



Enap Escola Nacional de Administração Pública

Maurício José de Souza Araújo

**UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE SOLUÇÕES DE
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA SECRETARIA DE ORÇAMETO
FEDERAL**

Brasília – DF

Julho/2020

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do grau de
Especialista em Planejamento e Orçamento.

Aluno: Maurício José de Souza Araújo

Orientador: Prof. Dr. Roberto Wagner da Silva
Rodrigues

BRASÍLIA

2020

UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NA SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

Maurício José de Souza Araújo

RESUMO

O presente trabalho tem como finalidade analisar a normatividade que rege o processo de aquisição de soluções de tecnologia da informação da administração pública federal e as compras públicas. Consideramos alguns três casos concretos que demonstram a necessidade de mudanças normativas e de procedimentos de modo a reduzir a ineficiência existente nos processos de aquisições de soluções de TI da Secretaria de Orçamento Federal. Para esse mister, percorremos as normas vigentes sobre os processos de aquisições, principalmente em sua fase de planejamento da contratação juntamente com as principais informações dos processos, com especial atenção às durações, em dias, das etapas dos processos específicos da Secretaria. Também identificamos os principais atores envolvidos nos processos, a hierarquização existente para a aprovação das etapas processuais e sua reponsabilidade na morosidade na conclusão das aquisições.

Palavras Chave: Compras. Tecnologia da Informação. Secretaria de Orçamento Federal.

INTRODUÇÃO

As necessidades de tecnologia da informação da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) são estabelecidas anualmente pela Coordenação-Geral de Tecnologia e da Informação (CGTEC/SOF). Predominantemente - por ter a responsabilidade de evoluir, manter e operar o ambiente tecnológico da SOF - a CGTEC divide essas necessidades tecnológicas em projetos de desenvolvimento de sistemas e projetos de infraestrutura tecnológica.

Como a SOF desenvolve internamente o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) que suporta os processos de planejamento e orçamento da União, os projetos de infraestrutura tecnológica demandam constantes aquisições com as devidas dotações orçamentárias para manter e operar todo o parque tecnológico.

Entre os anos de 2017 e 2020, ao consultar a execução da dotação orçamentária da Secretaria, especificamente a referente às despesas de capital, verificou-se a inexistência de valores liquidados e pagos nesses exercícios. Salienta-se que a efetividade financeira das contratações de soluções de TI deveria estar refletida nos pagamentos aos fornecedores, o que, também, deveria estar demonstrado nos valores da execução orçamentária. É importante frisar que do orçamento de despesas de capital da SOF a grande maioria se destina à área de tecnologia da informação.

Em virtude desta constatação e após verificar que alguns processos de aquisições de soluções de TI, iniciados entre 2017 e 2019, estão completamente parados, este trabalho tem o objetivo de analisar, à luz da normatização que rege os processos de compras públicas e especificamente os processos de aquisições de soluções de tecnologia da informação, os motivos da morosidade, sob a estrita perspectiva normativa e temporal. Também, pretende identificar os principais atores envolvidos, analisar a duração de cada fase e sugerir ações que possam diminuir o tempo de conclusão dos processos e com isso contribuir para sua eficiência.

A metodologia adotada será majoritariamente o mapeamento e a análise normativa (constitucional, legal, infralegal) do processo de contratação de soluções de TI, remetendo a algumas referências teóricas e à revisão bibliográfica normativa aplicada ao estudo de alguns casos (processos) de aquisições de soluções de TI da SOF no período citado que, até este momento, não lograram êxito, sugerindo uma situação-problema relevante para pesquisa.

No Capítulo 1 deste trabalho, é feita uma breve exposição do problema enfrentado pela SOF quanto às dificuldades do processo de aquisições de TI no período de 2017 a 2019. Em seguida, o Capítulo 2 tem a finalidade de fazer um breve resumo do que estabelece a legislação nacional, especificamente a Constituição Federal e a Lei 8.666 de 1993 (Lei de Licitações), sobre o tema das compras públicas.

O Capítulo 3 trata do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). O SISP é o responsável pelo “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”. Além dessa importante missão, o SISP estabelece um sistema hierárquico de órgãos e atores que estão diretamente envolvidos nos processos de aquisições de soluções de tecnologia da informação da administração pública federal. (BRASIL, 2011). O capítulo faz uma análise dos casos de aquisições de soluções de TI da Secretaria - apresenta o processo de planejamento de contratação de TI, regulamentado pela Instrução Normativa nº 4 de 2014, e as informações (atos, documentos e datas de finalização de etapas e fases) de alguns processos de aquisição de soluções de TI da SOF no período de 2017 e 2019. Também, descreve eventos que ocorreram após a fase de planejamento da contratação e dificultaram ou impossibilitaram o prosseguimento dos processos.

O Capítulo 4 apresenta uma análise do problema enfrentado pela área de tecnologia da informação da SOF, realizando uma síntese dos dias decorridos em cada etapa, fase e eventos extraordinários dos processos. Mostra, também, a situação atual em que se encontra cada processo estudado.

Ao final, é feita a conclusão de todo o caminho percorrido pelos processos de aquisição da SOF analisados, duração dos procedimentos, hierarquização das decisões de aprovações, eventos supervenientes que dificultaram a eficiência do processo e sugestões para a desburocratização de alguns procedimentos e autonomização de alguns atores relevantes do processo.

1 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) tem entre as suas atribuições, de acordo com o art. 57¹ do Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019, “coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social”. (BRASIL, 2019a).

De modo a automatizar as atividades definidas como de sua competência, a SOF criou um sistema informatizado denominado Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) que, segundo definição da própria secretaria, “é um sistema estruturante do governo brasileiro que suporta os processos de Planejamento e Orçamento ...”. (BRASIL, 2020c).

Em sua estrutura administrativa a Secretaria possui a Coordenação-Geral de Tecnologia e da Informação (CGTEC/SOF) que - segundo o art. 38² do ANEXO V da Portaria nº 11, de 31 de janeiro de 2018 - possui dentre suas atribuições: coordenar a execução das atividades relativas a sistemas e a tecnologia da informação sob sua responsabilidade; planejar e acompanhar aquisições e contratações relativas a tecnologia da informação e fiscalizar sua execução; etc. (BRASIL, 2018c); Ou seja, cabe a CGTEC/SOF a execução de todas as atividades de Tecnologia da

¹ Art. 57. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

- I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;
- II - estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade;
- III - acompanhar a execução orçamentária, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;
- IV - elaborar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- V - orientar, coordenar e supervisionar tecnicamente os órgãos setoriais de orçamento;
- VI - exercer a supervisão da Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, em articulação com as demais unidades interessadas, observadas as diretrizes do Comitê de Gestão das Carreiras do Ministério da Economia;
- VII - estabelecer as classificações orçamentárias da receita e da despesa;
- VIII - acompanhar e avaliar o andamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento e desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais destinados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos;
- IX - acompanhar, avaliar e elaborar estudos sobre as políticas públicas e a estrutura do gasto público; e
- X - acompanhar e propor, no âmbito de sua competência, normas reguladoras e disciplinadoras relativas às políticas públicas em suas diferentes modalidades.

² Art. 38. À Coordenação-Geral de Tecnologia e da Informação, compete no âmbito da SOF:

- I - coordenar a execução das atividades relativas a sistemas e a tecnologia da informação sob sua responsabilidade;
- II - coordenar a implantação e supervisionar a adoção das políticas de tecnologia da informação aprovadas pela SOF;
- III - propor e gerenciar portfólio de serviços de tecnologia da informação, seus padrões, metodologias, normas e diretrizes, monitorando o seu cumprimento;
- IV - apoiar a inovação, pesquisa, avaliação e implantação de produtos e serviços de tecnologia da informação para suporte a atividades do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;
- V - gerir a segurança da informação e comunicações, bem como os riscos e a continuidade dos serviços de tecnologia da informação desta Secretaria; e
- VI - planejar e acompanhar aquisições e contratações relativas a tecnologia da informação e fiscalizar sua execução.

Informação da Secretaria, incluindo aí a gestão de todo o ambiente computacional necessário à utilização do SIOP por todos os órgãos do Sistema de Planejamento e Orçamento da União.

Para conseguir manter o ambiente computacional disponível, íntegro e atualizado tecnologicamente, a CGTEC/SOF necessita realizar aquisições de soluções de TIC que são definidas pelo inciso VII do art. 2º da Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019 (IN01/2019) da Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Economia (BRASIL, 2019d) como sendo:

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

[...]

VII - solução de TIC: conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações;

Contudo, a área de Tecnologia da Informação da SOF, após a realização de seu planejamento anual de TI, tem enfrentado dificuldades em realizar as aquisições necessárias ao seu ambiente computacional. De acordo com o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) (BRASIL, 2017c):

O Planejamento de TI pode ser entendido como um processo gerencial administrativo, de identificação e organização de pessoal, aplicações e ferramentas baseadas em tecnologia da informação (recursos de TI), necessários para apoiar a instituição na execução de seu plano de negócios e no cumprimento de seus objetivos institucionais.

