização e de TI

. . .

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.

Parágrafo único. Inexistindo o planejamento estratégico formalmente documentado, será utilizado o documento existente no órgão ou entidade, a exemplo do Plano Plurianual ou instrumento equivalente, registrando no PDTI a ausência do planejamento estratégico do órgão ou entidade e indicando os documentos utilizados.

• • •

Planejamento Diretor de TI

• • •

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

...

XXII - Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI: instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa atender às necessidades tecnológicas e de informação de um órgão ou entidade para um determinado período.

...

. . .

Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação terá início com o recebimento pela Área de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda, a cargo da Área Requisitante da Solução, que conterá no mínimo:

- I necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI;
- II explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação;
- III indicação da fonte dos recursos para a contratação; e
- IV indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.
- § 1º Após o recebimento do Documento de Oficialização da Demanda, a Área de Tecnologia da Informação indicará o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.
- § 2º O Documento de Oficialização da Demanda será encaminhado à autoridade competente da Área Administrativa, que deverá:
- I decidir motivadamente sobre o prosseguimento da contratação;
- II indicar o Integrante Administrativo para composição da Equipe de Planejamento da Contratação, quando da continuidade da contratação; e
- III instituir a Equipe de Planejamento da Contratação, conforme exposto no art. 2º, inciso III.
- § 3º A Equipe de Planejamento da Contratação deverá acompanhar e apoiar, no que for determinado pelas áreas responsáveis, todas as atividades presentes nas fases de Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor.

...

Visto de outra forma, o processo de desdobramento dos objetivos estratégicos institucionais leva aos objetivos estratégicos de TI, que são operacionalizados por meio de contratações.



1.7 Relação entre planejamento e contratação

Resumindo o que foi visto até aqui, conclui-se que, para contratar, é preciso planejar antes, pois:

- O planejamento é um princípio fundamental da Administração Pública Federal, definido no Decreto-Lei nº 200/67, art. 6°, I;
- O planejamento está alinhado com o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, *caput*);
- O planejamento é condição fundamental para se demonstrar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos (CF, art. 70);
- A alocação e os gastos orçamentários devem estar vinculados à eficácia e efetividade (Lei nº 10.180/01, III);
- Os executores devem acompanhar/avaliar a programação orçamentária (Lei nº 10.180/01, IV);
- Os Acórdãos do TCU estabelecem que é preciso planejar antes de contratar (Ac1521/03-P; 1558/03-P; 2094/04-P; 117/06-P; 304/06-P etc.) e só pedir orçamento para aquilo que realmente se pretende gastar (Ac1603/08-P);
- O planejamento é um comando da IN SLTI/MP n° 04/2010, art. 4°.

Extrato da Legislação - IN 04/2010

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

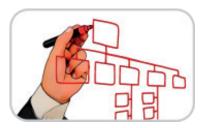
1.8 Modelo de Contratação de TI na visão da SLTI/MP

Para gerir contratações são necessários diversos elementos, dentre os quais se destacam:



Pessoal adequado em quantidade e qualificação

Para isso, a SLTI/MP tem tomado diversas iniciativas, como a criação da Gratificação Temporária do SISP (GSISP) e do cargo de Analista em Tecnologia da Informação (ATI). Para capacitar os antigos e os novos servidores, foi desenvolvido, em parceria com a ENAP, o Programa DGTI, agora na modalidade Educação a Distância (EaD).



Processos adequados

Para isso, foi publicada a Instrução Normativa nº 04, que nada mais é que um guia de processo de contratação de TI. Com a edição do Manual de Contratação de Soluções de TI (a ser apresentado mais adiante neste módulo), introduziu-se uma visão gráfica daquele processo, com papéis e produtos bem definidos para cada fase e etapa.



Controles adequados

Conforme preconizado nos Acórdãos TCU nº 140/05-P, 786/06-P e 1603/08-P, e fiscalizado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação daquele órgão.



Governança corporativa e da área de TI

Para isso, a SLTI/MP tem promovido a estruturação de Comitês de Tecnologia da Informação nos órgãos integrantes do SISP. Os comitês devem ter representação das unidades de negócio do órgão com delegação de autoridade para priorizar as demandas a serem atendidas pela área de TI.



