

# Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação (PCTI)

*Apostila*

Diretoria de Desenvolvimento Gerencial  
Programa de Desenvolvimento de Gestores  
de Tecnologia da Informação (DGTI)





*Apostila*

**Enap**

# **Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação (PCTI)**

Cristiano Rocha Heckert

Brasília – 2013

**Fundação Escola Nacional de Administração Pública***Presidente*

Gleisson Cardoso Rubin

*Diretor de Desenvolvimento Gerencial*

Paulo Marques

*Diretora de Formação Profissional*

Maria Stela Reis

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Marizaura Reis de Souza Camões

*Diretor de Gestão Interna*

Cassiano de Souza Alves

*Coordenadora-Geral de Programas de Capacitação:* Marcia Serôa da Motta Brandão;  
*Editora:* Marizaura Reis de Souza Camões; *Coordenador-Geral de Comunicação e*  
*Editoração:* Janaína Cordeiro de Moraes Santos; *Revisão:* Renata Fernandes Mourão,  
Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes; *Capa:* Ana Carla  
Gualberto Cardoso; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos

*Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

---

H449p Heckert, Cristiano Rocha  
Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação (PCTI) / Cristiano  
Rocha Heckert. – Brasília: Enap, 2013.  
95 p. : il.

Programa de Desenvolvimento de Gestores de Tecnologia da Informação (DGTI).

1. Gestão de Contratos. 2. Tecnologia da Informação. 3. Administração Pública  
– Brasil. I. Título.

CDU 658.721:004

---

© ENAP, 2013

**ENAP Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

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

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

# PCTI - Planejamento da Contratação de TI

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

## SUMÁRIO

---

<b>1.1 Introdução e Objetivos.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2 Conceitos iniciais .....</b>	<b>9</b>
<i>1.2.1 Razões para contratar serviços de TI.....</i>	<i>9</i>
<b>1.3 Fundamentos legais da contratação de Soluções de TI .....</b>	<b>11</b>
<i>1.3.1 Estratégia de contratação de TI.....</i>	<i>14</i>
<i>1.3.2 Legislação trabalhista.....</i>	<i>14</i>
<i>1.3.3 Modelos de prestação de serviços.....</i>	<i>15</i>
<b>1.4 Contratação de serviços de TI na APF: O estado da arte .....</b>	<b>16</b>
<i>1.4.1 Instrução Normat va nº 04 de 2008 .....</i>	<i>16</i>
<b>1.5 Noções de Planejamento .....</b>	<b>19</b>
<i>1.5.1 Planejamento na Administração Pública.....</i>	<i>20</i>
<b>1.6 Planejamento de TI.....</b>	<b>21</b>
<b>1.7 Relação entre planejamento e contratação .....</b>	<b>23</b>
<b>1.8 Modelo de Contratação de TI na visão da SLTI/MP .....</b>	<b>24</b>
<i>1.8.1 Planejamento de TI - Contexto .....</i>	<i>26</i>
<i>1.8.2 Fases das contratações de soluções de TI.....</i>	<i>26</i>
<b>1.9 IN 04/2008 x IN 04/2010 .....</b>	<b>27</b>
<b>1.10 Instrução Normativa nº 04/2010 - Visão Geral .....</b>	<b>29</b>
<b>1.11 Guia Prático para Contratação de soluções de TI .....</b>	<b>30</b>
<b>1.12 Quadro Referencial Normativo.....</b>	<b>32</b>
<b>1.13 O Documento de Oficialização da Demanda - DOD.....</b>	<b>33</b>
<b>1.14 Equipe de Planejamento da Contratação.....</b>	<b>35</b>
<b>1.15 Comitê de Tecnologia da Informação.....</b>	<b>37</b>
<b>Encerramento.....</b>	<b>38</b>



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

## 1.1 Introdução e Objetivos

Vamos iniciar nossos estudos?



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

Nossos objetivos são:

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



## 1.2 Conceitos iniciais

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



### *Solução de TI:*

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

### *Processo de Contratação:*

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

### **1.2.1 Razões para contratar serviços de TI**

As principais razões para contratar serviços de TI (em vez de executar internamente) apontadas por dirigentes de organizações privadas nos EUA e no Brasil e de instituições públicas no Brasil são<sup>1</sup>:

#### *Razões para contratar serviços de TI (apontadas pelos dirigentes)*

##### *Setor Privado: EUA*

- Conter custos, e não somente diminuí-los;
- Melhorar o controle dos custos de operação e do uso das receitas;
- Melhorar o foco da companhia no negócio principal;
- Melhorar a qualidade dos serviços;
- Obter capacidades que não tem ou que tem dificuldade em reter;

---

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

- Ter acesso a capacidades indisponíveis de outras formas;
- Liberar recursos internos para outros propósitos;
- Reduzir o tempo do ciclo de produção;
- Transformar custos fixos em custos variáveis;
- Melhorar o fluxo de caixa;
- Melhorar a gestão de riscos;
- Ganhar flexibilidade e escalabilidade;
- Estabilizar situações instáveis;
- Inserir de fora um agente de mudanças internas.

#### *Setor Privado: Brasil*

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

#### *Setor Público: Brasil*

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

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

1. As razões apontadas pelos dirigentes do setor privado nos EUA e no Brasil não diferem muito;
2. As razões apontadas por dirigentes do setor público no Brasil diferem, sim, muito daquelas apontadas por dirigentes do setor privado, seja do Brasil ou dos EUA;
3. As razões apontadas por dirigentes do setor público no Brasil diferem muito daquelas apontadas pela legislação brasileira, que são:
  - Descentralização Administrativa;
  - Concentração nas atividades de gestão;
  - Controle do crescimento exagerado da Administração.

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

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

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

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

### **1.3 Fundamentos legais da contratação de Soluções de TI**

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

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

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



## Extratos da Legislação: Decreto-Lei nº 200/67

### DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

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

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

### DO PLANEJAMENTO

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

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

### DA DESCENTRALIZAÇÃO

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

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

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



## Extratos da Legislação - Decreto nº 2.271/97

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

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

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

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

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

*I - justificativa da necessidade dos serviços;*

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

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

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

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

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

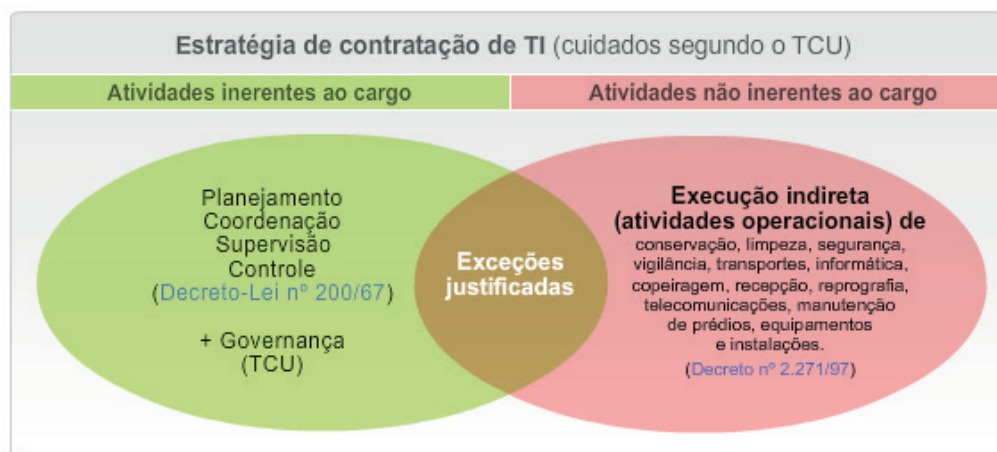
Portanto, a regra é, **sempre que possível**, contratar as atividades executivas de terceiros, para que a Administração possa se concentrar em atividades de gestão e também para evitar o crescimento excessivo da máquina administrativa.

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

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

### 1.3.1 Estratégia de contratação de TI

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



Fonte: Cruz, C.S.

### 1.3.2 Legislação trabalhista

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

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



#### Extratos da Legislação - Súmula 331 do TST

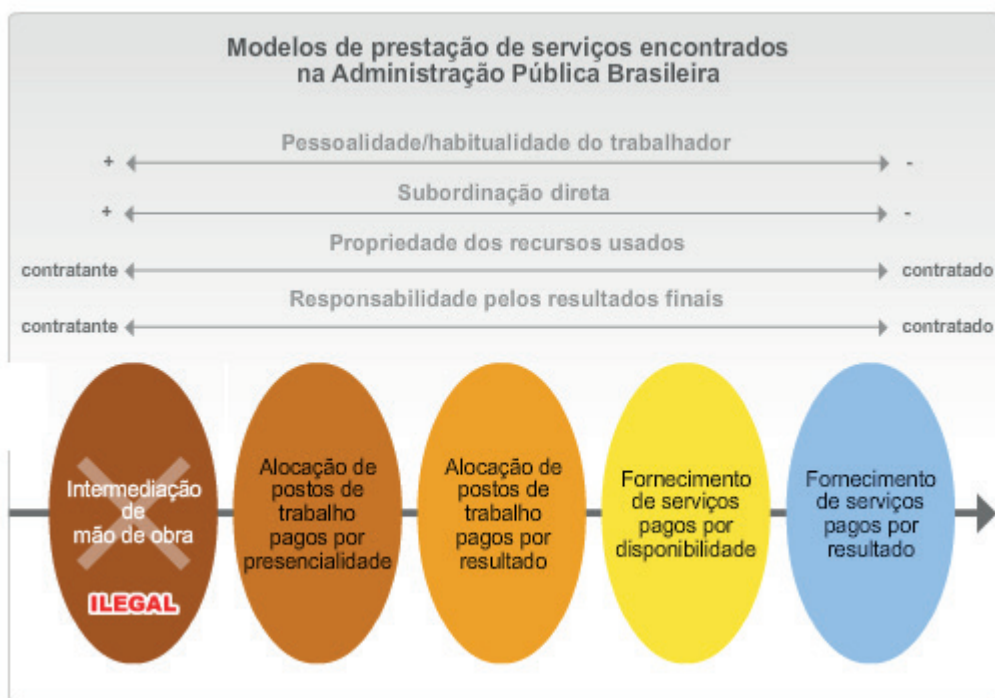
*Contrato de prestação de serviços. Legalidade - Inciso IV alterado pela Res. 96/2000, DJ 18.09.2000: I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974). II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).*

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



### 1.3.3 Modelos de prestação de serviços

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

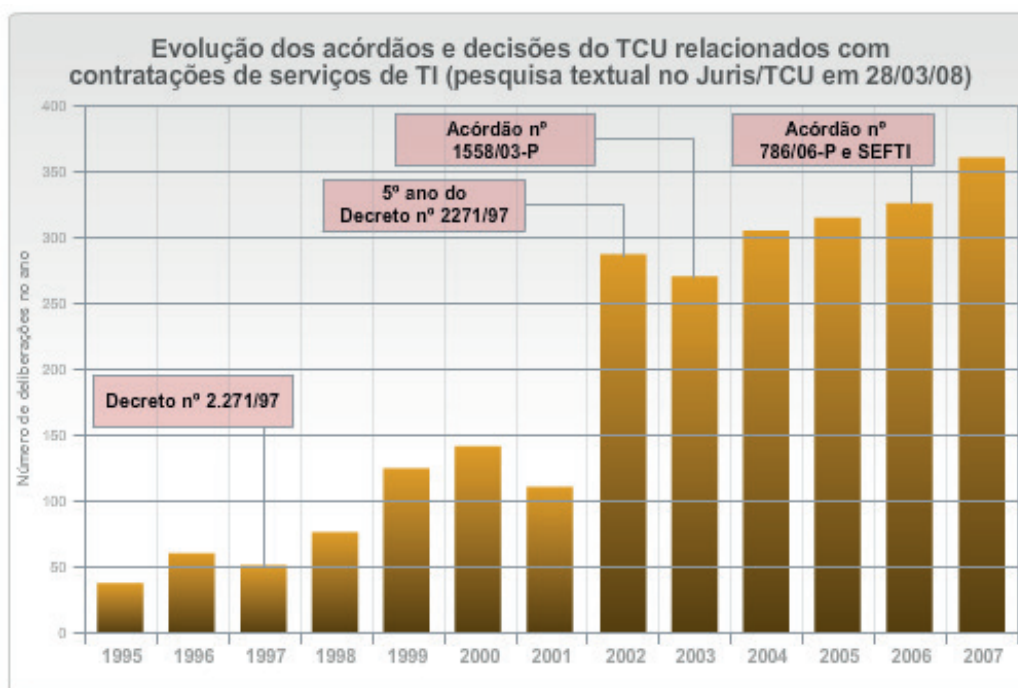


Fonte: Cruz, C.S.

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

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

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



### 1.4.1 Instrução Normativa nº 04 de 2008

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

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

- Enfatiza a importância do planejamento estratégico institucional e do planejamento de TI;



- Cria a obrigação da SLTI/MP publicar anualmente a Estratégia Geral de TI como orientação para que as áreas de TI dos órgãos do SISP realizem seus planejamentos;
- Define responsabilidades da área de negócio nas contratações de TI;
- Engloba todo o processo de contratação de TI, abrangendo:
  - Planejamento da contratação;
  - Seleção e contratação de fornecedor;
  - Gestão do contrato;
- Estipula a obrigatoriedade de se trabalhar com métricas e avaliação de resultados;
- Estabelece parâmetros para evitar a dependência danosa pela APF de seus fornecedores de TI.



## SAIBA MAIS

### **SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação**

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

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

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

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

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

Art. 3º Integram o SISP:

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

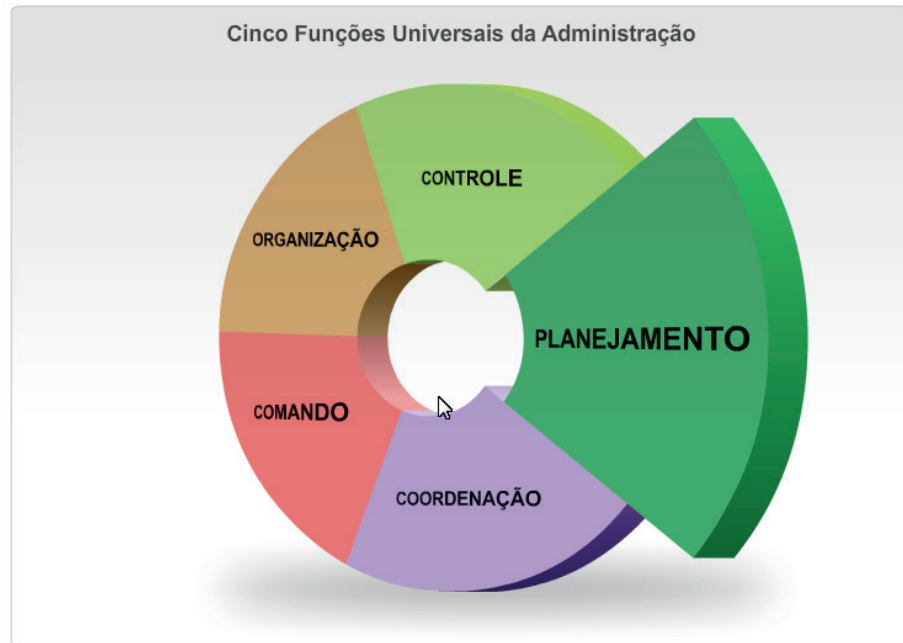
Parágrafo único. Poderão colaborar com o SISP, mediante acordos específicos com o Órgão Central, outras entidades do Poder Público e entidades da iniciativa privada interessadas no desenvolvimento de projetos de interesse comum.

Art. 4º Compete ao Órgão Central do SISP:

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

## 1.5 Noções de Planejamento

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



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



### Conceito de planejamento (Wikipédia)

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

#### 1.5.1 Planejamento na Administração Pública

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

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



#### Extratos da Legislação - Constituição Federal

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, (...)”*

### O princípio da eficiência na Constituição Federal

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

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

## 1.6 Planejamento de TI

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

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

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

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

### Três Níveis de Planejamento em TI

#### *Planejamento Estratégico da Organização e de TI*

...

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



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



...

#### *Planejamento Diretor de TI*

...

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

...

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



...

...

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

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

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

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

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

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

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

*I - decidir motivadamente sobre o prosseguimento da contratação;*

*II - indicar o Integrante Administrativo para composição da Equipe de Planejamento da Contratação, quando da continuidade da contratação; e*

*III - instituir a Equipe de Planejamento da Contratação, conforme exposto no art. 2º, inciso III.*

*§ 3º A Equipe de Planejamento da Contratação deverá acompanhar e apoiar, no que for determinado pelas áreas responsáveis, todas as atividades presentes nas fases de Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor.*

...