Realizado seu planejamento, em que se estimam os valores necessários para as aquisições, ele é submetido ao corpo diretivo da Secretaria por meio do Comitê Gestor de Informática (CGI). Esse Comitê foi instituído pela SOF, por meio da Portaria nº 5.818, de 30 de maio de 2018 (Portaria 5.818/2018), que cria uma Estrutura de Gestão da Informação em seu Art. 1º³.

O CGI foi definido especificamente pelo inciso I, art. 2º⁴ da Portaria 5.818/2018 - que tem entre suas atribuições, de acordo com o art. 4º⁵: estabelecer princípios estratégicos e diretrizes de gestão

³ Art. 1º Fica instituída a Estrutura de Gestão da Informação da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, que será responsável pela governança e gestão dos planejamentos, diretrizes, processos e ferramentas tecnológicas que atendem ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal - SIPOF.

⁴ Art. 2º A Estrutura de Gestão da Informação da SOF será constituída por:

I - Comitê Gestor da Informação - CGI;

⁵ Art. 4º Compete ao CGI:

I - estabelecer princípios estratégicos e diretrizes de gestão da informação, buscando viabilizar os recursos financeiros, materiais e humanos necessários ao seu cumprimento, alinhados aos objetivos institucionais da SOF e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP e ao arcabouço legal-normativo ao qual a SOF está subordinada;
II - deliberar, caso submetidas à sua apreciação, sobre as demandas relacionadas ao alinhamento entre os processos de negócio da Secretaria e tecnologias associadas, observadas as competências das unidades administrativas da instituição;

da informação, buscando viabilizar os recursos financeiros, materiais e humanos necessários ao seu cumprimento, alinhados aos objetivos institucionais da SOF e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP e ao arcabouço legal-normativo ao qual a SOF está subordinada; deliberar, caso submetidas à sua apreciação, sobre as demandas relacionadas ao alinhamento entre os processos de negócio da Secretaria e tecnologias associadas, observadas as competências das unidades administrativas da instituição. (BRASIL, 2018e)

Cada projeto é submetido ao CGI e após aprovado serve de base para que seus valores estimados sejam a referência para a definição das previsões de despesas de TI do Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA) da SOF. Assim, esses valores estimados das necessidades de aquisições de TI da Secretaria são inseridos no PLOA do próximo exercício fiscal e enviados ao Congresso Nacional para deliberação e aprovação. Após a aprovação pelo Congresso Nacional, a PLOA se transforma em Lei Orçamentária Anual e irá fixar as despesas da União para o próximo exercício fiscal.

Tem-se verificado durante os anos de 2017 a 2019 que a execução orçamentária destinada às despesas de capital (investimento), previstas para a SOF, não estão sendo executadas de forma completa, ou seja, os valores previstos para investimentos não estão sendo gastos em sua totalidade. Esta situação, aliada a não completude dos processos administrativos de aquisições, é um indicador da ineficiência do processo de aquisições de TIC, tendo em vista que a maioria expressiva destas dotações são destinadas a área de TI.

Segundo Leite (2015b, p. 231), despesas de capital “são despesas eventuais marcadas por uma operação financeira relativa a uma aquisição patrimonial (obras, bens móveis ou imóveis etc.) ou uma redução da dívida pública”. Para o entendimento das informações e dados que demonstram essa afirmação faz-se necessário a apresentação de alguns conceitos relativos à execução orçamentária das despesas públicas.

Primeiro, a execução das despesas segue um procedimento estabelecido pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei 4.320/64). Este procedimento é dividido em três fases: empenho, liquidação e pagamento. (BRASIL, 1964). O art. 58⁶ da Lei 4.320/64 define o empenho de despesa como sendo “o ato, emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento.” (BRASIL, 1964). Após a constituição do empenho, a liquidação é a fase que verifica o direito

(...).

⁶ Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

adquirido de credor (origem e o objeto do que se deve pagar, importância exata a pagar, a quem se deve pagar), tendo como fundamento os títulos e documentos do crédito, conforme o art. 63⁷ da Lei 4.320/64. (BRASIL, 1964). O pagamento é a última fase da execução da despesa e, segundo o art. 62⁸ da Lei 4.320/64, somente pode ser efetuado após as fases de empenho e liquidação. (BRASIL, 1964).

Ao examinar essas três fases, podemos analisar se a efetividade do processo de aquisição de uma solução de TIC (bens ou serviço) pode ser constatada através do aspecto orçamentário/financeiro. Para o fornecedor da solução receber os valores devidos, deve ocorrer pelo menos as duas primeiras fases da execução orçamentária: empenho e liquidação da despesa.

Segundo, outros conceitos importantes a serem explicitados são os de Ação Orçamentária e Plano Orçamentário. O Manual Técnico de Orçamento – MTO 2020 da Secretaria de Orçamento Federal (BRASIL, 2020b) define assim Ação Orçamentária como:

Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.

O mesmo Manual Técnico de Orçamento – MTO 2020 (BRASIL, 2020b) estabelece:

Plano Orçamentário – PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto.

A Tabela 1 abaixo, extraída do SIOP (BRASIL, 2020a), apresenta os valores previstos para investimentos, principalmente em Tecnologia da Informação da SOF (Ação Orçamentária: 8861; Plano Orçamentário: 0002) nos anos de 2017 a 2020, e os valores que foram empenhados, liquidados e pagos. Através dos dados fica claro a discrepância entre os valores que foram previstos (dotação inicial) para os investimentos (aquisições de soluções de TIC) e o que foi efetivamente realizado (valores liquidados e pagos).

⁷ Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

⁸ Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Descrição da Alocação de Recursos					Valores em R\$1,00					
Ano	Órgão Orçamentário	Ação	Plano Orçamentário	Grupo de Despesa	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
					10.574.619	10.198.739	11.185.739	1.698.089	0	0
2017	47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário	0002 - Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária	4 - Investimentos	2.545.411	2.545.411	2.545.411	427.891	0	0
2018	47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário	0002 - Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária	4 - Investimentos	1.495.161	1.495.161	3.052.161	1.270.198	0	0
2019	25000 - Ministério da Economia	8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário	0002 - Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária	4 - Investimentos	4.264.000	4.050.800	3.480.800	0	0	0
2020	25000 - Ministério da Economia	8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário	0002 - Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária	4 - Investimentos	2.270.047	2.107.367	2.107.367	0	0	0

Status da Seleção:

Ano	2017, 2018, 2019, 2020
Órgão Orçamentário	25000 - Ministério da Economia, 47000 - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Função	04 - Administração
Ação	8861 - Gestão e Aprimoramento do Processo Orçamentário
Grupo de Despesa	4 - Investimentos
Esfera	10 - Orçamento Fiscal
Plano Orçamentário	0002 - Gestão da Tecnologia e da Informação Orçamentária

Tabela 1: Execução Orçamentária de investimentos TI da SOF (2017 – 2020)

Fonte: SIOP (BRASIL, 2020a)

Como se observa na tabela, a área de Tecnologia da Informação (CGTEC/SOF) da SOF não conseguiu adquirir nenhuma das soluções de TIC previstas em seu planejamento orçamentário. Os dados apresentados são um indicador de que o processo de aquisições das soluções de TIC planejadas pela Secretaria de Orçamento Federal tem algum problema. Considerando que os valores submetidos anualmente para o Projeto de Lei Orçamentária Anual, especificamente os valores das despesas de capital (investimentos), foram planejados, quais as razões que estes projetos e aquisições não foram efetivados?

Para responder a essa indagação, vamos analisar 3 casos de solicitações de aquisições de TIC a fim de verificar o processo percorrido pelas solicitações e identificar os possíveis gargalos que tornaram estas aquisições morosas, conforme descrevemos a seguir:

Caso I: Em 2017, a Coordenação de Desenvolvimento de Sistemas (CODIN/CGTEC/SOF) da CGTEC/SOF necessitava adquirir um software denominado JRebel (Processo SEI/MP 03500.001395/2017-71). Em sua fase de planejamento, esta aquisição tinha valores estimados em R\$ 110.336,44 (cento e dez mil, trezentos e trinta e seis reais e quarenta e quatro centavos) por 36 meses de contrato. (BRASIL, 2017b).

Caso II: Em 2018, a Coordenação de Infraestrutura (COINF/CGTEC/SOF) da CGTEC/SOF planejou e obteve a dotação orçamentária para a aquisição de solução de virtualização de rede (Processo SEI/MP 03500.000736/2018-72). Esta aquisição tinha valores de contratação estimados em R\$ 3.370.796,22 (três milhões, trezentos e setenta mil, setecentos e noventa e seis reais e vinte e dois centavos) por 36 meses de contrato (BRASIL, 2018d); e

Caso III: Em 2019, a CGTEC/SOF encaminhou solicitação para aquisição de Solução de Armazenamento de Dados para Datacenter (Processo SEI/ME 10080.100926/2019-23). (BRASIL, 2019c).

2 COMPRAS PÚBLICAS

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) em seu art. 37⁹ dispõe que “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”. (BRASIL, 1988). Esses princípios são os norteadores de toda atividade da administração pública inclusive das compras que sejam necessárias para o atingimento dos fins públicos. Sendo assim, em seu inciso XXI¹⁰, o art. 37 determina que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes ...”. (BRASIL, 1988).