Gestão orçamentária

Para isso, é necessário identificar claramente o que são gastos de TI e quais as fontes orçamentárias capazes de custeá-los. A previsão dos recursos necessários para as contratações de TI deve constar no PDTI e, a partir daí, ser incorporada nas leis orçamentárias anuais.

SAIBA MAIS!

GSISP e ATI

A principal carência apontada pelos gestores de TI dos ministérios, autarquias e fundações integrantes do Poder Executivo Federal para gerir contratações foi pessoal dedicado e especializado. Diante disso, a SLTI/MP, após extensa negociação com outras áreas do MP, como a Secretaria de Recursos Humanos e a Secretaria de Orçamento Federal, criou a Gratificação do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - GSISP e o cargo de Analista em Tecnologia da Informação - ATI. Ambos têm suas atribuições definidas na Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, fruto de conversão de medida provisória do ano anterior.

A GSISP é uma gratificação voltada a atrair profissionais com experiência e conhecimento em TI, que muitas vezes trabalhavam em outras áreas, para a unidade de TI de seus órgãos. De maneira inovadora na Administração Pública Federal, a SLTI/MP conduziu um processo seletivo interno com critérios objetivos para provimento dessas gratificações.

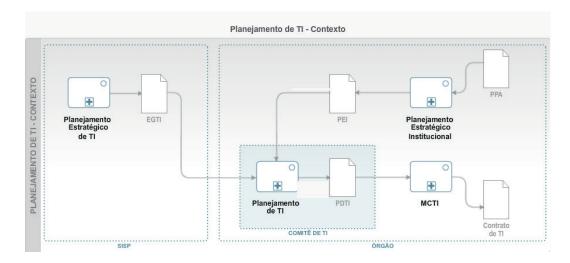
Já os ATI são lotados no MP e têm seu exercício descentralizado nos órgãos do SISP. Eles atuam principalmente em atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle de TI, o que envolve planejamento e gestão de contratações.

Tendo em vista os requisitos elencados acima, o modelo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação proposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) para os órgãos integrantes do SISP (ministérios, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal) se baseia:

- Na estruturação dos recursos humanos de TI;
- No planejamento da contratação;
- No parcelamento das soluções de TI;
- Na prestação e pagamento por serviços mensurados por resultado alcançado e verificado, e não por horas trabalhadas;
- Na avaliação de qualidade dos serviços; e
- No controle efetivo da execução dos serviços (aperfeiçoamento da gestão do contrato).

1.8.1 Planejamento de TI - Contexto

Como vimos, o planejamento da área de TI (expresso por meio do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI) deve estar alinhado ao planejamento estratégico institucional do órgão. Ao mesmo tempo, deve estar alinhado com a Estratégia Geral de TI, revisada anualmente pela SLTI/MP.



1.8.2 Fases das contratações de soluções de TI

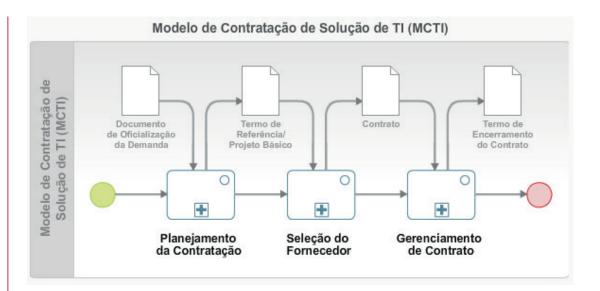


As contratações de Soluções de Tecnologia da Informação deverão seguir três fases (IN 04/10, art. 8º):

- Planejamento da Contratação;
- Seleção do Fornecedor;
- Gerenciamento do Contrato.

A IN 04/10 define muito claramente os marcos de início e encerramento de cada uma dessas fases. Assim, a fase de Planejamento da Contratação se inicia com a assinatura do Documento de Oficialização da Demanda e termina com o encaminhamento pela Equipe de Planejamento da Contratação da minuta de Termo de Referência (ou Projeto Básico) à área de licitações.

O término da fase de Planejamento da Contratação coincide com o início da fase de Seleção do Fornecedor, a qual se encerra com a assinatura do contrato entre o órgão público e o fornecedor selecionado. Inicia-se, então, a fase de Gerenciamento do Contrato, a qual se prolonga até a assinatura do Termo de Encerramento do Contrato.