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



## 1.7 Relação entre planejamento e contratação

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

- O planejamento é um princípio fundamental da Administração Pública Federal, definido no Decreto-Lei nº 200/67, art. 6º, I;
- O planejamento está alinhado com o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, *caput*);
- O planejamento é condição fundamental para se demonstrar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos (CF, art. 70);
- A alocação e os gastos orçamentários devem estar vinculados à eficácia e efetividade (Lei nº 10.180/01, III);
- Os executores devem acompanhar/avaliar a programação orçamentária (Lei nº 10.180/01, IV);
- Os Acórdãos do TCU estabelecem que é preciso planejar antes de contratar (Ac1521/03-P; 1558/03-P; 2094/04-P; 117/06-P; 304/06-P etc.) e só pedir orçamento para aquilo que realmente se pretende gastar (Ac1603/08-P);
- O planejamento é um comando da IN SLTI/MP nº 4/2014, previsto nos artigos. 4º, 8º, I e 9º, § 2º. Em função da importância de se planejar, a Instrução o considera obrigatório, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de inexigibilidade, dispensa ou licitação dispensada, criação e adesão a Ata de Registro de Preços e para as contratações com uso de verbas de organismos internacionais.



### Extrato da Legislação - IN 04/2010

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

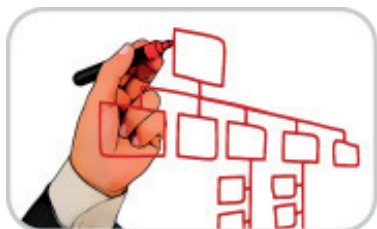
## 1.8 Modelo de Contratação de TI na visão da SLTI/MP

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



*Pessoal adequado em quantidade e qualificação*

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



*Processos adequados*

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



*Controles adequados*

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



*Governança corporativa e da área de TI*

Para isso, a SLTI/MP tem promovido a estruturação de Comitês de Tecnologia da Informação nos órgãos integrantes do SISP. Os comitês devem ter representação das unidades de negócio



do órgão com delegação de autoridade para priorizar as demandas a serem atendidas pela área de TI.



### *Gestão orçamentária*

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



## **SAIBA MAIS**

### **GSISP e ATI**

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

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

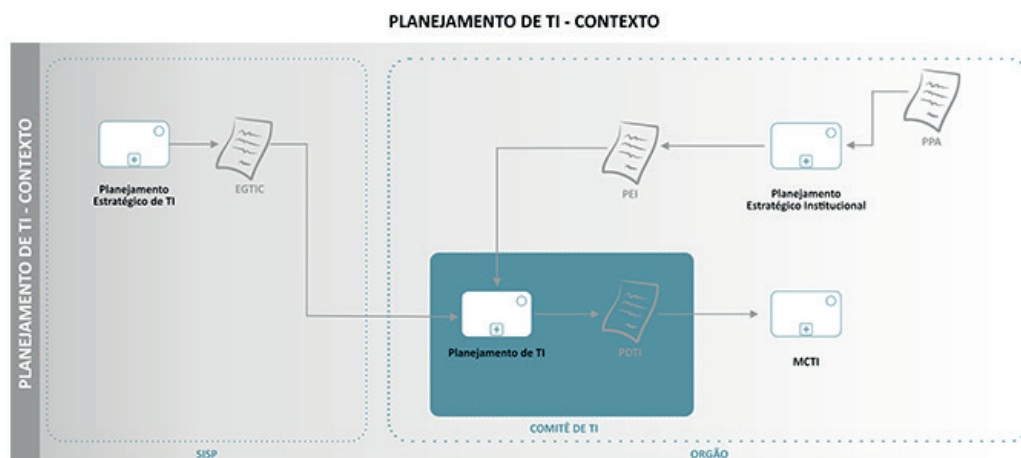
Já os ATI são lotados no MP e têm seu exercício descentralizado nos órgãos do SISP. Eles atuam principalmente em atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle de TI, o que envolve planejamento e gestão de contratações.

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

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

### 1.8.1 Planejamento de TI - Contexto

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



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.

### 1.8.2 Fases das contratações de soluções de TI

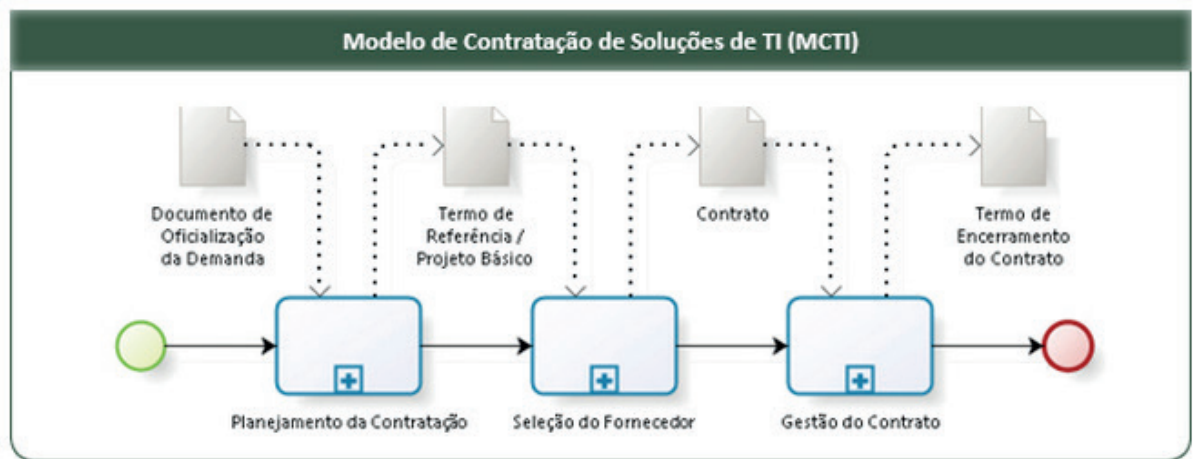


As contratações de Soluções de Tecnologia da Informação deverão seguir três fases (IN 04/10, art. 8º):

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

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

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



## SAIBA MAIS

### Diferença entre Termo de Referência e Projeto Básico

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

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

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

### 1.9 IN 04/2008 x IN 04/2010

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

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

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

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

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

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

A figura a seguir apresenta um quadro comparativo resumido do que foi o foco no processo de evolução e o que permaneceu inalterado na Instrução Normativa.

### **IN 04/2008 x IN 04/2010**

#### *O Foco da IN*

- **IN 04/2010:**
  - Ampliação do escopo: Soluções de TI;
  - Documento de Oficialização de Demanda;
  - Equipe de Planejamento da Contratação;
  - Indicações para composição do Termo de Referência;
  - Maior detalhamento da Seleção do Fornecedor;
  - Fiscais de Contrato.
- **IN 4/2014:**
  - Consolidação como marco regulatório para contratações de TI;
  - Dinamização do processo;
  - Aproximação à legislação;
  - Foco renovado no alinhamento ao PDTI e ao funcionamento do Comitê de TI;
  - Revisão das exceções de aplicação da IN;
  - Melhoria na eficiência do processo com a redução dos artefatos;

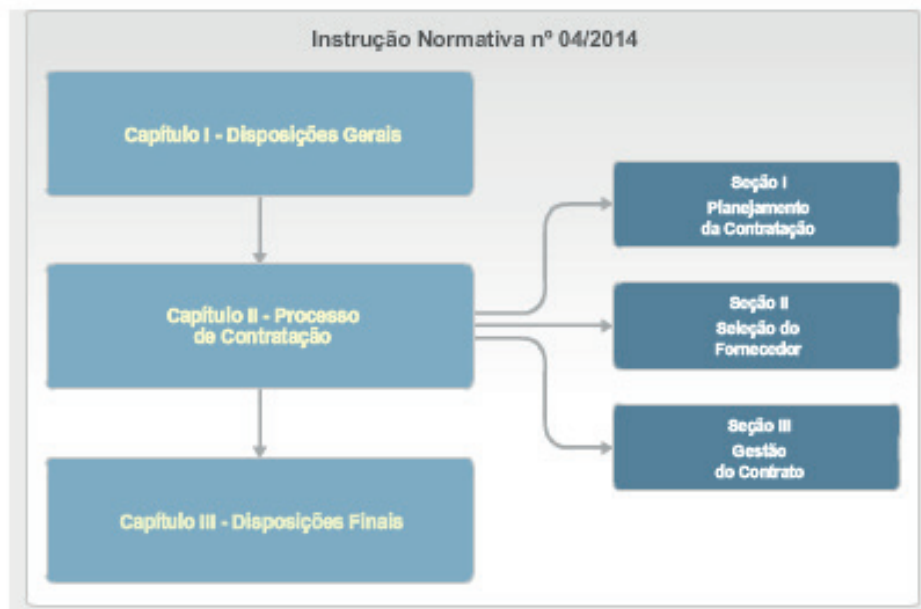
- Detalhamento e aprimoramento dos elementos contidos no Termo de Referência e Projeto Básico;
- Definição de Modelos de Execução e Gestão do Contrato;
- Definição do Plano de Fiscalização;
- Criação de Lista de Verificação.

#### *O Que Não Mudou*

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

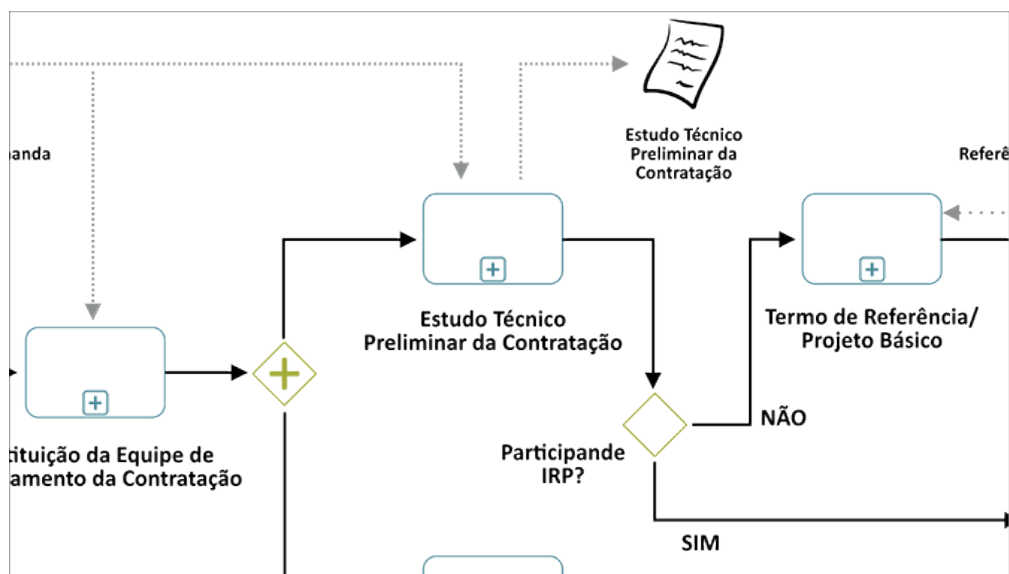
### **1.10 Instrução Normativa nº 04/2010 - Visão Geral**

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



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

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



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.

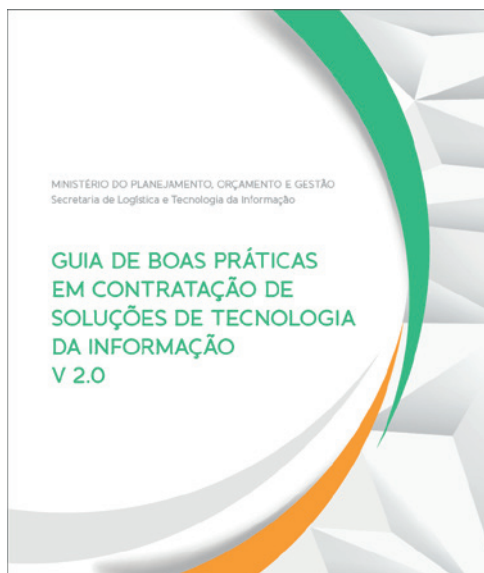
## 1.11 Guia Prático para Contratação de soluções de TI

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

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

Neste curso, o Guia Prático é utilizado como bibliografia de apoio e deverá ser consultado em diversos momentos ao longo dos próximos módulos.

O guia pode ser baixado gratuitamente na página do [Núcleo de Contratações de Tecnologia da Informação](#).



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

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



### INTEGRANTE TÉCNICO

- Servidor do Órgão, Área ou Setor de tecnologia da Informação de uma Entidade da Administração Pública contratante, com capacidade técnica relacionada ao objeto de contratação.
- Parte integrante da Equipe de Planejamento de Contratação.



### INTEGRANTE REQUISITANTE

- Servidor do Órgão, Área ou Setor de uma Entidade da Administração Pública contratante, com capacidade técnica relacionada à área de negócios em que a mesma atua.
- Parte integrante da Equipe de Planejamento de Contratação.



### INTEGRANTE ADMINISTRATIVO

- Servidor do Órgão, Área ou Setor Administrativo de uma Entidade da Administração Pública contratante.
- Parte integrante da Equipe de Planejamento de Contratação.

Nº do Grupo:	<input type="text"/>	Data:	<input type="text"/>	Turma:	<input type="text"/>
Tutor:	<input type="text"/>				
Participantes:	<input type="text"/>				

#### Análise de Riscos

#### 1 - Riscos do Processo de Contratação (riscos do processo)

Risco:	Id			Dano	Impacto
	1	2	3		
Probabilidade:					
Risco 1	Id		Ação Preventiva		Responsável
	1	2			
Risco 2	Id		Ação de Contingência		Responsável
	1	2			
Risco 2	Id			Dano	Impacto
	1	2	3		

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

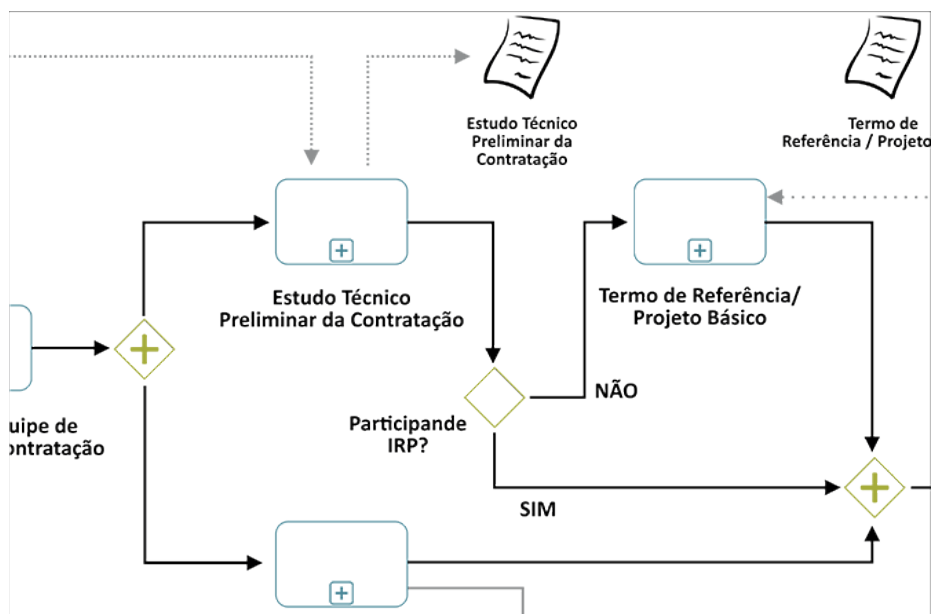
O Guia Prático contém ainda templates de todos os artefatos exigidos na IN 04. Os *templates* foram construídos, sempre que possível, em forma de tabela para facilitar seu preenchimento.

## 1.12 Quadro Referencial Normativo

A IN 4/2014, em seu art. 4º, afirma 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”.

Assim, a primeira fase do Modelo de Contratação de Tecnologia da Informação é o Planejamento da Contratação de Soluções de TI - PCTI. Esta fase é composta por quatro processos, quarenta e seis atividades e produz sete artefatos. Além disso, oito atores participam desta fase, que está estruturada da seguinte forma:

- PCTI- Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;
- PCTI- Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
- PCTI- Análise de Riscos;
- PCTI- Termo de Referência ou Projeto Básico;
- Artefato: Documento de Oficialização da Demanda;
- Artefato: Equipe de Planejamento da Contratação;
- Artefato: Estudo Técnico Preliminar;
- Artefato: Modelo de Termo de Compromisso;
- Artefato: Modelo de Termo de Ciência;
- Artefato: Análise de Riscos;
- Artefato: Termo de Referência ou Projeto Básico;
- Ator: Área Administrativa;
- Ator: Área Requisitante da Solução;
- Ator: Área de Tecnologia da Informação;
- Ator: Integrante Técnico;
- Ator: Integrante Administrativo;
- Ator: Integrante Requisitante;
- Ator: Equipe de Planejamento da Contratação;
- Ator: Comitê de TI.



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.