Um ponto importante a ressaltar relacionado às compras públicas é a necessária observância do princípio da eficiência que deve ser obedecido e perseguido por toda a administração pública. Importante lição nos traz Marinela (2005, p. 41, apud, CARVALHO FILHO, 2013a, p. 30) quando assevera que: “O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, é a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Para atender a esse princípio, no que concerne às compras públicas, é preciso atentar para possíveis custos transacionais causados pelo estabelecimento de uma cadeia de procedimentos que, por inócuos, podem ser parcialmente dispensados sem o prejuízo de suas intenções. Uma cadeia longa de procedimentos, quando desnecessária, além de provocar prejuízos econômicos, pode inviabilizar a execução do processo licitatório no tempo, já que a dotação orçamentária para gastos de TI é anual. Assim, é importante trazer à baila essa associação entre o princípio da eficiência e os custos de transação que, segundo Possas, Fagundes e Pondé (1998, p.11, apud, AZEVEDO, 2015a, p. 27) pode ser definido como:

⁹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

¹⁰ Art. 37 (...).

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[...] o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica.

Já Houthakker (1959, p.145, apud, AZEVEDO, 2015a, p. 28) define custos de transação como sendo os “sacrifícios necessários para concluir uma transação”. A transação em questão neste trabalho é o processo de compras públicas e mais especificamente o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação. Será que o custo de transação ou “sacrifícios necessários para concluir uma transação” que toda normatividade regulamentadora das compras públicas de soluções de TI – Lei de licitações, Instrução Normativa nº 4 de 2014, SISP – vai ao encontro do princípio constitucional da eficiência?

Outro aspecto teórico importante que ampara conceitualmente a licitação pública é a teoria geral dos contratos. Essa teoria informa sobre princípios, requisitos e demais características que compõem os arranjos contratuais a que todos os proponentes devem obedecer como fornecedor-agente para prestar serviços ou fornecer bens ao Estado.

Segundo Gonçalves (2008, p. 2), “um contrato é uma espécie de negócio jurídico que depende, para a sua formação de pelo menos duas partes. É, portanto, negócio jurídico bilateral ou plurilateral”. Contrato é um acordo de vontades entre duas partes para a realização de um negócio. Quando os contratos são celebrados pelas pessoas físicas ou empresas civis, predomina a liberdade contratual, nos termos do 421¹¹ do Código Civil.

Contudo, quando a Administração Pública celebra um contrato com terceiros, há que verificar qual tipo de contratação está sendo realizada e de que maneira ela se posiciona na relação jurídica pactuada. Carvalho Filho (2013a, p. 174) afirma que: “... quando a Administração firma contratos regulados pelo direito privado, situa-se no mesmo plano jurídico da outra parte, não lhe sendo atribuída, como regra, qualquer vantagem especial que refuja às linhas do sistema contratual comum”. Nesta situação, excepcional, a Administração Pública age com paridade de forças a qualquer contratante civil.

Contudo, quando a Administração Pública celebra contratos típicos, contratos administrativos, Carvalho Filho (2013a, p. 175) afirma que estes contratos “sofrem a incidência de normas específicas de direito público, só se lhes aplicando *supletivamente* as normas de direito privado,

¹¹ Art. 421. A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato.

Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual.

...”. Para o mesmo autor, contrato administrativo é “o ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público”. (CARVALHO FILHO, 2013a, p.175).

Para o cumprimento do estabelecido pela CF/88 e para regular os contratos administrativos celebrados pela Administração Pública, em 1993 foi editada a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei 8.666/93). Esta lei regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Importante aspecto trazido pela Lei 8.666/93 é a não obrigatoriedade de todas as compras públicas serem precedidas do processo de licitação. Em seu art. 2º¹², a lei cita que em alguns casos (ressalvas) trazidos em seu texto onde o processo prévio de licitação é dispensado.

Cabe-nos lembrar neste ponto que o processo de licitação pública é o instrumento garantidor da isonomia de condições entre os concorrentes a prover as necessidades materiais e serviços, fornecidos por terceiros, para a administração pública. Ele deve ser seguido, exceto em casos que a legislação afaste a sua utilização. Segundo Justen Filho (2013b, p. 494):

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

No que se refere as compras públicas atingida pela Lei, objeto deste trabalho, especificamente as soluções de TI, a Lei 8.666/93, em seu art. 14, estabelece norma obrigatória que deve ser seguida: “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”. (BRASIL, 1993).

Observa-se a imperiosa necessidade de caracterização detalhada do objeto a ser comprado e a existência e indicação dos recursos orçamentários que honrarão o pagamento do bem adquirido. Os processos de TI da SOF tinham previamente os recursos orçamentários previstos na LOA do exercício vigente ou do próximo exercício, tendo em vista o momento em que cada processo iniciou.

¹² Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Importante salientar que o art. 6º, em seu inciso III¹³, traz a definição de que compra é “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. (BRASIL, 1993). Já em seu art. 15¹⁴, a Lei estabelece requisitos que sempre que possível devem ser seguidos, entre eles: “atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho”.

Após revisar muito sumariamente os conceitos e determinações legais gerais que incidem sobre qualquer processo de compra pública, é importante trazer a este trabalho os tipos de processo de licitação que a Lei 8.666/93 define e suas características. Cada modalidade de licitação tem em sua definição características que definem o número de interessados a participar do processo licitatório, objeto a ser licitado, dentre outras características.

São modalidades de licitação, definidas pelo art. 22 da Lei de Licitações (Lei 8.666/93): “concorrência; tomada de preços; convite; concurso; e leilão”, sendo que as mais importantes para fins deste trabalho são: a concorrência, a tomada de preços e o convite. (BRASIL, 1993).

Segundo o art. 22, §1º, “concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”. (BRASIL, 1993).

A tomada de preços é definida pelo art. 22, §2º como sendo “a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”. (BRASIL, 1993).

Já o convite é definido pelo §3º do referido artigo como sendo:

a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem

¹³ Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

III - Compra - toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente;

¹⁴ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Observa-se claramente que as modalidades de licitação trazem graus diferentes de complexidade. Essa percepção se torna mais nítida após a leitura do art. 23 da Lei 8.666/93. Este artigo subdivide a utilização das modalidades concorrência, tomada de preços e convite em função dos valores estimados dos objetos a serem licitados.

Para fins das compras públicas, exceto obras e serviços de engenharia, deve-se ficar atento aos limites de valores de cada modalidade de licitação, determinados pelo inciso II do referido. (BRASIL, 1993):

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

(...)

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Ou seja, de acordo com a Lei 8.666/93, compras de soluções de TI com valores de contratação estimados de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) poderiam ser realizadas através da modalidade de licitação convite a qual limita em 3 (três) o número de participantes do processo licitatório, tornando-o mais simples do que as demais modalidades.

Para compras de TI com valores de contratação estimados entre R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta reais) poderia ser utilizada a modalidade de licitação tomada de preços.

Outro dispositivo da Lei 8.666/93 que visa simplificar o processo licitatório para compras cujos valores de contratação estimados sejam baixos é o art. 24. Ele trata dos casos em que a licitação é dispensável. Ademais, observa-se ainda que o inciso II¹⁵, do art. 24, estabelece que para o valor limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) – 10% do limite previsto para a modalidade de licitação convite – a licitação pode ser dispensada.

¹⁵ Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

O importante a ser salientado com a exposição destas características das modalidades de licitação é que apesar da referida lei ser minuciosa na determinação dos passos a serem seguidos para que a administração pública realize compras de obras, serviços e bens, há na lei o espírito de simplificar o processo para aquisições com baixos valores estimados de contratação. Todavia, além de ter que seguir o determinado pela Lei de Licitações para efetivamente realizar a compra pública de um bem de tecnologia da informação, existem outras normas e regulamentações que precisam ser seguidas pelos órgãos de TI antes de se chegar a esta fase que tem dificultado essa simplificação.

Cabe então destacar que, entre 2017 e o início de 2019, período que os processos de aquisições de soluções de TI citados neste trabalho iniciaram, estava em vigor a Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014 (IN04/2014) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que dispunha sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação SISP do Poder Executivo Federal. Faremos um estudo das condicionantes criadas por esse instrumento no âmbito do SISP no capítulo seguinte.

3 Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)

O Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) foi criado pelo Decreto 7.579, de 11 de outubro de 2011 (Decreto 7.579/2011). Ele tem como principal objetivo, definido em seu art. 1º:

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. (BRASIL, 2011).

Em seu art. 2º, o Decreto estabelece com uma das finalidades do SISP “estimular o uso racional dos recursos de tecnologia da informação, no âmbito do Poder Executivo federal, visando à melhoria da qualidade e da produtividade do ciclo da informação”. (BRASIL, 2011). No parágrafo 1º do referido artigo, a norma conceitua “recursos de tecnologia da informação” como sendo:

o conjunto formado pelos bens e serviços de tecnologia da informação que constituem a infraestrutura tecnológica de suporte automatizado ao ciclo da informação, que envolve as atividades de produção, coleta, tratamento, armazenamento, transmissão, recepção, comunicação e disseminação. (BRASIL, 2011).