SAIBA MAIS!

Diferença entre Termo de Referência e Projeto Básico

O Projeto Básico é definido no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, como "o conjunto de elementos para caracterizar a obra, o serviço ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação". Ele deve conter as características, referências e demais elementos necessários à perfeita compreensão do objeto de uma licitação pelos interessados e à execução fiel do contrato.

Já o Termo de Referência foi introduzido pela Lei nº 10.520/02, que trata do pregão. Ele é o instrumento em que o requisitante esclarece aquilo que realmente precisa, trazendo a definição do objeto e os demais elementos necessários à sua perfeita contratação e execução. Percebe-se que as definições são semelhantes e o Tribunal de Contas da União já se manifestou no sentido de que ambos podem ser considerados sinônimos, importando mais o conteúdo do documento do que seu título.

Não obstante, sendo purista, a expressão Projeto Básico deve ser utilizada nos casos regidos pela Lei nº 8.666/93 (incluindo os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação), enquanto o Termo de Referência deve ser utilizado no pregão (eletrônico ou presencial).

1.9 IN 04/2008 x IN 04/2010

A primeira versão da Instrução Normativa (IN) nº 04 foi publicada em 19 de maio de 2008 e entrou em vigor em 2 de janeiro de 2009. Ao longo dos dois primeiros anos de vigência da norma, a SLTI/MP acompanhou sua execução pelos órgãos e entidades do SISP, identificando pontos fortes e oportunidades de melhoria. Desde o início já se previa uma revisão da IN, fruto da experiência que seria acumulada, o que se consubstanciou com a publicação da nova versão da IN 04 em 12 de novembro de 2010, com entrada em vigor em 2 de janeiro de 2011.

Importante destacar que a essência da norma não foi alterada. Sua abrangência, estrutura, fases, etapas, tarefas e artefatos resultantes continuam os mesmos.

Por outro lado, foram identificadas algumas carências, tais como:

- Necessidade de detalhamento do escopo das etapas e fases da norma;
- Necessidade de clarificar as atribuições dos atores;
- Dificuldade de envolvimento das áreas Requisitantes da Solução e Administrativa no Planejamento da Contratação e na Gestão de Contratos;
- Carência de orientação para inclusão e gestão das sanções administrativas;
- Baixo detalhamento da fase de Seleção de Fornecedores.

A partir dessas constatações, a IN 04/2010 traz as seguintes melhorias em relação à versão anterior:

- Ampliação do escopo para Soluções de TI, abrangendo bens e serviços. (A versão 2008 referia-se apenas a serviços);
- Criação da Equipe de Planejamento da Contratação;
 - Integrante Requisitante;
 - Integrante Técnico;
 - Integrante Administrativo;
- Definição dos papéis de Fiscais Contratuais;
 - Fiscal Requisitante;
 - Fiscal Técnico;
 - Fiscal Administrativo;
- Definição das responsabilidades em cada etapa das fases no processo de contratação;
- Criação do Documento de Oficialização da Demanda;
- Mais detalhes para definição das sanções administrativas;
- Mais detalhes na fase de Seleção do Fornecedor.

A figura a seguir apresenta um quadro comparativo resumido do que mudou e do que permaneceu inalterado na IN 04/10 em relação à IN 04/08.

IN 04/2008 x IN 04/2010

O Que Mudou

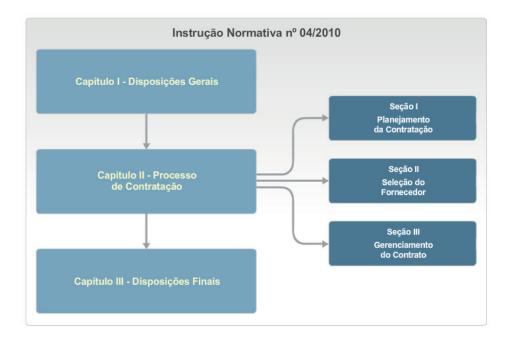
- Ampliação do escopo: Soluções de TI;
- Documento de Oficialização de Demanda;
- Equipe de Planejamento da Contratação;
- Indicações para composição do Termo de Referência;
- Maior detalhamento da Seleção do Fornecedor;
- Fiscais de Contrato.