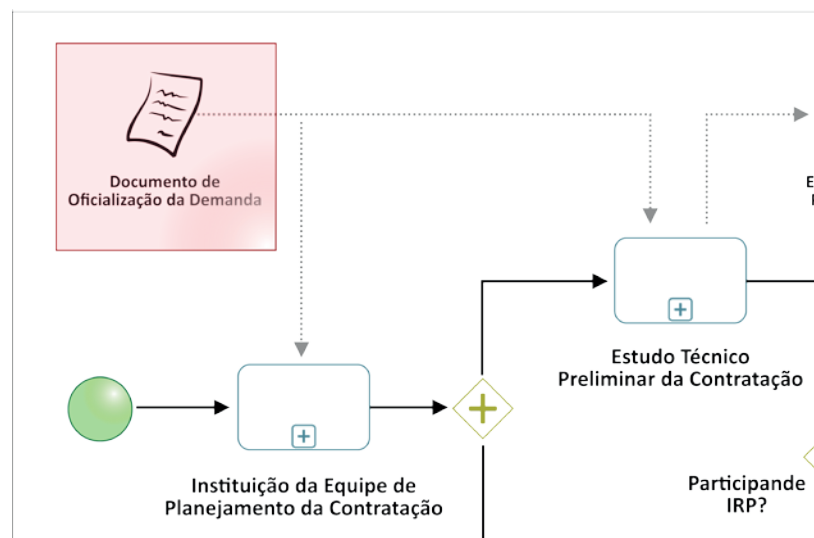
A partir de agora e até o final deste curso, analisaremos em detalhes cada um desses artefatos.

Os artefatos Modelo de Termo de Compromisso e Modelo de Termo de Ciência são confeccionados na etapa do Termo de Referência ou Projeto Básico, na elaboração do Modelo de Execução.

O Modelo de Termo de Compromisso e Modelo de Termo de Ciência podem ser encontrados no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de TI, Anexos XVI e XVII, pelo link: <https://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/guia-pratico-para-contratacao-de-solucoes-de-ti-1/download>

### 1.13 O Documento de Oficialização da Demanda - DOD

O DOD é o documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da solução a ser atendida pela contratação. Através dele, formaliza-se o encaminhamento de uma demanda à área de TI, dando início à fase de Planejamento da Contratação de Tecnologia da Informação, conforme figura a seguir:



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.

### **Por que oficializar a demanda?**

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

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

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

Este artefato tem como objetivos:

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

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

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



## Extratos da Legislação: IN 04/10

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

*I - decidir motivadamente sobre o prosseguimento da contratação;*

*II - indicar o Integrante Administrativo para composição da Equipe de Planejamento da Contratação, quando da continuidade da contratação; e*

*III - instituir a Equipe de Planejamento da Contratação.*

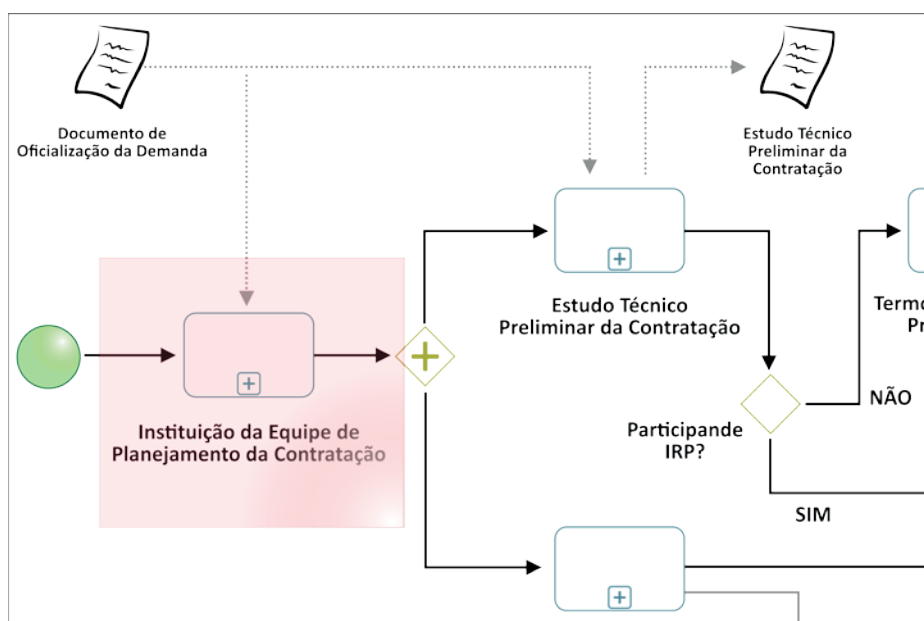


### 1.14 Equipe de Planejamento da Contratação

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



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



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.

## SAIBA MAIS

### Como instituir a Equipe de Planejamento da Contratação

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

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

Por outro lado, um único papel pode ser desempenhado por mais de um servidor. Por exemplo, no planejamento da contratação de uma Solução de TI complexa, pode ser necessário haver mais de um Integrante Técnico (um especialista em infraestrutura e outro em software, por exemplo). Nesse caso, as responsabilidades de cada um devem ser definidas no DOD.

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



.....

## Extratos da Legislação: IN 04/10

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

...

*III - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe envolvida no planejamento da contratação, composta por:*

*a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área;*

*b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área;*

*c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área;*

.....



## 1.15 Comitê de Tecnologia da Informação

A IN 4/2014 teve o foco no Comitê de Tecnologia da Informação. Trata-se do grupo formado por titulares das áreas finalísticas e da área de tecnologia da informação para assegurar que seus membros estejam envolvidos nas questões e decisões relevantes de Tecnologia da Informação. Cabe ao Comitê declarar quais são os Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação e quais são as Soluções de Tecnologia da Informação que podem comprometer a segurança nacional para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 1º da IN 4/2014. A autoridade máxima do órgão poderá conferir ao Comitê de TI caráter deliberativo ou apenas consultivo. Inexistindo o Comitê de Tecnologia da Informação, o órgão ou entidade deverá instituí-lo e dar-lhe pleno funcionamento, observando, no que couber, o Guia de Comitê de Tecnologia da Informação do SISP.



.....

*Extratos da Legislação: IN 4/14*

*Art. 2º Para fins desta IN, considera-se:*

...

*XXVIII - Comitê de Tecnologia da Informação: grupo formado por titulares das áreas finalísticas e da área de tecnologia da informação para assegurar que seus membros estejam envolvidos nas questões e decisões relevantes de Tecnologia da Informação, sendo permitida a delegação de competências, e instituído pela autoridade máxima do órgão ou entidade;*

.....

*Art. 4º. As contratações de que trata esta IN deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.*

...

*§ 4º O Comitê de Tecnologia da Informação declarará quais são os Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação e quais são as Soluções de Tecnologia da Informação que possam comprometer a segurança nacional para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 1º desta IN.*

...

*§ 7º Inexistindo o Comitê de Tecnologia da Informação, o órgão ou entidade deverá instituí-lo e dar-lhe pleno funcionamento, observando, no que couber, o Guia de Comitê de Tecnologia da Informação do SISP, acessível no Portal do SISP.*



## **Encerramento**

### **Encerramos o módulo 1 e aqui estudamos sobre:**

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

# PCTI - Planejamento da Contratação de TI

## Módulo **2** Estudo Técnico Preliminar e Análise de Riscos





**SUMÁRIO**

<b>2.1 Introdução e Objetivos.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2 Estudo Técnico Preliminar da Contratação.....</b>	<b>42</b>
<b>2.3 Definição e especificação das necessidades.....</b>	<b>43</b>
2.3.1 <i>Quando desenvolver internamente e quando contratar .....</i>	<i>44</i>
<b>2.4 Avaliação das diferentes soluções de TI que atendam aos requisitos.....</b>	<b>44</b>
2.4.1 <i>Aderência à e-PING .....</i>	<i>45</i>
2.4.2 <i>Aderência à e-MAG .....</i>	<i>45</i>
2.4.3 <i>Aderência às regulamentações da ICP-Brasil .....</i>	<i>46</i>
2.4.4 <i>Aderência ao e-ARQ Brasil.....</i>	<i>46</i>
<b>2.5 Comparação entre custos das soluções .....</b>	<b>46</b>
<b>2.6 Escolha da Solução de Tecnologia da Informação .....</b>	<b>48</b>
<b>2.7 Avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão.....</b>	<b>48</b>
<b>2.8 Recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio .....</b>	<b>49</b>
<b>2.9 Continuidade do Fornecimento da Solução de TI.....</b>	<b>50</b>
<b>2.10 Aprovação e Declaração da Viabilidade da Contratação .....</b>	<b>51</b>
<b>2.11 Análise de Riscos .....</b>	<b>51</b>
<b>2.12 Conceito de Risco.....</b>	<b>52</b>
<b>2.13 Identificação de Riscos.....</b>	<b>52</b>
2.13.1 <i>Riscos no processo de seleção do fornecedor .....</i>	<i>53</i>
2.13.2 <i>Riscos na gestão contratual.....</i>	<i>53</i>
2.13.3 <i>Riscos de que a Solução de TI não atenda às necessidades.....</i>	<i>54</i>
<b>2.14 Estimativa de Riscos.....</b>	<b>54</b>
<b>2.15 Gestão de riscos.....</b>	<b>55</b>
<b>Encerramento.....</b>	<b>57</b>

# Módulo **2** Estudo Técnico Preliminar e Análise de Riscos

## 2.1 Introdução e Objetivos

Vamos iniciar nossos estudos?



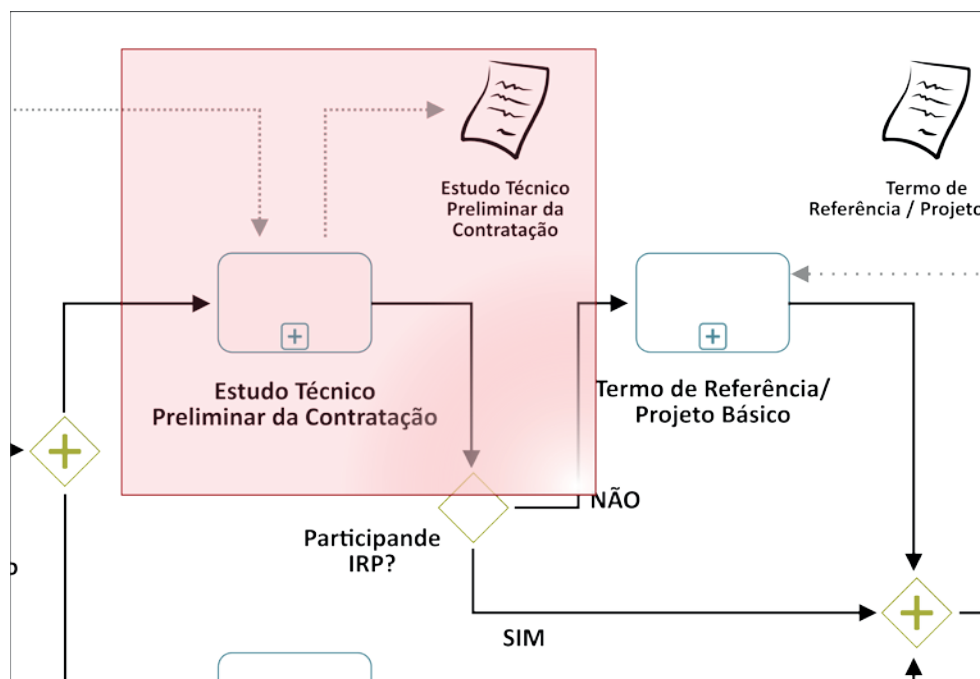
Neste módulo vamos estudar os artefatos **Estudo Técnico Preliminar da Contratação e Análise de Riscos**. Nossos objetivos são:

- Compreender o processo de elaboração do artefato Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
- Compreender o processo de elaboração do artefato Análise de Riscos; e
- Produzir o artefato Estudo Técnico Preliminar da Contratação e Análise de Riscos a partir de modelo pré-preenchido.

## 2.2 Estudo Técnico Preliminar da Contratação

Este é o segundo dos quatro documentos sob responsabilidade da Equipe de Planejamento da Contratação, após ter sido instituída no Documento de Oficialização da Demanda. Os outros são: Análise de Riscos e Termos de Referência, estudados neste e nos módulos seguintes deste curso.

Os quatro primeiros documentos compõem o processo de contratação, mas não são divulgados publicamente. Eles podem ser consolidados em um único documento, se a Equipe de Planejamento da Contratação assim preferir. Apenas o Termo de Referência, que contém a síntese dos elementos mais importantes dos outros quatro artefatos, integrará o edital de chamamento do processo licitatório.



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.

Os documentos Estudo Técnico Preliminar da Contratação e a Análise de Riscos, que compõem o processo de contratação, podem ser consolidados em um único documento, se a Equipe de Planejamento da Contratação assim preferir. Apenas o Termo de Referência, que contém em detalhes os elementos mais importantes dos outros artefatos, integrará o edital de chamamento do processo licitatório.



*Extrato da Legislação: IN 4/2014*

*Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:*

- I - Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;*
- II - Estudo Técnico Preliminar da Contratação;*
- III - Análise de Riscos; e*
- IV - Termo de Referência ou Projeto Básico.*

*§ 1º Os documentos resultantes das etapas elencadas nos incisos II e III deste artigo poderão ser consolidados em um único documento, a critério da Equipe de Planejamento da Contratação.*

## 2.3 Definição e especificação das necessidades

O Estudo Técnico Preliminar da Contratação inicia-se com a definição de necessidades de negócio e tecnológicas e/ou dos requisitos necessários à escolha da Solução de Tecnologia da Informação. Em seguida, é realizada a especificação dessas necessidades e/ou requisitos de forma macro, ou seja, mais abrangente e geral. Essa definição e especificação de necessidades são feitas, de acordo com a IN 4/14, mediante análise do DOD e levantamento de:

- a) demandas dos potenciais gestores e usuários da Solução de Tecnologia da Informação;
- b) soluções disponíveis no mercado; e
- c) análise de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

### **2.3.1 Quando desenvolver internamente e quando contratar**

Vimos no módulo 1 deste curso que a Administração Pública deve se concentrar nas atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle, delegando, sempre que possível, as tarefas de execução à iniciativa privada, por meio de contratações.

A partir dessa orientação legal, conclui-se que uma Solução de Tecnologia da Informação só deve ser desenvolvida internamente pela equipe de TI do próprio órgão quando:

- a) A alternativa de desenvolvimento interno seja avaliada como mais eficiente que a contratação em termos de custo, prazo e qualidade; e
- b) O órgão dispuser de equipe própria capaz de desenvolver a solução sem prejudicar suas atribuições de planejamento, coordenação, supervisão e controle das demais demandas de Tecnologia da Informação.

### **2.4 Avaliação das diferentes soluções de TI que atendam aos requisitos**

A Instrução Normativa SLTI/MP 4 de 2014 prevê, no Estudo Técnico Preliminar, a avaliação de outras Soluções que atendam aos requisitos do demandante e tecnológicos. Leva-se em consideração:

- Disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade;
- Soluções existentes no Portal do Software Público;
- Capacidade e alternativas do mercado, inclusive existência de software livre ou software público;
- Aderência à e-PING;
- Aderência à e-MAG;
- Aderência às regulamentações da ICP-Brasil;
- Aderência ao e-ARQ Brasil;
- Orçamento estimado.

### **O Portal do Software Público Brasileiro - SPB**

Disponível em [www.softwarepublico.gov.br](http://www.softwarepublico.gov.br), o SPB é composto de um conjunto de Soluções de Tecnologia da Informação, desenvolvidas por órgãos públicos ou particulares, disponíveis gratuitamente para download, instalação e utilização por qualquer interessado. O Portal é construído a partir da filosofia do software livre, segundo a qual o software é tratado como um bem público sobre o qual não se cobram licenças de uso.

O Portal conta com mais de 50 Soluções disponíveis e mais de 100.000 usuários cadastrados. Cada Solução tem uma comunidade associada na qual usuários e desenvolvedores debatem sua utilização e na qual versões atualizadas do código e da documentação podem ser permanentemente publicadas.

#### **2.4.1 Aderência à e-PING**

Os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING (disponíveis em [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)) definem um “conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de Serviços de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral”.

As áreas cobertas pela e-PING estão segmentadas em:

- Interconexão;
- Segurança;
- Meios de Acesso;
- Organização e Intercâmbio de Informações;
- Áreas de Integração para Governo Eletrônico.

Para cada um desses segmentos foram especificados componentes, para os quais são estabelecidos padrões. Os padrões são revisados anualmente por grupos de trabalho compostos por diversos órgãos da Administração Pública e consolidados no Documento de Referência, aprovado pela Comissão de Coordenação.

A IN 4/2014 obriga que as Soluções de TI a serem contratadas pela Administração Pública Federal observem políticas, premissas e especificações técnicas definidas na e-PING.

#### **2.4.2 Aderência à e-MAG**

O Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico - e-MAG (disponível em [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)) consiste em um “conjunto de recomendações para que o processo de acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro seja conduzido de forma padronizada e de fácil implementação”. Atende, assim, ao Decreto nº 5.296 de 2004, que torna obrigatória a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores para o uso das pessoas com necessidades especiais, visando garantir-lhes o pleno acesso aos conteúdos disponíveis.

Semelhantemente à e-PING, a IN 4/2014 também obriga que as Soluções de TI a serem contratadas pela Administração Pública Federal observem políticas, premissas e especificações técnicas definidas na e-MAG.

#### **2.4.3 Aderência às regulamentações da ICP-Brasil**

A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) é uma *“cadeia hierárquica e de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais para identificação virtual do cidadão”*.

Ela é gerida pelo Instituto de Tecnologia da Informação, vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Maiores informações podem ser obtidas em <http://www.iti.gov.br/icp-brasil>.