Os objetivos e finalidades do SISP, trazidos pelo Decreto 7.579/2011, são fundamentais para qualquer processo de aquisições de soluções de TI da SOF, pois a área de tecnologia da informação da Secretaria é uma das integrantes do referido sistema.

O SISP é estruturado de forma hierarquizada, sendo constituído de Órgão Central, Órgãos Setoriais, Órgãos Seccionais e Órgãos Correlatos, segundo o art. 3º¹⁶ do Decreto 7.579/2011. (BRASIL, 2011). Essa estrutura, determinada pelo SISP, define atores importantes nos processos de contratações de soluções de TI como será mostrado adiante.

¹⁶ Art. 3º Integram o SISP:

I- como Órgão Central, a Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

II - como Órgãos Setoriais, representadas por seus titulares, as unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação dos Ministérios e dos órgãos da Presidência da República;

IV - como Órgãos Seccionais, representadas por seus titulares, as unidades de administração dos recursos de tecnologia da informação das autarquias e das fundações públicas; 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.

O ator mais importante neste processo é o Órgão Central. Atualmente, este papel é desempenhado pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME) (art. 3º, I, Decreto nº 7.579/2011). (BRASIL, 2011).

Porém, durante os anos de 2017 e 2018, período que compreende alguns casos abordados neste trabalho, o órgão central do SISP era a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SETIC/MP). Situação alterada pelo art. 2º do Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018 (Decreto nº 9.488/2018). (BRASIL, 2018a). Segundo o art. 4º, inciso VI, do Decreto nº 7.579/2011 competia ao órgão central:

Analisar, desenvolver, propor e implementar modelos, mecanismos, processos e procedimentos para aquisição, contratação e gestão centralizadas de bens e serviços comuns de tecnologia da informação e comunicação pelos órgãos e pelas entidades abrangidos pelo SISP. (BRASIL, 2011).

Importante destacar o papel de analisar, propor e implantar processos e procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços comuns de tecnologia da informação a que se refere o excerto acima.

Além do órgão central, outro ator importante no SISP nos processos de aquisições de TI do Ministério da Economia e à época no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão é o seu Órgão Setorial. O Decreto 7.579/2011 - em seu art. 6º, inciso I – determina que compete aos órgãos setoriais: “coordenar, planejar, articular e controlar as ações relativas aos recursos de tecnologia da informação, no âmbito dos respectivos Ministérios ou órgãos da Presidência da República”. (BRASIL, 2011). Saliente-se aqui as ações de coordenação e controle relativas aos recursos de tecnologia da informação.

Atualmente, o papel de órgão setorial do Ministério da Economia é desempenhado pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI/ME), segundo a Lista de Órgãos do SISP. (BRASIL, 2020e). Porém, entre 2017 e 2018, esta função era exercida pela SETIC/MP, de acordo com o sítio eletrônico do SISP. (BRASIL, 2020d). A CGTEC/SOF exerce o papel de órgão correlato na hierarquia do SISP, de acordo com a Lista de Órgãos do SISP. (BRASIL, 2020e). Segundo o Decreto 7.579/2011, em seu art. 8º, os órgãos correlatos têm as seguintes competências:

Art. 8º Compete aos Órgãos Correlatos do SISP:
I - subsidiar a unidade de tecnologia da informação de seu respectivo Órgão Setorial ou Seccional no cumprimento das políticas, diretrizes e normas gerais relativas ao SISP;

- II - subsidiar a unidade de tecnologia da informação de seu respectivo Órgão Setorial ou Seccional na elaboração de políticas, diretrizes, normas e projetos setoriais ou seccionais;
- e
- III - participar dos encontros de trabalho programados para tratar de assuntos relacionados ao SISP.

Verifica-se pela leitura da regra que os órgãos correlatos **não possuem** a competência de coordenar, planejar, articular e controlar as ações relativas aos recursos de tecnologia da informação. Esta competência é reservada aos órgãos setoriais, como visto anteriormente.

O Decreto em seu art. 9º-A¹⁷ estabelece uma regra de vital importância para a simplificação dos processos de aquisições. Nela, o órgão central do SISP estabelecerá limites de valores para que os demais órgãos do sistema tenham que submeter à sua aprovação processos de contratação de bens ou serviços de tecnologia da informação e comunicação. (BRASIL, 2011). Essa norma abre um caminho para que a hierarquização imposta pelo SISP seja relativizada para aquisições de valores que não sejam altos.

3.1 Processo de Contratação de TI do SISP

Os processos de contratação de soluções de TI do SISP são regulados por Instrução Normativa. Em 2019, a IN04/2014 foi substituída pela IN01/2019 da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. Contudo, como a IN04/2014 estava em vigor durante os processos de aquisições de TI tratadas neste trabalho, iremos analisar as determinações que ela trazia para os processos em questão. Logo em seu art.1º a IN04/2014 estabelece que:

As contratações de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) serão disciplinadas por esta Instrução Normativa (IN). (BRASIL, 2014).

Como a SOF, através da CGTEC/SOF faz parte do SISP, todas as suas contratações de soluções de TI estão submetidas à IN04/2014. No início, o §1º¹⁸, alínea “a”, do art. 1º da IN04/2014 afasta a sua incidência em contratações cujo preço estimado seja inferior ao determinado pelo art. 23, inciso II, alínea “a” da Lei 8.666/1993. Atualmente o valor limite é de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (BRASIL, 2014).

¹⁷ Art. 9º-A O Órgão Central do SISP estabelecerá os limites de valores a partir dos quais os órgãos setoriais, seccionais e correlatos do SISP submeterão processos de contratação de bens ou serviços de tecnologia da informação e comunicação à sua aprovação.

¹⁸ Art. 1º (...)

§ 1º Esta IN não se aplica:

I - às contratações cuja estimativa de preços seja inferior ao disposto no art. 23, inciso II, alínea "a" da Lei n º 8.666, de 21 de junho de 1993;

Esta regra é um instrumento de simplificação do procedimento de contratações para aquisições de TI de baixo valor. Contudo, a própria IN04/2014, no §2^o¹⁹ do próprio art. 1^o, obriga todas as contratações a seguirem o que determina seu art. 4^o que exige que “as contratações de que trata esta IN deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI”. (BRASIL, 2014).

Quanto ao processo de contratação em si, o art. 8^o²⁰ da Instrução Normativa o subdivide em 3 (três) fases: planejamento da contratação; seleção do fornecedor; e gestão do contrato. (BRASIL, 2014). Como o tema deste trabalho é o estudo do processo de aquisição de soluções de TIC da SOF e, como foi mostrado na Tabela 1, entre 2017 e 2020 não ocorreram despesas liquidadas nem pagas do orçamento aprovado para a Secretaria, será abordada a fase de planejamento de contratação de 3 (três) processos, usados aqui como estudos de caso, conforme mencionados anteriormente, que foram iniciados em 2017, 2018 e 2019.

A Tabela 2 apresenta as informações básicas dos processos.

Ano	Objeto de contratação	Nº do processo eletrônico
2017	Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel.	SEI/MP 03500.001395/2017-71 SEI/ME 03500.001395/2017-71
2018	Solução de Virtualização de Rede.	SEI/MP 03500.000736/2018-72 SEI/ME 03500.000736/2018-72
2019	Solução de Armazenamento para Datacenter.	SEI/ME 10080.100926/2019-23

Tabela 2: Processos de Contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL, 2018d); SEI/ME (BRASIL, 2017a); SEI/ME (2018b); SEI/ME (2019c).

O art. 9^o da IN04/2014 determina que a fase de planejamento da contratação é composta das fases de: instituição da equipe de planejamento da contratação; estudo técnico preliminar da contratação; análise riscos; e termo de referência ou projeto básico. (BRASIL, 2014).

Importante salientar o disposto no §2^o do art. 9^o que estabelece a obrigatoriedade da execução de todas as etapas da fase de planejamento da contratação, mesmo nos casos de inexigibilidade;

¹⁹ Art. 1^o (...)

§ 2^o O art. 4^o desta IN deverá ser sempre observado, mesmo nos casos enquadrados parágrafos anteriores deste artigo.

²⁰ Art. 8^o As contratações de Soluções de Tecnologia da Informação deverão seguir três fases:

I - Planejamento da Contratação;

II - Seleção do Fornecedor; e

III - Gestão do Contrato.

dispensa de licitação; criação a adesão à ata de registro de preços; ou contratações com uso de verbas de organismos internacionais. (BRASIL, 2014).

O início da fase de planejamento da contratação de soluções de TI ocorre, segundo o art. 11 da IN04/2014, pelo:

recebimento pela Área de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda - DOD, a cargo da Área Requisitante da Solução, para instituição da Equipe de Planejamento da Contratação, (...). (BRASIL, 2014).