O Que Não Mudou

- Abrangência: SISP;
- Terceirização da execução das atividades de TI;
- Foco principal: Planejamento da Contratação;
- Alinhamento com PDTI e EGTI;
- Fases e etapas;
- Artefatos resultantes;
- Restrição à contratação por postos de trabalho e pela métrica homem-hora.

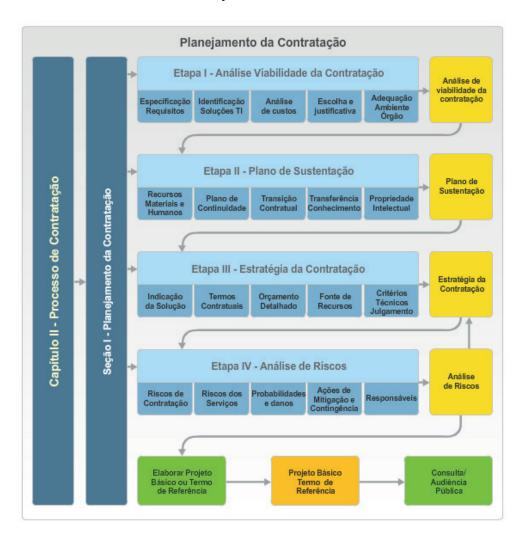
1.10 Instrução Normativa nº 04/2010 - Visão Geral

A IN 04/10 é composta de três capítulos. O primeiro traz as disposições gerais e o último, as disposições finais. O coração da norma está no segundo capítulo, que está dividido em três seções (correspondentes às três fases do processo de contratação).

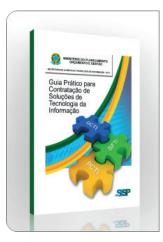


A fase de Planejamento da Contratação começa com o recebimento pela área de TI do Documento de Oficialização da Demanda e é composta de cinco etapas:

- Análise de Viabilidade da Contratação;
- Plano de Sustentação;
- Estratégia da Contratação;
- Análise de Riscos;
- Termo de Referência ou Projeto Básico.



1.11 Guia Prático para Contratação de soluções de TI



O Guia Prático para Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação descreve o modelo de contratação de soluções de TI preconizado pela SLTI/MP aos integrantes do SISP. Ele contém:

- Contextualização do Planejamento de TI na APF;
- Descrição detalhada de processos;
- Artefatos;
- Atores;
- Templates dos artefatos para preenchimento.

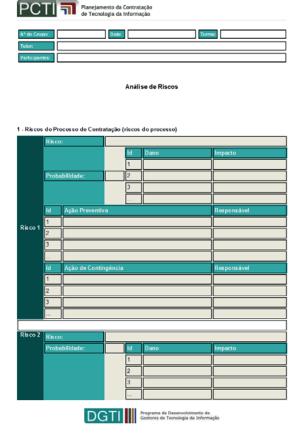
Neste curso, o Guia Prático é utilizado como bibliografia de apoio e deverá ser consultado em diversos momentos ao longo dos próximos módulos. O guia pode ser baixado gratuitamente na página do Núcleo de Contratações de Tecnologia da Informação.

Um dos principais objetivos da revisão da IN 04 realizada em 2010 foi definir claramente os papéis e responsabilidades dos diversos atores envolvidos no processo de contratação.

Para que a TI não ficasse como única responsável, foi definida a Equipe de Planejamento da Contratação, composta por integrantes das áreas técnica, requisitante e administrativa.







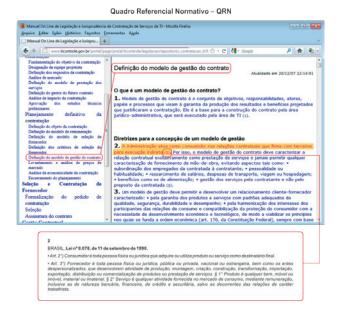
De forma semelhante, na fase de Gerenciamento do Contrato, foram explicitadas as atribuições do gestor do contrato e de três fiscais: técnico, requisitante e administrativo.