A IN 4/2014 obriga que as Soluções de TI a serem contratadas pela Administração Pública Federal sejam aderentes às observações da ICP-Brasil, quando houver necessidade de utilização de certificação digital.

#### **2.4.4 Aderência ao e-ARQ Brasil**

O Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil é uma *“especificação de requisitos que estabelece um conjunto de condições a serem cumpridas pela organização produtora/recebedora de documentos, pelo sistema de gestão arquivística e pelos próprios documentos a fim de garantir a sua confiabilidade e autenticidade, assim como seu acesso”*.

A IN 4/2014 obriga que as Soluções de TI a serem contratadas pela Administração Pública Federal observem as orientações, premissas e especificações técnicas e funcionais do e-ARQ Brasil. Esta exigência é aplicável apenas quando o objetivo da Solução de TI a ser contratada abranger a gestão de documentos arquivísticos digitais e não digitais.

### **2.5 Comparação entre custos das soluções**

A comparação das alternativas de Soluções de Tecnologia da Informação capazes de atender a determinada necessidade deve ser feita em bases objetivas. Para isso, é necessário que, já na etapa de Estudo Técnico Preliminar da Contratação, seja feito um orçamento preliminar estimativo de cada Solução. Esse orçamento será posteriormente refinado para a solução escolhida, na etapa de Termo de Referência ou Projeto Básico, na qual será realizada uma pesquisa de mercado para validar e detalhar o orçamento preliminar.

O orçamento estimado deve levar em consideração os Custos Totais de Propriedade de cada Solução de TI, os quais contemplam os valores de aquisição dos ativos e de seus insumos, assim como os custos de garantia e manutenção.

### **Total Cost of Ownership - TCO**

O *Total Cost of Ownership* ou Custo Total de Propriedade é um critério de escolha entre alternativas tecnológicas muito utilizado no setor privado. Este conceito defende que, ao se comparar duas ou mais Soluções de Tecnologia da Informação, não se deve considerar apenas o custo de aquisição (ou de desenvolvimento) de cada uma delas. Deve-se considerar o custo total que a aquisição e consequente propriedade daquele ativo trará ao contratante. Engloba, assim, custos de aquisição/desenvolvimento, instalação, treinamento, operação e manutenção.

A consideração do Custo Total de Propriedade é especialmente relevante no setor público, pois este trabalha com orçamentos anuais em geral não transferíveis para os exercícios seguintes. Além disso, há uma separação no orçamento para despesas de custeio (Grupo de Natureza de Despesa - 3) e de investimento (GND - 4).

Não é raro encontrar contratações que prevêem orçamento para a aquisição da Solução de TI, mas se esquecem de prever o orçamento necessário à sua manutenção depois de colocada em produção. Para coibir essa prática, a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), obriga que, ao criar qualquer despesa nova, a Administração estime seu impacto orçamentário-financeiro nos exercícios seguintes.



*Extrato da Legislação: Lei de Responsabilidade Fiscal*

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

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

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

*... § 4o As normas do caput constituem condição prévia para:*

*I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;*

*...*

*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

*§ 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.*

## 2.6 Escolha da Solução de Tecnologia da Informação

A escolha da Solução de TI deve considerar os aspectos discutidos até aqui e ser justificada no documento Estudo Técnico Preliminar da Contratação. Esse artefato deve trazer uma descrição sucinta, precisa, suficiente e clara da Solução de Tecnologia da Informação escolhida, indicando os bens e serviços que a compõem.

A justificativa deve mostrar também o alinhamento da Solução escolhida com as necessidades de negócio e com a estratégia organizacional, expressa em seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.

Como em todos os atos administrativos, a escolha da Solução de TI deve identificar os benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.



### SAIBA MAIS

#### Eficácia, eficiência, efetividade e economicidade

Os chamados 4 E's são critérios utilizados para escolha entre alternativas na Administração Pública. Entretanto, seus conceitos são muitas vezes confundidos. Por isso, trazemos uma definição sucinta de cada um deles:

**Eficácia:** Refere-se ao produto gerado (*output*). Uma Solução de TI é eficaz se entrega os produtos especificados.

**Eficiência:** Refere-se à relação entre o produto gerado (*output*) e os recursos consumidos na sua geração (*inputs*). Uma Solução de TI é eficiente se possui uma boa relação entre os produtos entregues e os recursos consumidos.

**Efetividade:** Refere-se aos resultados alcançados em função do produto gerado (*outcome*). Uma Solução de TI é efetiva se produz as transformações desejadas na organização a partir dos produtos entregues.

**Economicidade:** Refere-se à economia de recursos proporcionada. Uma Solução de TI é econômica se traz redução nos custos da organização.

## 2.7 Avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão

Consiste na avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual. Esse item servirá de subsídio para a elaboração do Plano de Inserção, logo no início da fase de Gestão do Contrato.

A avaliação das necessidades de adequação do ambiente deve abranger, no que couber:

### a) Infraestrutura tecnológica

É necessário algum investimento adicional na infraestrutura tecnológica para suportar a Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada?



## **b) Infraestrutura elétrica**

A rede elétrica do órgão será capaz de suportar a Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada ou será preciso ampliá-la?

## **c) Espaço físico**

As instalações atuais comportam a Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada (inclusive em termos de segurança) ou será preciso ampliar o espaço físico?

## **d) Mobiliário**

Será preciso adquirir novo mobiliário, tanto para a fase de desenvolvimento da Solução de TI, quanto para após sua entrada em produção?

## **e) Logística**

O órgão possui capacidade de armazenagem, movimentação e suprimento para suportar a Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada?

## **f) Outras que se apliquem**

O que mais a área de tecnologia da informação considera importante para adequação aos padrões e normas do órgão contratante?

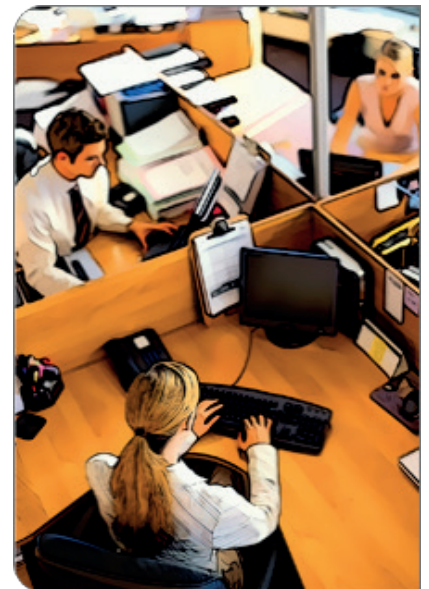
## **2.8 Recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio**

O Estudo Técnico Preliminar deve avaliar de que recursos materiais o órgão ou entidade pública precisa dispor para garantir a continuidade do negócio após o término do contrato. Por exemplo, o contrato pode definir que, durante sua execução, a Solução de TI ficará hospedada no ambiente tecnológico da contratada. Porém, uma vez encerrado o contrato, a Solução terá que ser necessariamente migrada para o ambiente da contratante. Isso pode implicar a necessidade de aquisição de hardware, mobiliário ou até mesmo espaço físico para hospedar a Solução.

Muito provavelmente serão necessários também recursos humanos para operar e manter a Solução. Se o órgão não dispuser de tais profissionais, será necessário contratá-los, seja por concurso público para integrarem o quadro permanente da instituição, seja por contrato de prestação de serviços terceirizados.

Como tais processos são demorados, é importante prever sua necessidade ainda na fase de Planejamento da Contratação da Solução de TI para que sejam tomadas as providências necessárias com a devida antecedência.

Não é raro encontrar na Administração Pública situações em que não se prevê com antecedência os recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio. O órgão torna-se,

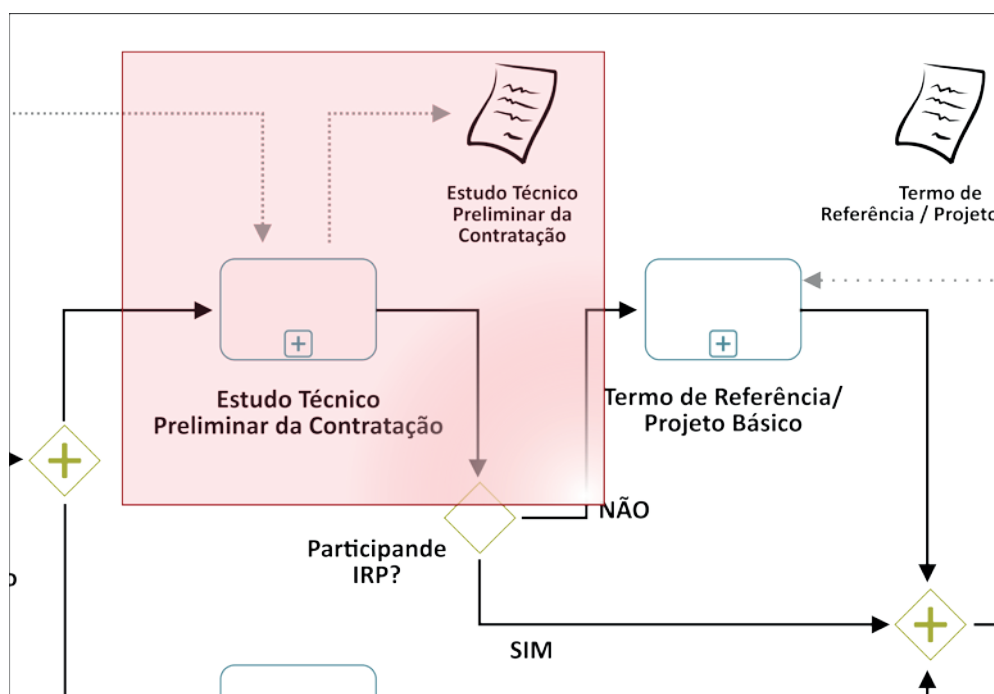


então, refém da contratada, recorrendo muitas vezes a aditivos contratuais não previstos originalmente, expondo o órgão a riscos desnecessários e podendo o gestor ser acusado de desídia (falta de planejamento).

## 2.9 Continuidade do Fornecimento da Solução de TI

Tendo em vista a importância Princípio da Continuidade da Prestação do Serviço Público e, de possíveis prejuízos que a sua interrupção possa acarretar, o Estudo Técnico Preliminar deverá prever, entre outras tarefas, os mecanismos para continuidade do fornecimento da Solução da tecnologia da Informação em eventual interrupção do contrato.

Inclusive, em função do regime jurídico dos contratos administrativos, à Administração possui a prerrogativa de, nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.

O processo Estudo Técnico Preliminar tem por objetivo realizar uma análise detalhada sobre a viabilidade, ou não, da demanda gerada no DOD, bem como, garantir a continuidade do negócio, enquanto este for necessário à Administração Pública. Esse processo é encerrado com a produção do artefato Estudo Técnico Preliminar. Ao final, deverá ser aprovado e assinado pelos Integrantes Requisitante e Técnico da Equipe Planejamento da Contratação.

Ressalta-se que a Equipe de Planejamento da Contratação deverá acompanhar, apoiar ou realizar, quando determinado pelas áreas responsáveis, todas as atividades das fases de planejamento da contratação.

## 2.10 Aprovação e Declaração da Viabilidade da Contratação

A declaração de Viabilidade da Contratação é uma tarefa da etapa do Estudo Técnico Preliminar, a cargo dos Integrantes Requisitante e Técnico, que justificarão a viabilidade ou não da contratação.

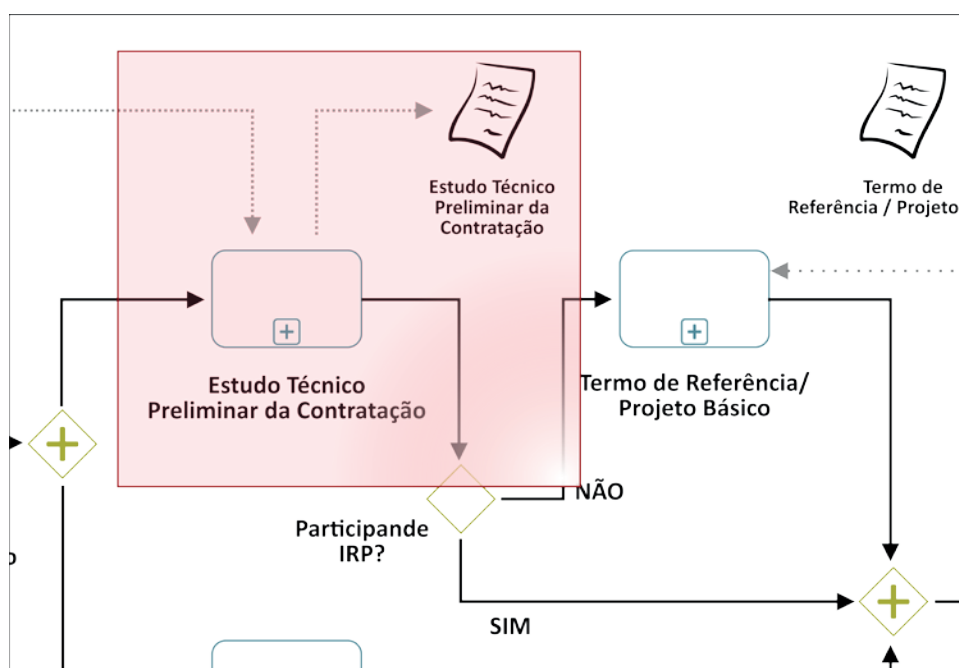
Caso a contratação seja declarada inviável ou possua orçamento estimado, feito previamente no próprio Estudo Técnico Preliminar, em duas vezes o valor do teto da modalidade tomada de preços (2 x R\$ 650.000,00 = R\$1.300.000,00), de acordo com art. 23, inciso II, alínea “c” da Lei nº 8666/93, esse documento será avaliado e assinado por autoridade competente. Em ambos os casos, a autoridade competente deverá decidir motivadamente pelo prosseguimento da contratação.

Ao término da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, esse documento será aprovado e assinado pelos integrantes Requisitante e Técnico. Note que a aprovação e assinatura desse documento independe da declaração de viabilidade ou inviabilidade da contratação.

## 2.11 Análise de Riscos

A elaboração do artefato Análise de Riscos perpassa toda a fase de Planejamento da Contratação, ocorrendo em paralelo com a elaboração dos demais artefatos. Desde o início, é preciso avaliar os riscos que podem ameaçar tanto o processo de contratação quanto a execução e o encerramento do contrato. À medida que se avança no planejamento, os riscos devem ser continuamente reavaliados e refinados. Ao final do planejamento, o documento Análise de Riscos deverá ser aprovado e assinado por todos os integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação.

A análise de riscos não consta como obrigação na legislação tradicional de contratações (Leis no 8.666/93 e no 10.520/02). Trata-se de uma inovação trazida pela IN 4 que, desde sua primeira edição em 2008, introduziu nas contratações públicas esse elemento bastante utilizado na gestão de projetos no setor privado.



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.

## 2.12 Conceito de Risco

Risco é o potencial que uma dada ameaça possui para explorar vulnerabilidades e causar perda ou dano à organização. Ele está relacionado à escolha, não ao acaso, pois decorre da incerteza inerente ao conjunto de possíveis consequências (ganhos e perdas) que resultam de decisões tomadas diariamente pela organização.



### Extrato da Legislação: IN 4/2014

*Art. 16. 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.*

*§ 1º A análise de riscos permeia todas as etapas da fase de Planejamento da Contratação e será consolidada no documento final Análise de Riscos.*

*§ 2º A Análise de Riscos será aprovada e assinada pela Equipe de Planejamento da Contratação.*

## 2.13 Identificação de Riscos

A primeira ação em relação a gestão de riscos é realizar a identificação dos principais riscos que possam de alguma forma comprometer o sucesso do processo de contratação.

A IN 4/2014 lembra ao gestor público que há riscos que permeiam três etapas cruciais do processo de contratação: a seleção do fornecedor, a gestão contratual e de que a Solução de TI não atenda às necessidades.

### **2.13.1. Riscos no processo de seleção do fornecedor**

O processo de contratação no serviço público é regido por normas (a qual engloba desde a Lei nº 8.666/93 até a própria IN 4/2014) que procura encontrar a melhor combinação entre três variáveis:

- Atender à necessidade do órgão ou entidade;
- Garantir a isonomia na competição entre os possíveis fornecedores; e
- Obter um preço justo (compatível com o mercado).

A legislação estabelece um conjunto de regras que visam alcançar esses objetivos, segundo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (LIMPE).

Como qualquer normativo, a legislação referente às contratações públicas procura estabelecer condições de contorno e induzir os agentes participantes do processo a um determinado comportamento, ainda que sempre haja um grau de imprevisibilidade na reação daqueles agentes.

Um risco sempre presente em um processo de contratação é não haver candidato interessado em participar do processo (licitação deserta). Isso pode ser consequência de um mau planejamento da contratação, que exagerou nas exigências ou não analisou devidamente o mercado fornecedor.

Por outro lado, há o risco de ações que buscam protelar ou anular o processo. Enquanto há potenciais fornecedores que entram na disputa interessados em ganhá-la e fornecer a Solução de TI demandada pelo órgão público, pode ocorrer que outros participantes do certame tenham como objetivo inviabilizá-lo.