A área de tecnologia da informação é definida no art. 2º, inciso II, da IN04/2014, como sendo a “unidade setorial ou seccional do SISP, bem como área correlata, responsável por gerir a Tecnologia da Informação do órgão ou entidade”. (BRASIL, 2014). O inciso I do mesmo artigo traz a definição de área requisitante como sendo a “unidade do órgão ou entidade que demande a contratação de uma Solução de Tecnologia da Informação”. (BRASIL, 2014).

Já o inciso XII do art. 2º da IN04/2014 define Documento de Oficialização da Demanda (DOD) como sendo o “documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da Solução a ser atendida pela contratação”. (BRASIL, 2014).

Na Tabela 3 abaixo, são mostradas as datas de assinatura e envio dos DODs relativos aos processos de contratação da SOF. A área requisitante das contratações é a CGTEC/SOF e as áreas destinatárias são as áreas de tecnologia da informação dos respectivos Ministérios (Planejamento e Economia) que, após o recebimento do DOD, avaliaram o alinhamento da contratação ao PDTI e indicaram o integrante técnico para composição da equipe de planejamento da contratação (art. 11, §1º, IN04/2014). (BRASIL, 2014).

Processos	Requisitante	Data assinatura e envio	Área destino (TI)
Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel.	CGTEC/SOF	02/10/2017	DETIC/SETIC/MP
Solução de Virtualização de Rede.	CGTEC/SOF	12/06/2018	DETIC/SETIC/MP
Solução de Armazenamento para Datacenter	CGTEC/SOF	26/08/2019	CGCAQ/DTI/ME

Tabela 3: Datas de assinatura e envio dos DODs dos processos de contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL 2018d); SEI/ME (2019c).

No Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a área de tecnologia da informação responsável pela indicação do integrante técnico era o Departamento de Estruturação de Soluções

e Serviços de Tecnologia da Informação Comunicação (DETIC) da SETIC. No Ministério da Economia, a área responsável pela indicação dos integrantes técnicos é a Coordenação-Geral de Contratos e Aquisições de Tecnologia da Informação (CGCAQ) da DTI.

O passo seguinte da fase de planejamento da contratação é a indicação dos integrantes técnicos e administrativo pelas áreas responsáveis, de acordo com os §§1º e 2º²¹ do art. 11 da IN04/2014. A Tabela 4 apresenta as áreas responsáveis pelas indicações e as datas em que estas ações foram realizadas.

Processos	Indicação integrante técnico	Data indicação	Indicação integrante administrativo	Data indicação
Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel.	CGATI/DETIC/SETIC/MP	10/11/2017	CCOMP/SAA/MP	24/11/2017
Solução de Virtualização de Rede.	DETIC/SETIC/MP	03/08/2018	CCOMP/SAA/MP	07/08/2018
Solução de Armazenamento para Datacenter	CGCAQ/DTI/ME	-	-	-

Tabela 4: Datas de indicação dos integrantes técnicos e administrativos dos processos de contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL 2018d); SEI/ME (2019c).

Verifica-se pelos dados que houve o prosseguimento do processo nos 2 (dois) primeiros casos de contratações, porém no processo de contratação de Solução de Armazenamento para Datacenter não houve ainda as indicações dos representantes técnicos nem administrativo para a instituição da equipe de planejamento da contratação. Este último processo está parado desde a apresentação do Documento de Oficialização da Demanda (DOD).

O art. 12, em seus incisos e parágrafos, define as características e formalidades necessárias para a aprovação e assinatura do Estudo Preliminar de Contratação. Nos processos de aquisição de soluções de TI da SOF, os Estudos Técnicos Preliminares foram assinados pelos integrantes técnico e requisitante nas datas listadas na Tabela 5.

²¹ Art. 11 (...)

§ 1º Após o recebimento do DOD, a Área de Tecnologia da Informação avaliará o alinhamento da contratação ao PDTI e indicará o Integrante Técnico para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º O DOD 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 IV.

Processos	Data da assinatura do 1º Estudo Técnico Preliminar	Data da assinatura do Estudo Técnico Preliminar final
Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel.	15/12/2017	09/10/2018
Solução de Virtualização de Rede.	-	24/09/2018

Tabela 5: Datas das aprovações/assinaturas dos Estudos Técnicos Preliminares dos processos de contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL 2018d).

Verifica-se que no processo de planejamento da contratação das licenças de uso do software JRebel foi aprovado um 1º (primeiro) Estudo Técnico em 15/12/2017 e após diversas iterações no processo um derradeiro Estudo Técnico Preliminar foi aprovado em 09/10/2018.

Outro documento exigido pela IN04/2014, em seu art. 13 e incisos²², como requisito da fase de planejamento da contratação é a Análise de Riscos. Ele tem dentre suas finalidades a identificação dos principais riscos que possam: comprometer o sucesso dos processos de contratação e de gestão contratual; identificação dos principais riscos que possam fazer com que a Solução de Tecnologia da Informação no alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação; etc. (BRASIL, 2014).

A Tabela 6 apresenta as datas em que os documentos de Análise Riscos foram assinados e aprovados nos processos de aquisição de soluções de TI da SOF.

Processos	Data da assinatura da Análise de Riscos
Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel.	09/10/2018
Solução de Virtualização de Rede.	01/10/2018

Tabela 6: Datas das aprovações/assinaturas das Análises de Riscos dos processos de contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL 2018d).

²² Art. 13. A Análise de Riscos será elaborada pela Equipe de Planejamento da Contratação contendo os seguintes itens:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer o sucesso dos processos de contratação e de gestão contratual;

II - identificação dos principais riscos que possam fazer com que a Solução de Tecnologia da Informação não alcance os resultados que atendam às necessidades da contratação;

III - mensuração das probabilidades de ocorrência e dos danos potenciais relacionados a cada risco identificado;

IV - definição das ações previstas a serem tomadas para reduzir ou eliminar as chances de ocorrência dos eventos relacionado a cada risco;

V - definição das ações de contingência a serem tomadas caso os eventos correspondentes aos riscos se concretizem;

e

VI - definição dos responsáveis pelas ações de prevenção dos riscos e dos procedimentos de contingência.

A última etapa da fase de planejamento da contratação é a elaboração e aprovação do Termo de Referência ou Projeto Básico. Segundo o caput do art. 14 da IN 04/2014, “O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação e ...”. (BRASIL, 2014). É este documento que trará a definição e descrição do objeto, a justificativa para sua contratação, e a especificação de seus requisitos, dentre outras características (art. 14²³, IN04/2014). (BRASIL, 2014).

Nos processos de aquisição de soluções de TI da SOF, os Termos de Referência foram assinados pela equipe de planejamento da contratação nas datas listadas na Tabela 7. Verifica-se que houve a apresentação de um 1º Termo de Referência e após iterações processuais o Termo de Referência foi retificado e uma versão final foi aprovada em data posterior.

Processos	Data da assinatura do 1º Termo de Referência	Data da assinatura do Termo de Referência final
Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel.	15/12/2017	03/10/2018
Solução de Virtualização de Rede.	31/10/2018	12/11/2018

Tabela 7: Datas das assinaturas dos Termos de Referência dos processos de contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL 2018d).

Após as etapas de planejamento da contratação com o cumprimento de todos os requisitos existentes na IN04/2014 para a elaboração dos documentos necessários (DOD, Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo de Referência), o art. 14, §6^{o24} da Instrução Normativa determina que o Termo de Referência seja assinado pela equipe de planejamento da contratação e

²³ Art. 14. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação a partir do Estudo Técnico Preliminar da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

I - definição do objeto da contratação, conforme art. 15;

II - justificativa para contratação e descrição da Solução de Tecnologia da Informação, conforme art. 16;

III - especificação dos requisitos da contratação, conforme art. 17;

IV - definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, quando aplicável, conforme art. 18;

V - Modelo de Execução do contrato, conforme art. 19;

VI - Modelo de Gestão do contrato, conforme art. 20;

VII - estimativas de preços da contratação, conforme art. 22;

VIII - adequação orçamentária e cronograma físico financeiro, conforme art. 23;

IX - regime de execução do contrato, conforme art. 24; e

X - critérios para seleção do fornecedor, conforme art. 25.

²⁴ Art. 14 (...)

§ 6º O Termo de Referência ou Projeto Básico será assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação e aprovado pela autoridade competente.

aprovado pela autoridade competente para que seja encaminhada ao órgão responsável pela etapa de seleção do fornecedor. (BRASIL, 2014).

Nos processos de contratação de TI da SOF, analisados neste trabalho, as aprovações da autoridade competente ocorreram nas datas que constam na Tabela 8 pelo Secretário da SETIC/MP, órgão setorial do SISP no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, à época em que estas fases ocorreram.

Processos	Autoridade competente para aprovação	Documento de aprovação	Data da aprovação do Termo de Referência
Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel.	SETIC/MP	Nota técnica 26106 (SEI/MP 7258811)	19/10/2018
Solução de Virtualização de Rede.	SETIC/MP	Nota Técnica 26720 (SEI/MP 7426915)	03/12/2018

Tabela 8: Datas das aprovações dos Termos de Referência dos processos de contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL 2018d).