O Guia Prático contém ainda templates de todos os artefatos exigidos na IN 04. Os *templates* foram construídos, sempre que possível, em forma de tabela para facilitar seu preenchimento.

1.12 Quadro Referencial Normativo

O Quadro Referencial Normativo - QRN é um recurso disponibilizado pelo Tribunal de Contas da União, que traz um guia para a contratação de serviços de Tecnologia da Informação pelo setor público. Ele está disponível em www.tcu.gov.br/fiscalizacaoti e também em www.ticontrole.gov.br. Contém 153 fontes compiladas da legislação que rege as contratações de TI, além de 289 corolários e 2.054 fundamentações que auxiliam o gestor no planejamento da contratação, na seleção do fornecedor e no gerenciamento do contrato. O QRN é todo composto de hiperlinks que permitem uma navegação tipo web.





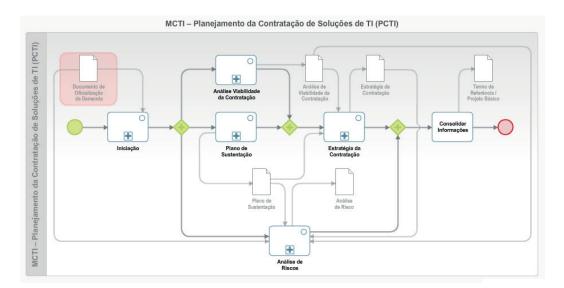
1.13 Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação

A IN 04/2010, em seu art. 4º, afirma que "as contratações deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade".

Assim, a primeira fase do Modelo de Contratação de Tecnologia da Informação é o Planejamento da Contratação de Soluções de TI - PCTI. Esta fase é composta por 5 processos, 41 atividades e produz 6 artefatos:

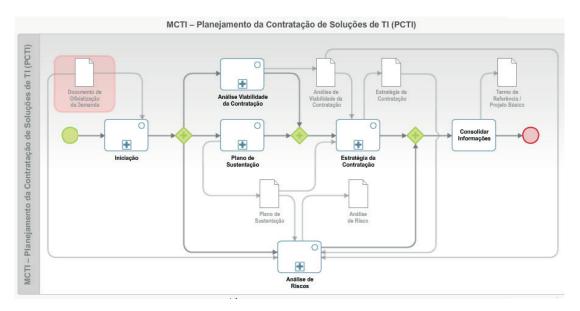
- Documento de Oficialização da Demanda;
- Análise de Viabilidade da Contratação;
- Plano de Sustentação;
- Estratégia da Contratação;
- Análise de Riscos;
- Termo de Referência.

A partir de agora e até o final deste curso, analisaremos em detalhes cada um desses artefatos.



1.14 O Documento de Oficialização da Demanda - DOD

O DOD é o artefato assinado pela área requisitante que formaliza o encaminhamento de uma demanda à área de TI, dando início à fase de Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação, conforme figura a seguir:



SAIBA MAIS!

Por que oficializar a demanda?

A IN 04/08 não trazia necessidade de se oficializar uma demanda de contratação de TI. Isso fazia com que muitas requisições fossem encaminhadas à área de tecnologia de informação verbalmente. Eram as famosas "demandas de corredor". Como não havia registro documentado, muitas vezes ocorriam falhas de interpretação da real necessidade por parte de quem recebia a demanda. Outras vezes, o próprio demandante se esquecia do que havia solicitado, gerando desperdício de trabalho.

Assim, a IN 04/10 introduziu o Documento de Oficialização da Demanda para registrar as solicitações feitas à área de TI.

Finalmente, uma curiosidade histórica: o primeiro nome pensado para o DOD foi "Formulário de Oficialização da Demanda". Porém, o grupo de trabalho que redigiu a IN 04/10 percebeu que a sigla que seria associada a esse nome não soaria bem. Diante disso, ainda antes da publicação da IN, o nome foi alterado de "formulário" para "documento", nascendo assim o hoje conhecido DOD.

Este artefato tem como objetivos:

- Formalizar o início do processo de planejamento da contratação de TI;
- Vincular as necessidades da contratação aos objetivos estratégicos e às necessidades corporativas da instituição, todas elas alinhadas ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação PDTI;
- Indicar a fonte de recursos para a contratação;
- Indicar os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação.