A legislação prevê mecanismos (como questionamentos, impugnações e recursos) que buscam garantir a isonomia na competição. Porém esses mesmos mecanismos podem ser usados para tentar inviabilizar o processo de contratação. Uma boa Análise de Riscos antecipa essas possibilidades, definindo previamente ações a serem tomadas e responsáveis, como veremos mais adiante.

### **2.13.2 Riscos na gestão contratual**

Após o processo de seleção do fornecedor e formalização do contrato, inicia-se a fase de execução (por parte do fornecedor) e gestão do contrato (por parte do órgão público).

Nesse momento, deve-se identificar os riscos que podem comprometer o alcance dos objetivos da contratação, a exemplo de:

- Atraso nas entregas e descumprimento de prazos;
- Falta de requisitos objetivos de mensuração do serviço entregue;
- Ausência de cláusulas de penalização do fornecedor pelo não cumprimento do contrato;
- Falha na compreensão das especificações pelo fornecedor;
- Falência, insolvência ou rompimento do contrato pela contratada;
- Mudanças no ambiente interno ou nas necessidades da contratante.

Novamente, esses e outros riscos devem ser previstos ainda no Planejamento da Contratação para que se possa evitá-los, mitigá-los ou tratá-los.

### 2.13.3 Riscos de que a Solução de TI não atenda às necessidades

Mesmo que os processos de contratação e de gestão contratual sejam bem-sucedidos, há ainda o risco de que, ao final do processo, a Solução de Tecnologia da Informação entregue não atenda às necessidades da contratante.

É importante lembrar que todo o processo descrito na IN 4/2014 (que começa no Planejamento da Contratação, passa pela Seleção do Fornecedor e pela Gestão do Contrato) tem por objetivo a entrega, pelo mercado, de uma Solução de TI composta por um pacote de produtos e serviços que atendam a demanda do órgão público, a qual se encontra expressa no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), como forma de atender a um objetivo estratégico da organização.

Portanto, é extremamente frustrante chegar ao final de um processo que pode levar anos e que certamente consome relevantes recursos humanos e financeiros da organização e concluir que a Solução entregue não atende à necessidade original.

Esse resultado é consequência, na maioria das vezes, de falhas na especificação da Solução. É por isso que o Planejamento da Contratação é a fase mais enfatizada pela IN 4 desde a sua primeira versão em 2008.

### 2.14 Estimativa de Riscos

Concluída a identificação dos riscos que podem comprometer a contratação, a equipe de planejamento deve realizar uma estimativa que correlacione a probabilidade e o impacto(dano) que cada um pode trazer para a contratação.

As principais metodologias de gerenciamento de projetos (como, por exemplo, o PMBoK - Project Management Body of Knowledge) trabalham com matrizes de risco que ponderam as probabilidades de ocorrência de cada risco com a severidade do dano potencial. Em geral, trabalha-se com uma escala de 1 a 3, multiplicando-se os pesos atribuídos à probabilidade e à severidade. Quanto mais alto o produto desta matriz, maior o risco e maior o cuidado que ele exige.

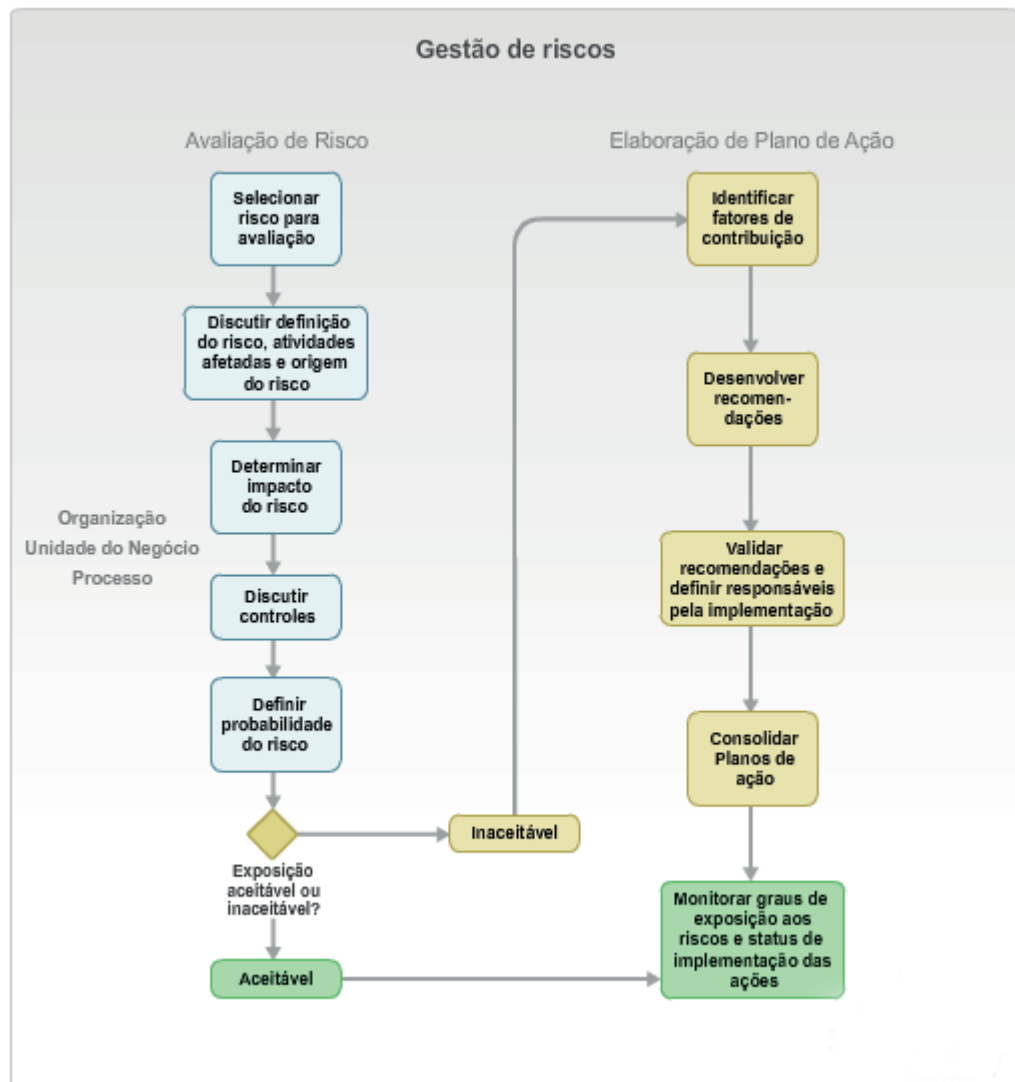
É recomendável a análise da possível ocorrência de vários riscos classificados como de pequeno potencial mas que somados possam ter um impacto significativo.

**Probabilidade e danos**

		Probabilidade		
		Alta (3)	Média (2)	Baixa(1)
Severidade	Alta (3)	9	6	3
	Média (2)	6	4	2
	Baixa (1)	3	2	1

## 2.15 Gestão de riscos

Uma vez identificados, é necessário geri-los. A figura apresenta a sequência clássica de gestão de riscos. A fase de Avaliação do Risco (destacada em azul) é aquela tratada nos itens anteriores, com a identificação, seu impacto (severidade) e probabilidade de ocorrência.



Feita essa análise, a organização deve decidir se a exposição a determinado risco é aceitável ou não. Caso sim, ela deve apenas monitorá-lo, observando se sua severidade e probabilidade de ocorrência não aumentam com o decorrer do projeto.

Por outro lado, caso a exposição ao risco seja considerada inaceitável, é preciso elaborar Planos de Ação para tratá-lo. Inicialmente deve-se procurar identificar os fatores que contribuem para sua ocorrência e assim atuar em suas causas.

A partir daí, é preciso desenvolver recomendações para resposta ao risco. Existem cinco tipos de resposta:

### Evitar Riscos (Ações de prevenção)

Desenvolver mecanismos de controle e prevenção que buscam evitar que o risco se materialize.

## Reduzir Riscos (Ações de mitigação)

Em determinadas situações, não é possível evitar totalmente que um risco se materialize, mas pode-se procurar reduzir sua probabilidade de ocorrência e/ou sua severidade (por exemplo, adotando-se mecanismos de redundância).

## Compartilhar/Transferir Riscos

Adotar mecanismos em que o risco é transferido ou compartilhado com terceiros (por exemplo, fazer seguros de equipamentos).

## Aceitar Riscos

Em determinadas situações, em que não é possível evitar o risco, reduzi-lo ou transferi-lo, a organização pode ter que simplesmente aceitá-lo e preparar-se para conviver com ele. Mesmo nesses casos, o simples fato de identificar o risco de antemão (ainda que nada se possa fazer contra ele) é um ganho, pois evita que a organização seja pega de surpresa.

## Tratar Riscos (Ações de contingência)

Em alguns casos, só é possível tomar alguma atitude depois que o risco se concretiza. Ainda assim, essas ações de remediação ou contingência devem ser planejadas (e, em alguns casos, treinadas por meio de simulações) com antecedência, pois, no momento certo, todos estarão preparados para agir.

Sempre que a organização decidir tomar alguma medida em relação a determinado risco (seja ela de prevenção, mitigação ou contingência), devem ser definidos prazos e responsáveis. Dependendo da magnitude da ação a ser adotada, ela pode se configurar um novo projeto para resposta a determinado risco.

Uma ressalva importante na gestão de riscos é que evitá-los nem sempre é a melhor solução. Deve-se comparar o potencial prejuízo (dano) que esse pode trazer com o custo das ações de prevenção e mitigação. Às vezes é mais barato aceitar o risco e tratá-lo com ações de contingência do que se antecipar a ele.





## **Encerramento**

No módulo que encerramos, estudamos:

- Os artefatos Estudo Técnico Preliminar e Análise de Riscos;
- Como preenchê-los.

Caso possua alguma dúvida relacionada ao conteúdo, retome os estudos e entre em contato com o seu tutor.

# PCTI - Planejamento da Contratação de TI

## Módulo **3** Termo de Referência



## SUMÁRIO

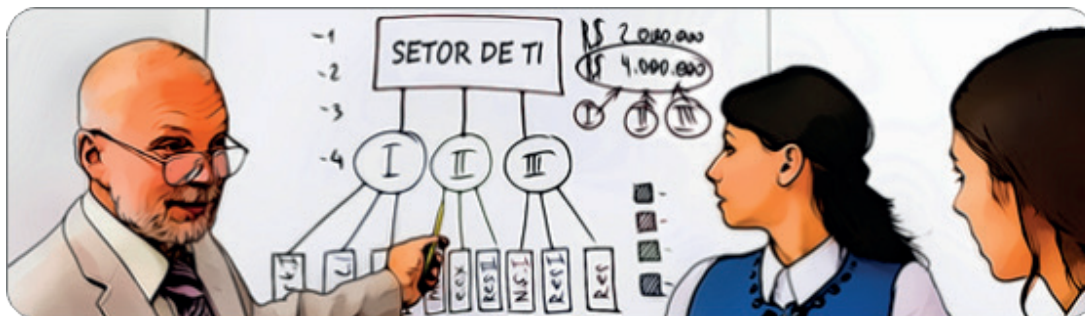
<b>3.1 Introdução e Objetivos.....</b>	<b>62</b>
<b>3.2 Termo de Referência .....</b>	<b>62</b>
<b>3.3 Fundamentos legais do Termo de Referência .....</b>	<b>63</b>
<b>3.4 Quem é responsável pela elaboração do Termo de Referência? .....</b>	<b>64</b>
<b>3.5 Conteúdo do Termo de Referência .....</b>	<b>65</b>
<b>3.6 Definição do Objeto .....</b>	<b>74</b>
<b>3.7 Justificativa da contratação e descrição da Solução de TI.....</b>	<b>74</b>
<b>3.8 Especificação de Requisitos.....</b>	<b>74</b>
<i>3.8.1 Requisitos do Demandante.....</i>	<i>75</i>
<i>3.8.2 Requisitos Tecnológicos .....</i>	<i>76</i>
<i>3.8.3 Requisitos Adicionais .....</i>	<i>77</i>
<b>3.9 Definição de Responsabilidades.....</b>	<b>79</b>
<b>3.10 Modelo de Execução do Contrato.....</b>	<b>81</b>
<i>3.10.1 Termos de Compromisso e de Ciência.....</i>	<i>82</i>
<b>3.11 Modelo de Gestão do Contrato .....</b>	<b>82</b>
<b>3.12 Estimativa de Preço.....</b>	<b>84</b>
<b>3.13 Adequação Orçamentária .....</b>	<b>86</b>
<b>3.14 Regime de Execução.....</b>	<b>86</b>
<b>3.15 Critérios Técnicos de Julgamento da Proposta .....</b>	<b>89</b>
<b>3.16 Parcelamento da contratação.....</b>	<b>90</b>
<b>3.17 Termo de Referência para dispensa, inexigibilidade e adesão a ata de registro de preços.....</b>	<b>90</b>
<b>3.18 Consulta e audiência pública .....</b>	<b>91</b>
<b>3.19 Encerramento da fase de Planejamento da Contratação.....</b>	<b>92</b>
<b>Encerramento.....</b>	<b>95</b>



# Módulo **3** Termo de Referência

## 3.1 Introdução e Objetivos

Vamos iniciar nossos estudos?



Neste módulo vamos estudar a elaboração do artefato **Termo de Referência**. Nossos objetivos são:

- Reconhecer a importância do Termo de Referência;
- Construir o artefato Termo de Referência.

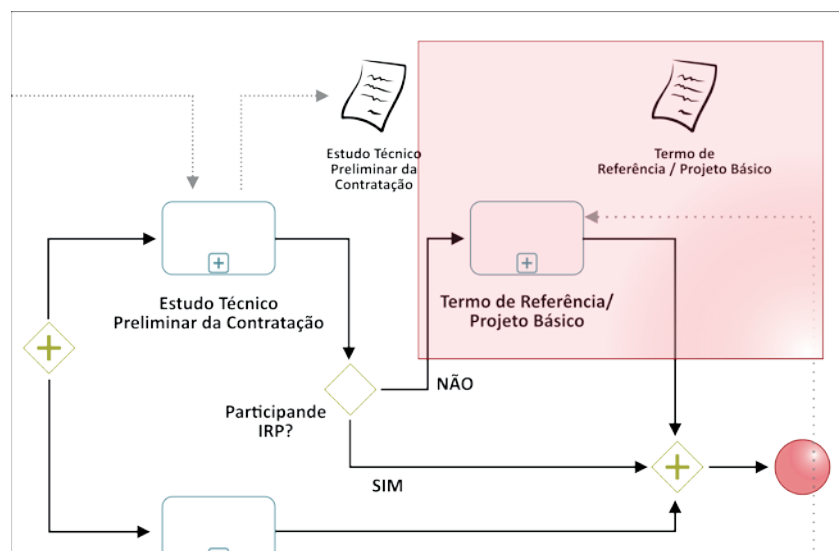
## 3.2 Termo de Referência

Diferentemente da IN 4/2010 onde o Termo de Referência era composto basicamente pela consolidação de informações especificadas nos vários artefatos previamente elaborados, a proposta da IN 4/2014 é que a confecção do Termo de Referência seja uma etapa onde a Equipe de Planejamento da Contratação deverá desenvolver a maior parte da especificação da Solução de TI. Desta forma, o esforço despendido antigamente na criação de vários documentos será racionalizado para um único documento, entretanto é a etapa de maior esforço de elaboração.

Esse novo enfoque, trazido pela IN 4/2014, visa garantir celeridade ao processo de contratação, permitindo a decisão sobre a viabilidade da contratação já no início do processo, mediante o Estudo Técnico Preliminar. Desta forma, todo o detalhamento da especificação, consolidado no Termo de Referência, fica reservado para um momento posterior, após sua devida aprovação. Pode ser evitado o esforço de especificação detalhado antes de uma prévia avaliação da viabilidade da solução, tanto financeira quanto relacionada aos objetivos estratégicos e metas a serem alcançadas.

O Termo de Referência utilizará informações levantadas nas etapas de:

- Estudo Técnico Preliminar da Contratação;
- Análise de Riscos.



[Clique aqui](#) para visualizar o processo completo em PDF.

### 3.3 Fundamentos legais do Termo de Referência

Este documento está previsto na legislação que instituiu a modalidade de licitação conhecida como pregão. Ele pode ser encontrado nos seguintes dispositivos legais:

- Art. 3º, inciso I da Lei nº 10.520/02, que institui o Pregão;
- Art. 8º, inciso II do Decreto nº 3.555/00, que regulamenta o Pregão na forma presencial;
- Art. 9º, inciso I do Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o Pregão na forma eletrônica.

O Termo de Referência é o documento em que o requisitante esclarece aquilo que realmente precisa, trazendo a definição do objeto e os demais elementos necessários à sua perfeita contratação e execução.

Este é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante do orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (Art. 9º, §2º, Decreto nº 5.450/05)

### **Termo de Referência ou Projeto Básico?**

A Lei nº 8.666/93 adota a terminologia Projeto Básico. Já toda a legislação do pregão fala em Termo de Referência. Observando-se suas definições e conteúdo, conclui-se que se trata do mesmo documento.