Finalizada a fase de planejamento da contratação pela Área de Tecnologia da Informação, a IN04/2014 estabelece, em seu art. 27, que terá início a fase de seleção do fornecedor. Esta fase inicia com o encaminhamento do Termo de Referência pela Área de Tecnologia da Informação à Área de Licitações.

Nos dois processos que ainda tramitavam para a contratação de soluções de TI da SOF, a SETIC/MP (área de tecnologia da informação) os enviou à Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) da Secretaria Executiva (SE) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (área de licitações) que acusou o recebimento nas datas mostradas na Tabela 9.

Processos	Data do envio/recebimento dos Termos de Referência
Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel.	19/10/2018
Solução de Virtualização de Rede.	04/12/2018

Tabela 9: Datas dos envios e recebimentos dos Termos de Referência dos processos de contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL 2018d).

O art. 28 da IN04/2014 estabelece que “Caberá a Área de Licitações conduzir as etapas da fase de Seleção do Fornecedor”. A partir deste momento, o protagonismo da condução do processo de aquisições das soluções de TI é da Área de Licitações. (BRASIL, 2014).

Segundo o art. 26²⁵ da IN04/2014, a fase de seleção do fornecedor será regida, dentre outras normas, pela Lei 8.666/1993; ou seja, pelo menos em 2 (dois) dos 3 (três) processos de contratações de soluções de TI requisitados pela área de informática da SOF (CGTEC/SOF) atingiram a finalização da fase de planejamento de contratação que a normatização do governo federal exige. A partir deste ponto, deveria ser iniciada as fases de contratação das soluções pela área de licitações do ministério ao qual a SOF estava subordinada.

3.2 Eventos Posteriores à Fase de Planejamento Da Contratação

Após os eventos registrados da fase de planejamento da contratação, e a expectativa de prosseguimento das contratações com a fase de seleção do fornecedor, ocorreram eventos que suspenderam, interromperam ou prorrogaram as contratações aqui descritas, prejudicando a eficiência do processo.

Em 01 de janeiro de 2019, é publicada a Medida Provisória nº 870 (MP 870/2019) que estabelecia a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. (BRASIL, 2019b). A MP 870/2019 cria o Ministério da Economia - em seu art. 19, inciso VI²⁶ – com a estrutura de diversos Ministérios, entre eles o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de acordo com o art. 57, inciso I²⁷. (BRASIL, 2019b). Isso altera toda a estrutura hierárquica tanto do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) quanto das Áreas de Licitação dos Ministérios envolvidos na criação do Ministério da Economia. Analisaremos a seguir o que se desencadeou nessa fases para cada caso em nosso estudo.

3.2.1 CASO I: Aquisição de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel

No dia 02 de janeiro de 2019, a Coordenação de Compras da Coordenação-Geral de Aquisições da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, agora no Ministério da Economia, enviou despacho informando da impossibilidade de atender à solicitação de contratação das de licenças de uso, em modo compartilhado, do software JRebel, e solicitando a manifestação quanto ao interesse da

²⁵ Art. 26. 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 5.450, de 2005, no Decreto nº 7.174, de 2010, no Decreto nº 7.892, de 2013 e no Decreto nº 8.250, de 2014.

²⁶ Art. 19. Os Ministérios são os seguintes:

(...)

VI - da Economia;

²⁷ Art. 57. Ficam transformados:

I - o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Ministério do Trabalho no Ministério da Economia;

condução do referido processo mediante alterações no termo de referência e na pesquisa de preços, conforme trecho abaixo:

Considerando que, apesar de todos os esforços empreendidos por esta SAA, não foi possível atender à solicitação de contratação de que trata o presente processo, motivo pelo qual encaminhamos os autos a essa Coordenação para que se manifeste quanto ao interesse na sua condução no exercício corrente e, em caso positivo, que efetue eventuais alterações no Termo de Referência, bem como nova pesquisa de preços, para atualização dos valores ofertados pelo mercado.

Destacamos que a intempestividade no envio da presente demanda, conforme solicitado no Memo Circular nº 257/2018-MP, SEI 6352090, redundou em inafastável entrave para seu atendimento ainda naquele exercício, além de ter havido conflito entre esta e outras contratações já em andamento com grau de prioridade definido em instância superior.

Brasília/DF, 02 de janeiro de 2019. (BRASIL, 2017b).

Ou seja, em 02 de janeiro de 2019, um processo que foi iniciado no final de 2017 e já estava na fase de seleção do fornecedor volta a fase de planejamento da contratação. Em 08 de janeiro de 2019, a Coordenação-Geral de Aquisições de Tecnologia da Informação e Comunicação (CGATI/SETIC) envia despacho solicitando a manifestação da área requisitante da contratação (CGTEC/SOF) sobre o interesse no prosseguimento do processo de aquisição e caso afirmativo efetuando os ajustes nos “artefatos” do planejamento da contratação, conforme trecho abaixo:

Tendo em vista a manifestação da CCOMP-SAA (SEI 7725863), encaminho os autos a essa Coordenação, para que se manifeste quanto ao interesse no prosseguimento da Aquisição de licenças de softwares do tipo JRebel.

E caso afirmativo, revisar/alterar os artefatos de planejamento da contratação, com o objetivo de verificar se há mudanças nos artefatos quanto à nova estrutura do Ministério da Economia, realizar o alinhamento ao PDTIC corrente, bem como proceder à nova pesquisa de preços, para atualização dos valores ofertados pelo mercado.

Brasília/DF, 08 de janeiro de 2019. (BRASIL 2017b).

Em 10 de abril de 2019, a área requisitante da contratação (CODIN/CGTEC/SOF) encaminha novo Documento de Oficialização da Demanda (DOD) reiterando a necessidade da contratação das licenças do software JRebel. (BRASIL, 2017a). Devido a excessiva demora na concretização da aquisição das licenças do software JRebel, em 04 de fevereiro de 2020, a área requisitante através de Despacho abaixo transcrito, solicita o encerramento do processo de contratação.

À Coordenação de Aquisições de TI,

- 1) A Coordenação de Desenvolvimento de Sistemas- Codin solicita o encerramento deste processo de contratação.
- 2) Os motivos para a solicitação são:

- a) O primeiro processo de tentativa de aquisição iniciou-se em setembro de 2017, no âmbito do antigo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG. Nesse momento, a aquisição da ferramenta era de muita utilidade, dado que ela traz muita agilidade no desenvolvimento de sistemas que utilizam a linguagem de programação Java. Nessa época, quase todas as funcionalidades do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop ainda estavam sendo desenvolvidas na arquitetura monolítica. Essa arquitetura utiliza Java como linguagem de programação. Linguagem para qual, o JRebel dá total suporte para deploys automáticos após a modificação do código.
- b) Durante o ano de 2018, a Codin tentou lograr êxito na contratação, porém as constantes idas e vindas do processo não permitiram sua conclusão.
- c) Com a reforma administrativa, ocorrida em 2019. O MPOG foi incorporado ao Ministério da Economia - ME. Esse processo fez com que fosse necessário recomençar o processo novamente do zero.
- d) Durante o ano de 2019, novamente, não tivemos êxito em efetuar a contratação da ferramenta.
- e) O cenário atual do desenvolvimento do Siop é um desenvolvimento híbrido. Atualmente, funcionalidades novas estão, preferencialmente, sendo desenvolvidas na arquitetura de microserviços. Nessa arquitetura, não utilizamos Java como linguagem de programação. Portanto, para desenvolvimento na nova arquitetura, essa ferramenta não traz benefícios. Ainda utilizamos Java nas funcionalidades do sistema que não foram migradas para a arquitetura monolítica. Hoje, a maior parte das funcionalidades ainda está na arquitetura monolítica.
- f) Se tivéssemos segurança de que a efetiva contratação aconteceria em poucos meses, algo em torno de seis meses, teríamos interesse em continuar com o processo de contratação. Pois, ainda temos um horizonte de, pelo menos, três anos de manutenção das funcionalidades desenvolvidas na antiga arquitetura. Contudo, as duas experiências anteriores nos mostram que o processo de contratação demandará mais tempo.
- h) Um dos integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação não está mais no órgão. Isso irá adicionar mais um tempo no processo global da contratação, pois requer uma nova publicação em portaria da Equipe de Planejamento da Contratação.
- g) Já que o Siop está passando por um processo de mudança de arquitetura e não conhecemos o tempo total que a efetiva contratação pode levar, achamos mais seguro conviver com as dificuldades trazidas pela ausência da ferramenta do que prosseguir com a sua contratação.

Por todos os motivos listados acima, reiteramos o desejo de encerrar esse processo de contratação.

Brasília, 04 de fevereiro de 2020. (BRASIL, 2017a).