O DOD começa a ser escrito pela área requisitante da Solução de Tecnologia da Informação e é, então, encaminhado à área de TI. Cabe a essa receber a demanda e indicar o Integrante Técnico para compor a Equipe de Planejamento da Contratação (veja item a seguir).

Na sequência, o documento é encaminhado à autoridade competente da área administrativa (nos ministérios, essa autoridade é geralmente o SPOA - Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração), a qual deverá decidir sobre o prosseguimento ou não da contratação (nessa decisão devem ser considerados, dentre outros fatores, o alinhamento com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI da organização e a disponibilidade orçamentária).

Extratos da Legislação: IN 04/10

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

...

XI - Documento de Oficialização da Demanda: documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da Solução a ser atendida pela contratação;

Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação terá início com o recebimento pela Área de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda, a cargo da Área Requisitante da Solução, que conterá no mínimo:

I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI;

II - explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação;

III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e

IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

§ 1º Após o recebimento do Documento de Oficialização da Demanda, a Área de Tecnologia da Informação indicará o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º O Documento de Oficialização da Demanda será encaminhado à autoridade competente da Área Administrativa, que deverá:

- I decidir motivadamente sobre o prosseguimento da contratação;
- II indicar o Integrante Administrativo para composição da Equipe de Planejamento da Contratação, quando da continuidade da contratação; e
- III instituir a Equipe de Planejamento da Contratação.

1.15 Equipe de Planejamento da Contratação

Uma das grandes inovações da IN 04/10 é a instituição da Equipe de Planejamento da Contratação. Trata-se de equipe multidisciplinar, designada pela autoridade competente da área administrativa (normalmente o SPOA), que será a responsável por executar todas as atividades da fase de Planejamento da Contratação e por apoiar o pregoeiro ou comissão de licitação durante a fase de Seleção do Fornecedor.



A Equipe de Planejamento da Contratação é composta por representantes das áreas requisitante, técnica e administrativa do órgão. Seu maior objetivo é promover a integração e facilitar a comunicação entre todas as áreas que precisam estar envolvidas durante todo o processo de contratação.

SAIBA MAIS!

Como instituir a Equipe de Planejamento da Contratação

A Equipe de Planejamento da Contratação é indicada no próprio Documento de Oficialização da Demanda, o qual deverá compor o processo de contratação. Não é necessária uma portaria específica para designá-la nem sua publicação no Diário Oficial da União ou mesmo no Boletim de Pessoal do órgão.

Importante ressaltar que, dependendo da contratação, um mesmo servidor pode desempenhar mais de um papel na Equipe de Planejamento da Contratação. Uma situação em que isso poderia acontecer é quando a demanda for originada na própria área de TI (por exemplo, na renovação do cabeamento estruturado do prédio). Nesse caso, um servidor da área de TI poderia acumular os papéis de Integrante Técnico e Integrante Requisitante.

Por outro lado, um único papel pode ser desempenhado por mais de um servidor. Por exemplo, no planejamento da contratação de uma Solução de TI complexa, pode ser

necessário haver mais de um Integrante Técnico (um especialista em infraestrutura e outro em software, por exemplo). Nesse caso, as responsabilidades de cada um devem ser definidas no DOD.

Trata-se, portanto, de papéis e não de pessoas. Tanto uma pessoa pode acumular mais de um papel, quanto várias pessoas podem desempenhar um único papel.

Extratos da Legislação: IN 04/10

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

...

- III Equipe de Planejamento da Contratação: equipe envolvida no planejamento da contratação, composta por:
- a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área;
- b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área;
- c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área;

...

Encerramento

Encerramos o módulo 1 e aqui estudamos sobre:

- A importância das contratações de TI na Administração Pública Federal
- A relação entre planejamento e contratações
- As normas que regem as contratações na APF, com destaque para a IN 04/2008 e a IN 04/2010.
- O Documento de Oficialização da Demanda primeiro artefato da fase de Planejamento da Contratação de TI;
- A Equipe de Planejamento da Contratação.
- Caso possua alguma dúvida relacionada ao conteúdo, retome os estudos e entre em contato com o seu tutor.