Em uma visão estrita, o nome **Termo de Referência** deve ser utilizado nas licitações por pregão (eletrônico ou presencial). Já o nome Projeto Básico deve ser adotado nas modalidades regidas pela Lei nº 8.666/93 (concorrência, tomada de preços, convite etc.), incluindo os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, pois também são tratados naquela lei.

Não obstante, a jurisprudência tem entendido que, mais importante que o nome utilizado, é o conteúdo do documento. Por exemplo, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região pronunciou-se no sentido de que *“... é pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que o nome que se dá a determinado documento não o caracteriza nem o desvirtua, importando, isto sim, o seu conteúdo. Do exame dos elementos contidos no “Termo de Referência” conclui-se que, na verdade, trata-se de Projeto Básico, no qual foram detalhados, minuciosamente, as construções a serem executadas pelo cessionário, bem como os custos daí decorrentes”* (AGA nº 1999904010133909/PR. DJ 01/09/99 - 3ª Turma).

Assim, não importa o nome que se dê ao documento (Projeto Básico ou Termo de Referência). O importante é seu conteúdo, o qual, nas contratações de TI, é definido no art. 14 da IN 4/2014.

### **3.4 Quem é responsável pela elaboração do Termo de Referência?**

A legislação estabelece que o responsável pela elaboração do Termo de Referência é a área requisitante (Decreto nº 5.450/05, art. 9º, inciso I).

Não obstante, na contratação de Soluções de TI, essa responsabilidade era muitas vezes “empurrada” para a área de TI em função da complexidade tecnológica do objeto. A TI absorvia tal atividade. Isso levava, muitas vezes, a falhas na tradução da necessidade do requisitante em especificações técnicas pela área de TI. Com esse vício na origem, ao final de um longo processo de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e execução contratual, chegava-se à conclusão de que o produto ou serviço entregue não atendia à demanda inicial.

Para evitar esse tipo de problema e outros decorrentes de falhas de comunicação, a IN 4/2010 instituiu, inicialmente, a Equipe de Planejamento da Contratação.

Conforme definido no art. 14 da IN 4/2014, o Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação, devendo ser aprovado pela autoridade competente (IN 4/2014, art. 14, § 6º).





## Extrato da Legislação: IN 4/2014

*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:*

...

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

### 3.5 Conteúdo do Termo de Referência

Desde a primeira versão da norma em 2008, o objetivo era que os diversos itens do TR fossem extraídos dos demais artefatos elaborados durante o Planejamento da Contratação.

No entanto, na IN 4/2014, o maior esforço de especificação ocorre na etapa de elaboração do Termo de Referência, reduzindo o tempo e o esforço na elaboração de vários artefatos isolados, como nas versões anteriores desta norma. Nos incisos do art. 14 são elencadas as principais informações que devem estar presentes neste documento.

#### Termo de Referência na IN 4/2014

##### art. 15

##### I - Definição do objeto

Objeto é a solução de um problema ou necessidade. Para todo problema (ou necessidade) deve haver, pelo menos, uma solução (composta por produtos e/ou serviços) que foi apontada durante o Estudo Técnico Preliminar.

O objeto deve ser descrito de forma sucinta (em geral, utilizando apenas uma frase ou parágrafo), precisa (determinando especificamente o objeto) e clara (Lei nº 8.666, art. 40, inciso I).

São vedadas as especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, possam limitar ou frustrar a competição ou a realização do fornecimento.

##### art. 16

##### II - Justificativa da contratação e descrição da Solução de TI

A justificativa (ou fundamentação) da contratação expressa os motivos que levaram à escolha daquela Solução de TI em detrimento de outras opções eventualmente disponíveis.

Também chamado de objetivo da contratação, este item legitima as escolhas da Administração, uma vez que, segundo os princípios da proporcionalidade e da isonomia, as exigências técnicas só são legais se forem justificáveis de acordo com a necessidade.

A justificativa da contratação deve conter, pelo menos:

- relação entre o PDTI e os objetivos estratégicos;
- descrição da Solução de TI, detalhando as necessidades dos bens e serviços, incluindo quantitativos e resultados esperados;

Na descrição é preciso definir todos os produtos e serviços que compõem a solução a ser adquirida com suas especificações técnicas. Em alguns Termos de Referência, é chamado de Especificação do Objeto. Em caso de Soluções de alta complexidade tecnológica, que requeiram uma solução complexa, é comum colocar este item como um anexo ao TR.

A definição das especificações deve ser feita de forma bastante criteriosa, pois, dependendo das exigências colocadas, alguns potenciais fornecedores podem ser excluídos da disputa. O segredo está em calibrar tais exigências de forma a, ao mesmo tempo:

- Eliminar da disputa licitantes incapazes de fornecer uma Solução de TI que atenda às necessidades do órgão público;
- Maximizar a competição entre os licitantes capazes de atender àquela necessidade.



## SAIBA MAIS

### **Necessidade, objeto e justificativa**

Estes três itens são, muitas vezes, confundidos e abordados de forma equivocada nos Termos de Referência. Uma dica fácil para entender a diferença entre eles está na associação com três perguntas:

**Objeto** = O QUÊ?

**Necessidade (ou objetivo)** = PARA QUÊ?

**Justificativa** = POR QUÊ?

O objeto define aquilo que será contratado (O QUÊ). Toda contratação visa a atender uma demanda ou necessidade (PARA QUÊ). E a justificativa expressa POR QUE determinada solução foi considerada a mais adequada para atender a determinada necessidade.

### **art. 17**

#### **III - Especificação dos Requisitos**

Além das características técnicas do(s) produto(s) ou serviço(s) a ser(em) contratado(s), há uma série de outros requisitos que envolvem a contratação. Esses requisitos são definidos no artigo 17, incisos I e II da IN 04/2014, e abrangem requisitos de negócio, de capacitação, legais, de manutenção, temporais, de segurança, sociais, ambientais, culturais, de arquitetura tecnológica, de projeto, de implantação, de garantia, de experiência e formação da equipe que prestará os serviços, de metodologia de trabalho, de segurança e outros eventualmente aplicáveis.

Um passo importante nesta etapa é prover o alinhamento entre os requisitos levantados, tanto os estabelecidos pelo Integrante Requisitante quanto pelos definidos pelo Integrante Técnico. Essa atividade deverá ser realizada pela Equipe de Planejamento da Contratação garantindo a todos a ciência e o acordo entre os requisitos definidos.



#### **Extrato da Legislação: IN 4/2014**

*Art. 17. Na especificação dos requisitos da contratação, compete:*

*I - ao Integrante Requisitante, com apoio do Integrante Técnico, definir, quando aplicáveis, os seguintes requisitos:*

- a) de negócio, que independem de características tecnológicas e que definem as necessidades e os aspectos funcionais da Solução de Tecnologia da Informação;*
- b) de capacitação, que definem a necessidade de treinamento, de carga horária e de materiais didáticos;*
- c) legais, que definem as normas com as quais a Solução de Tecnologia da Informação deve estar em conformidade;*
- d) de manutenção, que independem de configuração tecnológica e que definem a necessidade de serviços de manutenção preventiva, corretiva, evolutiva e adaptativa;*
- e) temporais, que definem datas de entrega da Solução de Tecnologia da Informação contratada;*
- f) de segurança, juntamente com o Integrante Técnico; e*
- g) sociais, ambientais e culturais, que definem requisitos que a Solução de Tecnologia da Informação deve atender para estar em conformidade com costumes, idiomas e ao meio ambiente, dentre outros.*

*II - ao Integrante Técnico especificar, quando aplicáveis, os seguintes requisitos tecnológicos:*

- a) de arquitetura tecnológica, composta de hardware, software, padrões de interoperabilidade, linguagens de programação, interfaces, dentre outros;*
- b) de projeto e de implementação, que estabelecem o processo de desenvolvimento de software, técnicas, métodos, forma de gestão, de documentação, dentre outros; c) de implantação, que definem o processo de disponibilização da solução em ambiente de produção, dentre outros;*
- d) de garantia e manutenção, que definem a forma como será conduzida a manutenção e a comunicação entre as partes envolvidas;*
- e) de capacitação, que definem o ambiente tecnológico dos treinamentos a serem ministrados, os perfis dos instrutores, dentre outros;*
- f) de experiência profissional da equipe que projetará, implementará e implantará a Solução de Tecnologia da Informação, que definem a natureza da experiência profissional exigida e as respectivas formas de comprovação dessa experiência, dentre outros;*
- g) de formação da equipe que projetará, implementará e implantará a Solução de Tecnologia da Informação, que definem cursos acadêmicos e técnicos, formas de comprovação dessa formação, dentre outros;*
- h) de metodologia de trabalho;*
- i) de segurança da informação; e*
- j) demais requisitos aplicáveis.*

*Parágrafo único. A Equipe de Planejamento da Contratação deverá garantir o alinhamento entre os requisitos definidos no inciso I e especificados no inciso II deste artigo.*

**art. 18**

**IV - Definição de Responsabilidades**

Essa é uma etapa de grande importância e possui influência relevante para contratações bem sucedidas. A definição clara de responsabilidades (contratante, contratada e órgão gerenciador de registro de preços) é o principal objetivo.

A equipe deve estar sempre atenta a considerar possíveis riscos à contratação, identificando-os previamente na Análise de Riscos e definindo ações para mitigá-los, garantindo assim que algumas exigências para as partes, mesmo consideradas comuns, estejam presentes, minimizando qualquer impacto adverso sobre o processo de contratação e execução.



**Extrato da Legislação: IN 4/2014**

*Art. 18. A definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador do registro de preços, quando aplicável, deverá observar:*

*I - a definição das obrigações da contratante contendo, pelo menos, a obrigação de:*

- a) nomear Gestor e Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do contrato para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, conforme o disposto no art. 30 desta IN;*
- b) encaminhar formalmente a demanda, preferencialmente por meio de Ordem de Serviço ou Fornecimento de Bens, de acordo com os critérios estabelecidos no Termo de Referência ou Projeto Básico, observando-se o disposto no arts. 19 e 33 desta IN;*
- c) receber o objeto fornecido pela contratada que esteja em conformidade com a proposta aceita, conforme inspeções realizadas, observando o disposto no art. 21;*
- d) aplicar à contratada as sanções administrativas regulamentares e contratuais cabíveis, comunicando ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, quando se tratar de contrato oriundo de Ata de Registro de Preços;*
- e) liquidar o empenho e efetuar o pagamento à contratada, dentro dos prazos preestabelecidos em Contrato;*
- f) comunicar à contratada todas e quaisquer ocorrências relacionadas com o fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação;*
- g) definir produtividade ou capacidade mínima de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação por parte da contratada, com base em pesquisas de mercado, quando aplicável;*
- h) realizar, no momento da licitação e sempre que possível, diligências e/ou Prova de Conceito com o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas; e*
- i) prever que os direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da Solução de Tecnologia da Informação sobre os diversos artefatos e produtos produzidos ao longo do contrato, incluindo a documentação, o código-fonte de aplicações, os modelos de dados e as bases de dados, pertençam à Administração, justificando os casos em que isso não ocorrer.*

*II - a definição das obrigações da contratada contendo, pelo menos, a obrigação de:*

- a) indicar formalmente preposto apto a representá-la junto à contratante, que deverá responder pela fiel execução do contrato;*
- b) atender prontamente quaisquer orientações e exigências do fiscal do contrato, inerentes à execução do objeto contratual;*
- c) reparar quaisquer danos diretamente causados à contratante ou a terceiros por culpa ou dolo de seus representantes legais, prepostos ou empregados, em decorrência da relação contratual, não excluindo ou reduzindo a responsabilidade da fiscalização ou o acompanhamento da execução dos serviços pela contratante;*
- d) propiciar todos os meios e facilidades necessárias à fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação pela contratante, cujo representante terá poderes para sustar o fornecimento, total ou parcialmente, em qualquer tempo, sempre que considerar a medida necessária;*
- e) manter, durante toda a execução do contrato, as mesmas condições da habilitação;*
- f) quando especificada, manter, durante a execução do Contrato, equipe técnica composta por profissionais devidamente habilitados, treinados e qualificados para fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação;*
- g) manter a produtividade ou a capacidade mínima de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação durante a execução do contrato, conforme art. 18, inciso I, alínea “g”;*
- h) fornecer, sempre que solicitado, amostra para realização de Prova de Conceito para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas; e*
- i) ceder os direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da Solução de Tecnologia da Informação sobre os diversos artefatos e produtos produzidos ao longo do contrato, incluindo a documentação, os modelos de dados e as bases de dados, à Administração.*

*III - a definição das obrigações do órgão gerenciador do registro de preços contendo, além do disposto no Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, atualizado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014, pelo menos, a obrigação de:*

- a) efetuar o registro do licitante fornecedor e firmar a correspondente Ata de Registro de Preços;*
- b) conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações de condições, produtos ou preços registrados;*
- c) aplicar as penalidades por descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços;*
- d) autorizar ou não o fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação para órgão não participante da Ata de Registro de Preços, desde que prevista no instrumento convocatório, consultando o beneficiário da Ata e verificando as condições de fornecimento, de forma a evitar extrapolações dos limites de produtividade ou de capacidade mínima de fornecimento da Solução;*
- e) definir mecanismos de comunicação com os órgãos participantes, não participantes, contendo:*

- 1. as formas de comunicação entre os envolvidos, a exemplo de ofício, telefone, e-mail, ou sistema informatizado, quando disponível;*
- 2. definição dos eventos a serem reportados ao órgão gerenciador, com a indicação de prazo e responsável, a exemplo de ordem de serviço ou fornecimento de bens, aplicação de sanções administrativas, alteração de item registrado em Ata por modelo equivalente ou superior.*

f) definir mecanismos de controle de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação, observando, entre outros:

1. a definição da produtividade ou da capacidade mínima de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação;
2. regras para fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação aos órgãos não participantes, desde que previsto no instrumento convocatório, cujo fornecimento não poderá prejudicar os compromissos já assumidos e as futuras contratações dos órgãos participantes do registro de preços;
3. regras para gerenciamento da fila de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação aos órgãos participantes e não participantes, contendo prazos e formas de negociação e redistribuição da demanda, quando esta ultrapassar a produtividade definida ou a capacidade mínima de fornecimento e for requerida pela Contratada;
4. regras para a substituição da Solução registrada por meio de apostilamento, garantida a realização de Prova de Conceito, observado o disposto no inciso III, alínea “e”, item 2 deste artigo e desde que previsto o apostilamento, em função de atualizações tecnológicas existentes no seguimento de informática, na Ata de Registro de Preços; e
5. previsão da exigência para realização de diligências e/ou Prova de Conceito com o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas.



## **art. 19**

### **V - Modelo de Execução do contrato**

Como inovação da IN 04/2014, o Modelo de Execução do contrato, é o documento que possui as principais diretrizes e condições para o fornecimento da Solução de TI contratada. Esse documento tem o intuito de facilitar a relação do contratante e da contratada, uma vez que estabelece informações básicas para facilitar e melhorar a execução do contrato.

As seguintes informações constarão deste documento:

#### 1. Rotinas de execução

- prazos e horários de fornecimento ou prestação dos serviços;
- documentação mínima exigida;
- papéis e responsabilidades.

#### 2. Quantidades ou estimativas prévia dos produtos ou volume de serviços demandados;

#### 3. Mecanismos formais de comunicação, preferencialmente Ordem de Serviços e Ordem de Fornecimento de Bens;

#### 4. Forma de pagamento, vinculado aos resultados obtidos;

#### 5. Elaboração dos seguintes termos:

- Termo de Compromisso;
- Termo de Ciência da declaração de manutenção de sigilo.

Os termos elaborados, a critério da Equipe de Planejamento da Contratação, poderão constar como Anexo do Termo de Referência, possibilitando maior organização.

## art. 20

### VI - Modelo de Gestão do contrato

O Modelo de Gestão, também trazido como inovação da IN 4/2014, é definido a partir do Modelo de Execução do Contrato e possui as principais regras de gestão e fiscalização do contrato.

As seguintes informações deverão constar neste documento:

- Critérios de Aceitação, incluindo métricas e indicadores de níveis mínimos de serviço;
- Procedimento de teste e inspeção, subsidiando a confecção dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, incluindo:
  - Forma de avaliação da qualidade e adequação às especificações da Solução;
  - Recursos humanos necessários à gestão e fiscalização;
- Fixação de valores e procedimento para retenção (glosa) no pagamento;
- Sanções administrativas, conforme art. 86, 87 e 88 da Lei nº 8.666/93, juntamente com art. 7 da Lei nº 10.520/2002;
- Procedimentos para emissão da nota fiscal e pagamento.