3.2.2 CASO II: Aquisição de Solução de Virtualização de Rede

Em 06 de maio de 2019, a Coordenação de Aquisições de TIC da Diretoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Economia edita um despacho determinando a reanálise, pelo órgão requisitante (COINF/CGTEC/SOF), da contratação da Solução de Virtualização de Rede que já estava na fase de seleção de fornecedor pela Área de Licitações. E, caso seja avaliada a necessidade

de contratação, seja aberto outro Documento de Oficialização da Demanda, com a indicação do integrante requisitante e integrante técnico, conforme trecho abaixo:

Considerando a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, a qual estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, torna-se necessária reanálise da necessidade da contratação, tendo em vista a criação do Ministério da Economia, composto pelos extintos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério do Trabalho, Ministério da Fazenda e Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Caso decida pelo prosseguimento da contratação, solicita-se que seja aberto novo Documento de Oficialização da Demanda, com a indicação do integrante requisitante e integrante técnico.

Brasília, 06 de maio de 2019. (BRASIL, 2018b).

Assim, tendo iniciado em agosto de 2018 com um Documento de Oficialização de Demanda, de acordo com a IN04/2014, e após ter percorrido todos os requisitos da fase de planejamento de contratação e já estar na fase de seleção do fornecedor, em maio de 2019, a aquisição em questão deve retornar ao início de todo o processo de aquisição de soluções de TI.

Em 01 de julho de 2019, a área requisitante, através de despacho, reitera a necessidade de contratação da solução de virtualização de rede, conforme trecho abaixo:

Tendo em vista a solicitação de reanálise da necessidade da contratação indicada no Despacho DTI-CATIC 2269353 e considerando a estrutura e competências desta Secretaria de Orçamento Federal após a edição da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, esta Coordenação-Geral de Tecnologia e da Informação reitera a motivação, justificativas, benefícios e resultados esperados já devidamente descritos e autorizados no Documento de Oficialização da Demanda - DOD 2219674, elaborado em julho de 2018. Ainda assim, indica os mesmos integrantes do referido documento a compor a Equipe de Planejamento da Contratação de que trata a Instrução Normativa nº 04, de 11 de setembro de 2014.

Importa salientar que os demais documentos que compõem o processo de aquisição: Estudo Técnico Preliminar (2219680), Análise de Riscos (2219684), Mapa de Comparativo de Preços (2219687) e Termo de Referência (2219691) seguiram o processo vigente no então Ministério do Planejamento. O conteúdo, apesar de não ter seu mérito alterado, deve ser ajustado, tendo em vista o tempo decorrido desde sua última revisão e a nova estrutura do Ministério da Economia.

Brasília, 01 de julho de 2019. (BRASIL, 2018b).

Em 26 de novembro de 2019, é assinada Portaria nº 10296, de 12 de novembro de 2019 que designa a Equipe de Planejamento da Contratação. (BRASIL, 2018b). Em 12 de fevereiro de 2020, como última movimentação do processo, a área requisitante e a equipe técnica encaminham os artefatos revisados (Documento de Oficialização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Análise de

Riscos; Termo de Referência) da fase de planejamento da contratação para análise e providências da Área de Tecnologia da Informação do órgão setorial do SISP do Ministério da Economia, conforme trecho abaixo:

Encaminha-se os artefatos abaixo para análise e providências, considerando o Documento de Oficialização da Demanda (DOD) - 2219661, Estudo Técnico Preliminar (2219680), Análise de Riscos (2219684) e Nota Técnica STI 26720/2018-MP (2219695):

Termo de Referência em formato editável (6460629).

Planilha de pesquisa de preços (6460688).

Anexo da pesquisa de preços (6460723).

Cabe acrescentar que a pesquisa de preços foi realizada apenas considerando preços públicos encontrados. Também foi observado o Acordo Corporativo nº 4/2020 entre a SGD e VMware (disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/acordo-corporativo-vmware>), mas cujas licenças não incluem as objetivadas por esta contratação.

Desta forma, solicita-se o encaminhamento da referida contratação para análise.

Reitera-se que a dotação orçamentária que custeará a referida aquisição será definida pela COGER-SOF.

Brasília, 12 de fevereiro de 2020. (BRASIL, 2018b).

4 ANÁLISE DO PROBLEMA NOS PROCESSOS DA SOF

Após a exposição do regramento normativo que rege qualquer processo de contratação de TI dos órgãos integrantes do SISP e dos fatos e dados que nortearam os 3 (três) processos de aquisições da SOF abordados neste trabalho, a Tabela 10 apresenta uma síntese das mais importantes etapas do processo de planejamento da contratação, exigidos pela IN04/2014, e de outros eventos relevantes para a análise da ineficiência dos processos de aquisição de soluções de TI da SOF.

Fase/Etapa	Licenças JRebel		Virtualização de rede		Armazenamento Datacenter	
	Data final	Dias	Data final	Dias	Data final	Dias
Início do processo	02/10/2017	0	12/06/2018	0	26/08/2019	0
<i>Planejamento da Contratação</i>	<i>19/10/2018</i>	<i>382</i>	<i>04/12/2018</i>	<i>175</i>		<i>295</i>
Documento de Oficialização da Demanda	02/10/2017	0	12/06/2018	0	26/08/2019	0
Estudo Técnico Preliminar	09/10/2018	372	24/09/2018	104	-	-
Análise Riscos	09/10/2018	0	01/10/2018	7	-	-
Termo de Referência	19/10/2018	10	04/12/2018	64	-	-
Seleção do Fornecedor	-	-	-	-	-	-
Reinício do processo	02/01/2019	457	06/05/2019	328	-	-
Planejamento da Contratação	10/04/2019				-	-
Documento de Oficialização da Demanda	10/04/2019	555	01/07/2019	384	-	-
Estudo Técnico Preliminar	-	-	-	-	-	-
Análise Riscos	-	-	-	-	-	-
Termo de Referência	-	-	-	-	-	-

Fase/Etapa	Licenças JRebel		Virtualização de rede		Armazenamento Datacenter	
	Data final	Dias	Data final	Dias	Data final	Dias
Seleção do Fornecedor	-		-		-	
<i>Momento atual</i>	-	-	16/06/2020	735	16/06/2020	295
Desistência do processo	04/02/2020	855	-	-	-	-

Tabela 10: Lاپso temporal, em dias, das fases, etapas e eventos dos processos de contratação de soluções de TI da SOF (2017 – 2019)

Fonte: SEI/MP (BRASIL, 2017b); SEI/MP (BRASIL, 2018d); SEI/ME (BRASIL, 2017a); SEI/ME (2018b); SEI/ME (2019c).

Quanto a demanda de aquisição de licenças de uso do software JRebel, a fase de planejamento da contratação durou 382 (trezentos e oitenta e dois) dias. Importante frisar que esta fase foi completamente realizada com todas as exigências, requisitos, assinaturas e aprovações necessárias.

Quando pronto para ser iniciado o processo de seleção do fornecedor e licitação, e após 457 (quatrocentos e cinquenta e sete) dias do início do processo, ocorre uma determinação da área de licitações do recém-criado Ministério da Economia a solicitar a manifestação de interesse do prosseguimento do processo de aquisição e determinando o reinício de todo processo.

A área requisitante (CODIN/CGTEC/SOF), ante a necessidade do software em questão, submete outro documento de oficialização da demanda (DOD). Neste momento já havia transcorrido 555 (quinhentos e cinquenta e cinco) dias da primeira solicitação. Contudo, no dia 04 de fevereiro de 2020, após 855 (oitocentos e cinquenta e cinco) dias do pleito inicial de contratação e sem obter êxito, a área requisitante manifesta a desistência da contratação.

A fase de planejamento da contratação da Solução de Virtualização de Rede durou 175 (cento e setenta e cinco) dias. Foi, também, completamente realizada com todas as exigências, requisitos, assinaturas e aprovações necessárias.

Quando pronto para ser iniciado o processo de seleção do fornecedor, e após 328 (trezentos e vinte e oito) dias do início do processo, ocorre uma determinação da área de tecnologia da informação – órgão setorial do SISP - do recém-criado Ministério da Economia para a reanálise da necessidade da contratação, determinando o reinício de todo processo.

A área requisitante (COINF/CGTEC/SOF), ante a necessidade da solução de virtualização de rede, submete outro documento de oficialização da demanda (DOD). Neste momento já havia transcorrido 384 (trezentos e oitenta e quatro) dias da primeira solicitação. Este processo de

aquisição de soluções de TI da SOF encontra-se sem movimentação e no dia 16 de junho de 2020 completou 735 dias do primeiro ato de solicitação de contratação.

Por final, o processo de contratação de solução de TI para Armazenamento em Datacenter foi iniciado em 26 de agosto de 2019, através do ato inicial de publicação assinada do documento de oficialização de demanda (DOD) e até o dia 16 de junho de 2020 - 295 (duzentos e noventa e cinco) dias do início do processo - não foi verificada movimentação para as outras etapas da fase de planejamento da contratação.

CONCLUSÃO

A análise do processo de aquisição de bens e serviços de TI da Secretaria de Orçamento Federal visa contribuir não só para a melhoria do processo, como também para uma maior compreensão da complexidade trazida pelos diversos normativos específicos de TI que geram incertezas com aumento do risco do principal Sistema estruturante da Administração Pública começar a produzir erros e inconsistências. O objetivo desse trabalho foi apontar para soluções e possibilidades de simplificação, sem o prejuízo do regramento constituído, que pode também ser alterado.