#### Extrato da Legislação: IN 04/2014

*Art. 20. O Modelo de Gestão do contrato, definido a partir do Modelo de Execução do Contrato, deverá contemplar as condições para gestão e fiscalização do contrato de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação, observando, quando possível:*

*I - fixação dos Critérios de Aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e níveis de serviços com os valores mínimos aceitáveis para os principais elementos que compõe a Solução de Tecnologia da Informação;*

*II - procedimentos de teste e inspeção, para fins de elaboração dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, conforme disposto no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, e nos incisos XXII e XXIII do art. 2º desta IN, abrangendo:*

*a) metodologia, formas de avaliação da qualidade e adequação da Solução de Tecnologia da Informação às especificações funcionais e tecnológicas, observando:*

- 1. definição de mecanismos de inspeção e avaliação da Solução, a exemplo de inspeção por amostragem ou total do fornecimento de bens ou da prestação de serviços;*
- 2. adoção de ferramentas, computacionais ou não, para implantação e acompanhamento dos indicadores estabelecidos;*
- 3. origem e formas de obtenção das informações necessárias à gestão e à fiscalização do contrato, conforme disposto na alínea "b" do inciso I do art. 19 desta IN;*
- 4. definição de Listas de Verificação e de roteiros de testes para subsidiar a ação dos Fiscais do contrato; e*
- 5. garantia de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;*

- b) disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de gestão e fiscalização do contrato, inclusive quanto à qualificação técnica e disponibilidade de tempo para aplicação das Listas de Verificação e roteiros de testes;*
- c) demais elementos necessários à elaboração do Plano de Fiscalização, conforme disposto no inciso XVII do art. 2º e inciso II do art. 32 desta IN;*

*III - fixação dos valores e procedimentos para retenção ou glosa no pagamento, sem prejuízo das sanções cabíveis, que só deverá ocorrer quando a contratada:*

- a) não atingir os valores mínimos aceitáveis fixados nos Critérios de Aceitação, não produzir os resultados ou deixar de executar as atividades contratadas; ou*
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada;*

*IV - definição clara e detalhada das sanções administrativas, de acordo com os arts. 86, 87 e 88 da Lei nº 8.666, de 1993, juntamente com o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, observando:*

- a) vinculação aos termos contratuais;*
- b) proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das respectivas obrigações;*
- c) as situações em que advertências ou multas serão aplicadas, com seus percentuais correspondentes, que obedecerão a uma escala gradual para as sanções recorrentes;*
- d) as situações em que o contrato será rescindido por parte da Administração devido ao não atendimento de termos contratuais, da recorrência de aplicação de multas ou outros motivos;*
- e) as situações em que a contratada terá suspensa a participação em licitações e impedimento para contratar com a Administração; e*
- f) as situações em que a contratada será declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração, conforme previsto em Lei; V - procedimentos para emissão de nota fiscal e pagamento, descontados os valores oriundos da aplicação de eventuais glosas ou sanções.*

*Parágrafo único. Como apoio à definição dos elementos do Modelo de Gestão do Contrato deverá ser observada a Análise de Riscos, conforme disposto no art. 13 desta IN.*



## **art. 22**

### **VII - Estimativa de preços**

Todo Termo de Referência deve conter uma estimativa do preço que a Administração Pública espera pagar pela Solução de TI a ser contratada. Mais informações sobre estimativa de preços estão no item 3.12.

No TR, não é necessário acrescentar toda a documentação que embasou a estimativa de preço. Essa documentação deve compor o processo, estando disponível para consulta dos interessados. Nele deve ser explicado como foi feita a pesquisa de preço, indicando a melhor estimativa que foi possível chegar, a qual servirá de ponto de partida para a licitação.



## **art. 23**

### **VIII - Adequação orçamentária**

Este item indica a fonte dos recursos que financiarão a contratação. No momento de lançamento da licitação, é preciso ter disponíveis no orçamento do órgão os recursos para pagar as despesas, pelo menos, do primeiro ano de contratação.

## **art. 24**

### **IX - Regime de execução**

A definição do regime de execução deverá observar o que estabelece o disposto no inciso VIII do artº 6 da Lei 8.666/93, a saber:

- empreitada por preço global;
- empreitada por preço unitário;
- tarefa;
- empreitada integral.

## **art. 25**

### **X - Critérios para seleção do fornecedor**

Neste item, devem ser indicados os critérios que serão utilizados na seleção do fornecedor, por exemplo, se será uma contratação por inexigibilidade, dispensa de licitação, adesão a uma ata de registro de preços ou será realizada uma licitação. Nesse último caso, será uma licitação do tipo menor preço ou técnica e preço? Caso seja técnica e preço, quais serão os itens pontuáveis e seus respectivos pesos, justificando os critérios utilizados em termos dos benefícios que trazem para a contratante.

Independentemente do tipo de licitação, neste item devem ser indicados também os critérios de qualificação técnica, nos termos do art. 30 da Lei nº 8.666/93. Importante ressaltar que a jurisprudência do TCU prevê a possibilidade de considerar mais de um atestado relativo ao mesmo quesito de capacidade técnica, quando necessário para a comprovação da aptidão.

A IN 04/2014 veda ainda:

- A indicação de entidade certificadora, exceto nos casos previamente dispostos em normas do governo federal;
- A pontuação com base em atestados relativos à duração de trabalhos realizados pelo licitante;
- Pontuação progressiva de mais de um atestado para o mesmo quesito de capacidade técnica.

### 3.6 Definição do Objeto

A definição do objeto, conforme disciplina as principais normas, deve ser precisa, suficiente e clara, tornando a compreensão do objeto sem equívoco. É vedada a especificação que, por excessiva, irrelevante ou desnecessária, limite ou frustre o caráter competitivo da licitação ou a própria realização do fornecimento.

Orientações normativas:

- Art. 3, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93:
- É vedado aos agentes públicos, admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.
- Decreto nº 7.174/2010:
- Para contratação de bens e serviços de informática e automação, deverão ser adotados os tipos de licitação “menor preço” ou “técnica e preço” (Art. 9º); A licitação do tipo “menor preço” será exclusiva para aquisição de bens e serviços considerados comuns e deverá ser realizada na modalidade pregão. (Art.9, §1º, com adaptações); Bens e serviços são considerados comuns cuja especificação estabelecer padrão objetivo de desempenho e qualidade e for capaz de ser atendida por vários fornecedores.
- Decreto nº 5.450/2005:
- Elaboração do TR, (...), com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização. (Art. 9º, inciso I)

### 3.7 Justificativa da contratação e descrição da Solução de TI

Conforme explicita todos os normativos referentes à gestão de recursos públicos, a Administração deve, antes de tudo, planejar suas ações, que posteriormente serão viabilizadas a partir de possíveis contratações de bens e serviços de TI. Desta forma, é imprescindível o alinhamento entre os objetivos estratégicos do órgão e a futura aquisição.

A justificativa da contratação deverá conter, pelo menos:

- Relação entre os objetivos definidos no PDTI e os objetivos estratégicos, conforme disposto na elaboração do DOD. (Art. 11, inciso I desta IN)
- Descrição da Solução de TI, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para sua composição, juntamente com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade, melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis. (Art. 12, inciso IV e Art. 16, inciso II desta IN)

### 3.8 Especificação de Requisitos

A atividade Especificar Requisitos inicia-se com o detalhamento das necessidades de negócio, levantados principalmente pelo integrante requisitante, e os focados na solução desejada que abrange não só requisitos funcionais como também requisitos referentes a padrões de desenvolvimento, certificações necessárias, metodologia de desenvolvimento dentre os demais aplicáveis.

Conforme definido na IN 4/2014, a definição de requisitos para a Solução de TI a ser contratada envolve dois níveis de definição, que são interdependentes e complementares, e são divididos em:

- Requisitos do Demandante – Integrante Requisitante com auxílio do Técnico;
- Requisitos Tecnológicos – Integrante Técnico.

### **3.8.1 Requisitos do Demandante**

A área demandante da Solução de TI, representada pelo Integrante Requisitante e com o auxílio do Integrante Técnico, definirá os requisitos da Solução de TI a serem posteriormente detalhados em requisitos tecnológicos. Nesse momento é importante definir requisitos em nível de características funcionais, restrições, dentre outros aplicáveis, independente de características tecnológicas (artigo 17, da IN 4/2014).

Os requisitos especificados pelo Integrante Requisitante, com apoio do Integrante Técnico, compreendem:

#### **a) Requisitos de Negócio**

Definem as necessidades do demandante e os aspectos funcionais da Solução de Tecnologia da Informação.

#### **b) Requisitos de Capacitação**

Definem a necessidade de treinamento, de carga horária e de materiais didáticos.

#### **c) Requisitos Legais**

Definem as normas com as quais a Solução de Tecnologia da Informação deve estar em conformidade.

#### **d) Requisitos de Manutenção**

Definem as necessidades de serviços de manutenção:

- Preventiva: Visa evitar a ocorrência de defeitos;
- Corretiva: Visa corrigir defeitos observados;
- Evolutiva (perfectiva): Melhorias requeridas pelo usuário, por exemplo, melhoria de usabilidade;
- Adaptativa: Visa adaptar a solução à mudanças na legislação, no contexto organizacional ou qualquer mudança de ambiente no qual a solução está executando.

#### **e) Requisitos Temporais**

Definem datas de entrega, implantação e demais marcos temporais para a Solução de Tecnologia da Informação contratada;

#### **f) Requisitos de Segurança**

Requisitos de segurança exigidos pelo negócio, considerando os aspectos mínimos de confidencialidade, integridade e disponibilidade, tanto exigíveis para a solução quanto para o contrato em si. Atividade deve ser auxiliada pelo integrante técnico.

## **g) Requisitos Sociais, Ambientais e Culturais**

Definem as necessidades específicas relacionadas a costumes, idiomas e ao meio ambiente como, por exemplo, tratamento diferenciado por gênero ou grupo social, ou uso de tecnologias e materiais que não agredem o meio ambiente.

### **3.8.2 Requisitos Tecnológicos**

Cabe ao Integrante Técnico definir, quando aplicáveis, os requisitos tecnológicos da Solução de TI a ser contratada (os quais devem estar sempre em conformidade com os requisitos do demandante discutidos no item anterior). É importante notar que a decisão sobre a solução mais adequada ao requisitante influencia diretamente os requisitos tecnológicos. Desta forma, a decisão sobre desenvolver, comprar solução pronta, adaptar solução existente em outro órgão dentre outras opções deve subsidiar a definição dos requisitos técnicos também.

Os requisitos especificados pelo Integrante Técnico, compatibilizados com os requisitos do demandante, compreendem:

#### **a) Requisitos de Arquitetura Tecnológica**

Definem os requisitos de hardware, software, linguagem de programação, interfaces, entre outros. São importantes para garantir a compatibilidade da Solução a ser contratada com o ambiente de TI da contratante e, conseqüentemente, sua capacidade de manutenção após a finalização dos serviços pela contratada.

#### **b) Requisitos de Projeto e de Implementação**

Estabelecer os requisitos sobre o processo de desenvolvimento de software, as técnicas e métodos, a forma de gestão, a necessidade de documentação, dentre outros. São requisitos influenciados diretamente pela maturidade da área de TI contratante que busca definir os requisitos para compatibilidade e manter o padrão definido internamente.

#### **c) Requisitos de Implantação**

Definem o processo de disponibilização da solução no ambiente de produção, como também em ambientes de homologação e treinamento da contratante, caso existam.

#### **d) Requisitos de Garantia e Manutenção**

Definem a forma como será conduzida a manutenção e a comunicação entre contratante e fornecedor.

#### **e) Requisitos de Capacitação (do ponto de vista tecnológico)**

Definem o ambiente tecnológico onde serão feitos os treinamentos, os perfis dos instrutores, dentre outros.

#### **f) Requisitos de Experiência Profissional**

Definem a natureza da experiência profissional exigida e as respectivas formas de comprovação dessa experiência, dentre outros. Visa buscar garantir maturidade da contratada com o desenvolvimento ou fornecimento da solução proposta. Envolve a definição de experiência da equipe que projetará, implementará e implantará a Solução de Tecnologia da Informação.

### **g) Requisitos de Formação**

Definem cursos acadêmicos e técnicos, formas de comprovação dessa formação, dentre outros. Visa garantir maturidade da equipe da contratada que se responsabilizará por projetar, implementar e implantar e manter a Solução de Tecnologia da Informação.

### **h) Requisitos de Metodologia de Trabalho**

Deverão observar as metodologias próprias da contratante, caso existam, devidamente justificada, cuidando para que não frustrem o caráter competitivo da licitação ou direcione para fornecedor específico.

### **i) Requisitos de Segurança da Informação**

Deverão especificar as exigências relativas a controle de acesso, uso de senhas, segurança dos dados e outras ferramentas e controles de segurança aplicáveis.

### **h) Demais requisitos aplicáveis**

Definem requisitos que não tenham sido contemplados nos itens anteriores, mas que a área de tecnologia da informação considere importantes para adequação aos padrões e normas do órgão contratante baseados no tipo de solução proposto.

### **3.8.3 Requisitos Adicionais**

Além dos requisitos do demandante e tecnológicos específicos de cada contratação, a IN 4/2014 prevê outros requisitos que devem ser observados por todas as Soluções contratadas pela Administração Pública Federal, que são:

- Aderência à e-PING;
- Aderência à e-MAG;
- Aderência às regulamentações da ICP-Brasil;
- Aderência ao e-ARQ Brasil.

#### **a) Aderência à e-PING**

Os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING (disponíveis em [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)) definem um *“conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de Serviços de Governo Eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais Poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral”*.

As áreas cobertas pela e-PING estão segmentadas em:

- Interconexão;
- Segurança;
- Meios de Acesso;
- Organização e Intercâmbio de Informações;
- Áreas de Integração para Governo Eletrônico; e
- Auditoria (a ser incluída em virtude do Decreto nº 8.135/2013).

Para cada um desses segmentos foram especificados componentes, para os quais são estabelecidos padrões. Os padrões são revisados anualmente por grupos de trabalho compostos por diversos órgãos da Administração Pública e consolidados no Documento de Referência, aprovado pela Comissão de Coordenação.

A IN 4/2014 determina que as Soluções de TI a serem contratadas pela Administração Pública Federal observem políticas, premissas e especificações técnicas definidas na e-PING.

#### **b) Aderência à e-MAG**

O Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico - e-MAG (disponível em [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)) consiste em um *“conjunto de recomendações para que o processo de acessibilidade dos sítios e portais do governo brasileiro seja conduzido de forma padronizada e de fácil implementação”*. Atende, assim, ao Decreto nº 5.296 de 2004, que torna obrigatória a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública na rede mundial de computadores para o uso das pessoas com necessidades especiais, visando garantir-lhes o pleno acesso aos conteúdos disponíveis.

Semelhantemente à e-PING, a IN 4/2014 também obriga que as Soluções de TI a serem contratadas pela Administração Pública Federal observem políticas, premissas e especificações técnicas definidas na e-MAG.

#### **c) Aderência às regulamentações da ICP-Brasil**

A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) é uma *“cadeia hierárquica e de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais para identificação do cidadão quando transacionando no meio virtual, como a Internet”*.

Ela é gerida pelo Instituto de Tecnologia da Informação, vinculado à Casa Civil da Presidência da República. Maiores informações podem ser obtidas em <http://www.iti.gov.br/index.php/certificacao-digital/certificado-digital>.

A IN 4/2014 obriga que as Soluções de TI a serem contratadas pela Administração Pública Federal sejam aderentes às observações da ICP-Brasil, quando houver necessidade de utilização de certificação digital.

#### **d) Aderência ao e-ARQ Brasil**

O Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos – e-ARQ Brasil é uma *“especificação de requisitos que estabelece um conjunto de condições a serem cumpridas pela organização produtora/recebedora de documentos, pelo sistema de gestão arquivística e pelos próprios documentos a fim de garantir a sua confiabilidade e autenticidade, assim como seu acesso”*.

A IN 4/2014 obriga que as Soluções de TI a serem contratadas pela Administração Pública Federal observem as orientações, premissas e especificações técnicas e funcionais do e-ARQ Brasil. Esta exigência é aplicável apenas quando o objetivo da Solução de TI a ser contratada abranger a gestão de documentos arquivísticos digitais e não digitais.

### 3.9 Definição de Responsabilidades

Na especificação de um TR é imprescindível a definição clara e completa das responsabilidades das partes envolvidas na contratação. Como o TR é parte integrante do Contrato, todas as obrigações definidas serão levadas em consideração especialmente na execução do contrato. Além disso, nesse item encontram-se também as definições para aplicação de sanções pelo não cumprimento do acordo.

Além das responsabilidades da Contratada e Contratante, a norma também definiu responsabilidades do órgão gerenciador de Ata de Registro de Preços, instrumento comumente utilizado pelos órgãos.

Como auxílio na descrição das responsabilidades, a IN definiu os principais pontos a serem considerados para a maioria das contratações. É altamente recomendável a ciência desse artigo.