Assim fazemos algumas considerações que julgamos pertinentes para esse aprimoramento. Primeiro, o excesso de etapas e obrigações leva a um incremento do custo de transação, seja do ponto de vista econômico (recursos alocados e tempo) quanto administrativos envolvendo pessoas e instrumentos jurídico-administrativos. Segundo, verificamos a ausência de domínio (“ownership”) do processo que, embora seja de responsabilidade da CGTEC/SOF, que não é a única interessada, não tem governabilidade sobre as ações administrativas sequentes dadas todas as exigências demandas pelas normas. Terceiro, há a necessidade de um acompanhamento rigoroso de cada etapa do processo, cobrando de seus responsáveis a ação devida por dever de ofício.

Para que esta missão e outras relacionadas aos aspectos de tecnologia da Secretaria seja possível, a CGTEC/SOF anualmente realiza um planejamento de TI, sendo que uma das finalidades é definir as necessidades de implantação e atualização tecnológica do ambiente computacional da SOF. Contudo, esse planejamento não garante por si mesmo a eficiência do processo.

A constatação de que, apesar das dotações orçamentárias estarem fixadas nas LOAs, os dados de execução orçamentária - principalmente os valores de despesas liquidadas e pagas - estarem zerados no período analisado, traz à tona uma responsabilização pública, já que a dotação

orçamentária impõe o gasto, uma vez que poderia ter sido alocado para outro fim e não o foi. Esta informação serviu de um indicador para a identificação do porquê destas despesas não terem sido executadas já que em sua grande parte se referiam às aquisições de soluções de TI.

Quando se analisa os 3 (três) processos de aquisições de soluções de TI que iniciaram em 2017, 2018 e 2019, verifica-se que as normas impactam sobremaneira o percurso dos processos de soluções de TI, principalmente em relação aos atores e hierarquias envolvidos nos processos imposto pelo Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP).

Se o SISP tem como principal objetivo 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, ele deve criar meios de facilitação do processo, não de sua completa burocratização com uma centralidade excessiva. Essa organização hierárquica que subdivide os órgãos participantes em órgão central, órgãos setoriais, órgãos seccionais e órgãos correlatos e a necessidade de várias instâncias colegiadas ou não, provocam um custo excessivo e uma necessidade de muitas interações desnecessárias.

Constata-se assim, dada essa hierarquização e um grande número de transações administrativas criadas pela norma, que a CGTEC/SOF, apesar de possuir equipe de servidores capacitados tecnicamente em tecnologia da informação, realizar planejamento de recursos de tecnologia da informação para suprir suas necessidades, não tem autonomia para conduzir sozinha seus processos de aquisições de soluções de TI. Seus processos devem ser submetidos ao órgão setorial do Ministério ao qual a SOF faz parte.

Ficou evidente durante toda a descrição das fases de planejamento das contratações de soluções de TI especificadas no estudo que a CGTEC/SOF atendeu todos os requisitos determinados na IN04/2014, disponibilizando, assinando e aprovando todos os artefatos da referida fase em datas de finalização das etapas, demonstradas nos processos eletrônicos de contratação registrados nos Sistemas Eletrônicos de Informação (SEI) do Ministério do Planejamento e do Ministério da Economia.

O trabalho apresentado deixa claro, através das datas de finalização das etapas e fases que a normatização (IN04/2014) que rege os processos de aquisições de soluções de TI da SOF no período definido (2017 a 2019) e a normatização que rege o SISP, que é praticamente improvável a SOF realizar qualquer aquisição de soluções de TI autonomamente.

Por mais que tenha acontecido no início de 2019 uma alteração radical nos ministérios, especificamente com a criação do Ministério da Economia, incorporando o Ministério do Planejamento, a fase de planejamento da contratação da maneira que é determinada pelas Instruções Normativas durou no pior dos casos estudados 175 (cento e setenta e cinco). Sendo que este caso não era o mais simples.

Uma das soluções para a minimização da ineficiência dos processos de aquisições que a SOF submeteu seria a alteração da Instrução Normativa que regula este tema para criar e adotar alguns procedimentos simplificados de planejamento de contratação. Sem perder o espírito da norma que é exigir dos órgãos de tecnologia da informação realizem o planejamento da contratação de suas necessidades de TI, a nova regulamentação retiraria os requisitos desnecessários para contratações com valores não tão altos e com objetos mais simples. Seria interessante uma alteração da norma que regulamenta o SISP de modo a permitir uma maior autonomia dos órgãos correlatos que tenham equipe técnica qualificada e dotação orçamentária própria para adquirir suas soluções de Tecnologia da Informação.

Chega-se à conclusão que a ineficiência nos processos de aquisição das soluções de TI da SOF abordadas neste trabalho ocorreu em virtude de alguns fatores e situações existentes no período abordado (2017 a 2019): excessiva duração da fase de planejamento de contratação determinada pela IN04/2014; falta de autonomia da CGTEC/SOF em conduzir autonomamente os processos na fase de planejamento; a criação do Ministério da Economia com a incorporação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o qual a SOF fazia parte, o que fez os processos de aquisições serem reiniciados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Pedro Lins de. **Custos de transação e desempenho contratual: o caso da terceirização da atividade de manutenção em Refinarias da Petróleo Brasileiro S.A.** 2015a. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/16504/1/Disserta%20a7%20a3o%20MPA_Pedro%20Azevedo%20Vers%20a3o%20Final%20Biblioteca.pdf. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011.** Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9745compilado.htm. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018.** Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal. 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9488.htm. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 17 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Sistema Eletrônico de Informações: **Processo 10080.100926/2019-23**. Sítio eletrônico do Ministério da Economia. 2019c. Disponível em: https://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=acompanhamento_listar&acao_retorno=acompanhamento_listar&id_procedimento=4232860&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002660&infra_hash=a71871069da0b8fbd71b69cb5197d2eb9142b07e0bd110c3b91a39f434dfd6d3. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Sistema Eletrônico de Informações: **Processo 03500.001395/2017-71**. Sítio eletrônico do Ministério da Economia. 2017a. Disponível em: https://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=2444214&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002660&infra_hash=b4ed10dd7414c3095c39a52fb881284837a5295b0f06fc21727563718a399b57. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Sistema Eletrônico de Informações: **Processo 03500.000736/2018-72**. Sítio eletrônico do Ministério da Economia. 2018b. Disponível em: https://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=acompanhamento_listar&acao_retorno=acompanhamento_listar&id_procedimento=2612778&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110002660&infra_hash=5672a604ac453c7381004c649e45db12dccf5c34b71eac833861cdb519a6fe54. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria nº 11, de 31 de janeiro de 2018**: ANEXO V - Regimento Interno da Secretaria de Orçamento Federal. 2018c. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/anexo-i-2353623>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Sistema Eletrônico de Informações: **Processo 03500.001395/2017-71**. Sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2017b. Disponível em: https://seimp.planejamento.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=5345303&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001821&infra_hash=5548e86a5e046513948db668496d634468ec7224001e45b53bcd22da7f243964. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Sistema Eletrônico de Informações: **Processo 03500.000736/2018-72**. Sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2018d. Disponível em: https://seimp.planejamento.gov.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=protocolo_pesquisa_rapida&id_protocolo=7280965&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001821&infra_hash=1d1fe6ef5bb51744c0b217d3b528f82b7c3ce7d0f3f5eab4f2f4cdd9a3f9ae93. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Secretaria de Governo Digital. **Instrução Normativa nº 1, de 4 de abril de 2019**. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. 2019d. Disponível em:

http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70267659/do1-2019-04-05-instrucao-normativa-n-1-de-4-de-abril-de-2019-70267535. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 4, de 11 de setembro de 2014**. Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISF do Poder Executivo Federal. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/IN42014Completa.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Informações do SIOP: Dotação Orçamentária**. Sítio eletrônico da Secretaria de Orçamento Federal. 2020a. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAjaxZfc/QvsViewClient.aspx?public=only&size=long&host=QVS%40pqlk04&name=Temp/32cf5257114d4028ad4c6c2570b1078f.html>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento: MTO 2020**. 2020b. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao8.pdf>. Acesso em 12 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Manuais do SIOP**. 2020c. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/doku.php>. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Portaria nº 5.818, de 30 de maio de 2018**. Dispõe sobre a Estrutura de Gestão da Informação da Secretaria de Orçamento Federal. 2018e. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-5-818-de-30-de-maio-de-2018-16930451>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. **Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação V 3.0**. 2017c. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/noticias/lancada-nova-versao-do-guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-ti/guia_de_boas_praticas_v08.pdf. Acesso em: 12 mar. 2020

BRASIL. Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação: **FAQ**. Sítio eletrônico Portal do SISF. 2020d. Disponível em: http://www.sisp.gov.br/faq_sisp/one-faq?faq_id=13929432#13941493. Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação: **Lista de Órgãos do SISF**. Sítio eletrônico Portal do SISF. 2020e. Disponível em: <http://www.sisp.gov.br/ct-gcie/lista-orgaos-sisp>. Acesso em: 14 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013a.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume III: contratos e atos unilaterais**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013b.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2015b.