#### Extrato da Legislação: IN 4/2014

*Art. 18. A definição das responsabilidades da contratante, da contratada e do órgão gerenciador do registro de preços, quando aplicável, deverá observar:*

*I - a definição das obrigações da contratante contendo, pelo menos, a obrigação de:*

- a) nomear Gestor e Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do contrato para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, conforme o disposto no art. 30 desta IN;*
- b) encaminhar formalmente a demanda, preferencialmente por meio de Ordem de Serviço ou Fornecimento de Bens, de acordo com os critérios estabelecidos no Termo de Referência ou Projeto Básico, observando-se o disposto no arts. 19 e 33 desta IN;*
- c) receber o objeto fornecido pela contratada que esteja em conformidade com a proposta aceita, conforme inspeções realizadas, observando o disposto no art. 21;*
- d) aplicar à contratada as sanções administrativas regulamentares e contratuais cabíveis, comunicando ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preços, quando se tratar de contrato oriundo de Ata de Registro de Preços;*
- e) liquidar o empenho e efetuar o pagamento à contratada, dentro dos prazos preestabelecidos em Contrato;*
- f) comunicar à contratada todas e quaisquer ocorrências relacionadas com o fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação;*
- g) definir produtividade ou capacidade mínima de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação por parte da contratada, com base em pesquisas de mercado, quando aplicável;*
- h) realizar, no momento da licitação e sempre que possível, diligências e/ou Prova de Conceito com o licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas, exigindo, no caso de fornecimento de bens, a descrição em sua proposta da marca e modelo dos bens ofertados; e*
- i) prever que os direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da Solução de Tecnologia da Informação sobre os diversos artefatos e produtos produzidos ao longo do contrato, incluindo a documentação, o código-fonte de aplicações, os modelos de dados e as bases de dados, pertençam à Administração, justificando os casos em que isso não ocorrer.*

*II - a definição das obrigações da contratada contendo, pelo menos, a obrigação de:*

- a) indicar formalmente preposto apto a representá-la junto à contratante, que deverá responder pela fiel execução do contrato;*
- b) atender prontamente quaisquer orientações e exigências do fiscal do contrato, inerentes à execução do objeto contratual;*
- c) reparar quaisquer danos diretamente causados à contratante ou a terceiros por culpa ou dolo de seus representantes legais, prepostos ou empregados, em decorrência da relação contratual, não excluindo ou reduzindo a responsabilidade da fiscalização ou o acompanhamento da execução dos serviços pela contratante;*
- d) propiciar todos os meios e facilidades necessárias à fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação pela contratante, cujo representante terá poderes para sustar o fornecimento, total ou parcialmente, em qualquer tempo, sempre que considerar a medida necessária;*
- e) manter, durante toda a execução do contrato, as mesmas condições da habilitação;*
- f) quando especificada, manter, durante a execução do Contrato, equipe técnica composta por profissionais devidamente habilitados, treinados e qualificados para fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação;*
- g) manter a produtividade ou a capacidade mínima de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação durante a execução do contrato, conforme art. 18, inciso I, alínea “g”;*
- h) fornecer, sempre que solicitado, amostra para realização de Prova de Conceito para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas; e*
- i) ceder os direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da Solução de Tecnologia da Informação sobre os diversos artefatos e produtos produzidos ao longo do contrato, incluindo a documentação, os modelos de dados e as bases de dados, à Administração.*

*III - a definição das obrigações do órgão gerenciador do registro de preços contendo, além do disposto no Decreto no 7.892, de 23 de janeiro de 2013, atualizado pelo Decreto no 8.250, de 23 de maio de 2014, pelo menos, a obrigação de:*

- a) efetuar o registro do licitante fornecedor e firmar a correspondente Ata de Registro de Preços;*
- b) conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações de condições, produtos ou preços registrados;*
- c) aplicar as penalidades por descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços;*
- d) autorizar ou não o fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação para órgão não participante da Ata de Registro de Preços, desde que prevista no instrumento convocatório, consultando o beneficiário da Ata e verificando as condições de fornecimento, de forma a evitar extrapolações dos limites de produtividade ou de capacidade mínima de fornecimento da Solução;*
- e) definir mecanismos de comunicação com os órgãos participantes, não participantes, contendo:*

- 1. as formas de comunicação entre os envolvidos, a exemplo de ofício, telefone, e-mail, ou sistema informatizado, quando disponível;*
- 2. definição dos eventos a serem reportados ao órgão gerenciador, com a indicação de prazo e responsável, a exemplo de ordem de serviço ou fornecimento de bens, aplicação de sanções administrativas, alteração de item registrado em Ata por modelo equivalente ou superior.*



f) definir mecanismos de controle de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação, observando, entre outros:

1. a definição da produtividade ou da capacidade mínima de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação;
2. regras para fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação aos órgãos não participantes, desde que previsto no instrumento convocatório, cujo fornecimento não poderá prejudicar os compromissos já assumidos e as futuras contratações dos órgãos participantes do registro de preços;
3. regras para gerenciamento da fila de fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação aos órgãos participantes e não participantes, contendo prazos e formas de negociação e redistribuição da demanda, quando esta ultrapassar a produtividade definida ou a capacidade mínima de fornecimento e for requerida pela Contratada;
4. regras para a substituição da Solução registrada por meio de apostilamento, garantida a realização de Prova de Conceito, observado o disposto no inciso III, alínea “e”, item 2 deste artigo e desde que previsto o apostilamento, em função de atualizações tecnológicas existentes no seguimento de informática, na Ata de Registro de Preços; e
5. previsão da exigência para realização de diligências e/ou Prova de Conceito com o licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar para fins de comprovação de atendimento das especificações técnicas.



### **3.10 Modelo de Execução do Contrato**

O Modelo de Execução do contrato possui as principais diretrizes e condições para o fornecimento da Solução de TI. Esse documento tem o intuito de facilitar a relação do contratante e da contratada, uma vez que estabelece informações básicas para otimizar e melhorar a execução do contrato.

Informações de rotina de execução (prazos, documentação mínima exigida), de estimativa prévia do volume de serviços demandados, de definição de mecanismos formais de comunicação, de forma de pagamento e de elaboração de modelos de documentos de termo de compromisso e termo de ciência de manutenção de sigilo.

Além disso, a especificação dessas informações auxilia na composição de preços de forma mais precisa minimizando riscos da não execução do contrato ou eventuais atrasos por parte da Contratada.

Elementos indispensáveis:

I – Fixação de rotinas de execução

Objetiva definir o processo e procedimento de fornecimento da solução contratada, especificando:

- Prazos, horários de fornecimento e locais de entrega, quando aplicáveis;
- Relação de documentação mínima exigida, observando modelos adotados pela contratante, a exemplo de relatórios de execução e de ocorrências;
- Papeis e responsabilidades, definindo tanto para a contratada quanto para a própria contratante quem são os atores envolvidos e o que compete a cada um.

II – Quantificação ou estimativa do volume dos serviços ou quantidade de bens a serem fornecidos, que será útil para comparação e permitir o controle;

III – Definição de mecanismos formais de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre a contratada e a Administração. Recomenda-se preferencialmente a adoção de Ordem de Serviço ou de Fornecimento de bens para solicitações de execução do contrato;

IV – Forma de pagamento, que será efetuado em função dos resultados obtidos;

- Termo de Compromisso – documento que contém a declaração de manutenção de sigilo e respeito às normas de segurança vigentes no órgão contratante, a ser assinado pelo representante legal da contratada;
- Termo de Ciência da declaração de manutenção de sigilo e das normas de segurança vigentes a ser assinado por todos os empregados da contratada diretamente envolvidos na contratação.

A critério da Equipe de Planejamento da Contratação, os modelos de documentos especificados no termo de compromisso e termo de ciência poderão constar como Anexo do Termo de Referência;

### **3.10.1 Termos de Compromisso e de Ciência**

Estes documentos são estudados em detalhe no curso de Gestão de Contratos, uma vez que devem ser assinados no início da execução contratual. Porém suas minutas devem ser elaboradas durante o Planejamento da Contratação e devem constar como anexos do instrumento convocatório (edital).

O Termo de Compromisso deve ser assinado pelo representante legal do fornecedor e contém a declaração de manutenção de sigilo e respeito às normas de segurança vigentes no órgão ou entidade.

Já o Termo de Ciência da declaração de manutenção de sigilo e das normas de segurança vigentes no órgão ou entidade deverá ser assinado por todos os empregados da contratada diretamente envolvidos na contratação.

Esses documentos visam a preservar o sigilo das informações da contratante a que o fornecedor porventura venha a ter acesso durante a execução do contrato bem como após a execução do contrato. Eles poderão ser utilizados em eventuais ações de responsabilização por vazamento de informações sigilosas.

### **3.11 Modelo de Gestão do Contrato**

O documento de Modelo de Gestão do Contrato contém a definição dos mecanismos necessários à gestão e fiscalização do contrato. Este documento irá auxiliar o gestor e os fiscais do contrato no perfeito acompanhamento do fornecimento da solução adquirida objetivando minimizar os riscos de falha no fornecimento. Nesse documento são descritos os controles adequados a serem aplicados conforme a natureza da solução contratada. Esses controles devem estar adequados aos principais elementos que compõe a solução, levando em consideração ferramentas, computacionais ou não, processos e recursos materiais e humanos disponíveis.

Considerando o Modelo de Execução elaborado, o Modelo de Gestão deverá estabelecer, quando possível:

- Fixação de Critérios de Aceitação – a serem definidos tanto para bens como para serviços, abrangendo métricas, indicadores e níveis mínimos de serviços com os devidos valores mínimos aceitáveis. Exemplos:
  - Disponibilidade mínima: 99,8%;
  - Quantidade de acessos simultâneos: 1 mil;
  - Capacidade de armazenamento: mínimo 1 GB.
- Procedimentos de teste e inspeção – aderente ao princípio do julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório, devem ser definidos os meios e instrumentos necessários para aferição da qualidade do bem ou serviço a ser contratado. Deve incluir, quando aplicável:



**Extrato do Art. 20, inciso II, da IN 4/2014:**

*a) metodologia, formas de avaliação da qualidade e adequação da Solução de Tecnologia da Informação às especificações funcionais e tecnológicas, observando:*

- 1. definição de mecanismos de inspeção e avaliação da Solução, a exemplo de inspeção por amostragem ou total do fornecimento de bens ou da prestação de serviços;*
- 2. adoção de ferramentas, computacionais ou não, para implantação e acompanhamento dos indicadores estabelecidos;*
- 3. origem e formas de obtenção das informações necessárias à gestão e à fiscalização do contrato, conforme disposto na alínea “b” do inciso I do art. 19 desta IN;*
- 4. definição de Listas de Verificação e de roteiros de testes para subsidiar a ação dos Fiscais do contrato; e*
- 5. garantia de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;*

- b) disponibilidade de recursos humanos necessários às atividades de gestão e fiscalização do contrato, inclusive quanto à qualificação técnica e disponibilidade de tempo para aplicação das Listas de Verificação e roteiros de testes;*
- c) demais elementos necessários à elaboração do Plano de Fiscalização, conforme disposto no inciso XVII do art. 2 e inciso II do art. 32 desta IN;*



- Fixação dos valores e procedimentos para retenção ou glosa no pagamento, sem prejuízo das sanções cabíveis.

O objetivo é definir como e quando serão descontados da fatura a pagar ao contratado em virtude do serviço ou bem não recebido. Entretanto, a maior complexidade reside nas contratações de serviços, em que pese aplicar algum desconto em um determinado item que compõe uma solução complexa. Não obstante, nunca deve-se abster dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade dos descontos frente ao todo da solução.

Para isso, deve-se definir formas de retenção ou glosa quando:

- Não atingir os valores mínimos aceitáveis, fixados nos Critérios de Aceitação, não produzir os resultados ou deixar de executar as atividades contratadas;

- Deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para fornecimento da solução de TI, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.

A equipe de contratação deve observar que aqui são definidos parâmetros de avaliação da qualidade que deve ter sido claramente especificada, tornando inviável caso a especificação da solução tenha sido genérica ou má especificada.

Definição clara e detalhada das sanções administrativas. Deve-se estar de acordo ao disposto nos arts. 86, 87 e 88 da Lei nº8.666/93, juntamente com o art. 7 da Lei nº 10.520/02. Além disso, deve-se observar:



**Extrato do Art. 20, inciso IV, da IN 4/2014:**

- a) vinculação aos termos contratuais;*
- b) proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das respectivas obrigações;*
- c) as situações em que advertências ou multas serão aplicadas, com seus percentuais correspondentes, que obedecerão a uma escala gradual para as sanções recorrentes;*
- d) as situações em que o contrato será rescindido por parte da Administração devido ao não atendimento de termos contratuais, da recorrência de aplicação de multas ou outros motivos;*
- e) as situações em que a contratada terá suspensa a participação em licitações e impedimento para contratar com a Administração;*
- f) as situações em que a contratada será declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração, conforme previsto em Lei;*

- Procedimentos para emissão da nota fiscal e o devido pagamento, descontados os valores oriundos da aplicação de eventuais glosas ou sanções.

### **3.12 Estimativa de Preço**

Ao planejar uma contratação, a Administração Pública deve estimar a despesa em que incorrerá por meio de um orçamento detalhado dos itens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada. A estimativa de preço será realizada pelos Integrantes Administrativo e Técnico.

O orçamento detalhado atende a diversas finalidades, tais como:

- Estimar a despesa a ser suportada;
- Viabilizar a fixação de preço máximo para a licitação;
- Apontar indício de preço inexequível;
- Possibilitar a escolha da modalidade nos procedimentos relativos à Lei nº 8.666/93;
- Viabilizar o atendimento das exigências relativas à publicidade legal no pregão;
- Subsidiar a análise e o julgamento das propostas.

Com o objetivo de clarificar a composição dos preços da Solução, além de permitir aos fornecedores o conhecimento de todos os itens que estão sendo prospectados a IN 4/2014 define em seu art. 14 o seguinte:

§ 4º Nas licitações por preço global, cada serviço ou produto do lote deverá estar discriminado em itens separados nas propostas de preços, de modo a permitir a identificação do seu preço individual na composição do preço global, e a eventual incidência sobre cada item das margens de preferência para produtos e serviços que atendam às Normas Técnicas Brasileiras (NTB), de acordo com o art. 3º, § 5º da Lei nº 8.666, de 1993.



## SAIBA MAIS

### Preço máximo e preço manifestamente inexequível

O preço estimado pela contratante por meio de seu orçamento detalhado não precisa ser necessariamente definido como o preço máximo que a Administração se dispõe a pagar. Na verdade, a fixação de preço máximo só é exigida pela legislação em licitações do tipo melhor técnica. Nas demais, fica a critério do órgão contratante fixá-lo ou não.

Já o preço manifestamente inexequível é aquele baixo demais a ponto de inviabilizar o fornecimento da Solução e o cumprimento das obrigações contratuais pela contratada. A legislação estabelece uma fórmula matemática para cálculo do preço manifestamente inexequível somente para obras de engenharia. Nas contratações de TI, deve-se comparar a proposta ofertada com o orçamento detalhado realizado previamente. A eventual exclusão de um licitante por preço manifestamente inexequível só deve ser feita de forma fundamentada, quando a proposta excluída for muito inferior às das demais licitantes e após oferecida à licitante a oportunidade de defender a exequibilidade da proposta apresentada.

O preço estimado pode ser obtido através de uma pesquisa de mercado. Usualmente, solicita-se a potenciais fornecedores que apresentem cotações de preço para fornecimento da solução que se deseja contratar. A legislação recomenda que se busque pelo menos três cotações, mas deve-se procurar obter o maior número possível para que o preço estimado esteja o mais próximo da realidade de mercado.

Não obstante, a pesquisa junto a fornecedores não é a única fonte para estimar o preço de referência. Pode-se utilizar também preços praticados em contratos semelhantes firmados pelo órgão ou outros entes públicos, propostas apresentadas em licitações semelhantes, valores oficiais de referência (por exemplo, tabela SINAPI) ou tarifas públicas.

No âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SISG, o Ministério do Planejamento editou a IN 05/2014, definindo o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços, e estabelece o seguinte:



#### **Extrato da Legislação: IN 05/2014**

*Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:(Alterado pela Instrução Normativa nº 7, de 29 de agosto de 2014)*

*I - Portal de Compras Governamentais - [www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br);*

*II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;*

*III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou  
IV - pesquisa com os fornecedores.*



A partir do preço de referência, é possível estimar o impacto que a contratação terá sobre o orçamento do órgão ou entidade. Importante ressaltar que, para licitar, deve-se indicar a disponibilidade orçamentária, ainda que o empenho dos recursos só venha a ser realizado após a adjudicação do objeto e imediatamente antes da assinatura do contrato.

### **3.13 Adequação Orçamentária**

A adequação orçamentária e o cronograma físico-financeiro serão elaborados pelos Integrantes Requisitante e Técnico, contendo:

- I - a estimativa do impacto econômico-financeiro no orçamento do órgão ou entidade, com indicação das fontes de recurso; e
- II - cronograma de execução física e financeira, contendo o detalhamento das etapas ou fases da Solução a ser contratada, com os principais serviços ou bens que a compõe, e a previsão de desembolso para cada uma delas.

### **3.14 Regime de Execução**

Com o cronograma físico-financeiro e a adequação orçamentária prontos, define-se o Regime de Execução, que deve ser escolhido, de acordo com o inciso VIII do art. 6 da Lei nº 8666/93, dentre os seguintes regimes: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integral. Caso a empreitada seja por preço global, é necessário que cada serviço ou produto do lote seja discriminado em itens separados nas propostas de preços, de modo a permitir a identificação do seu preço individual na composição por preço global.

Cumprir observar que, qualquer que seja a modalidade, licita-se um objeto, aonde a escolha da modalidade se dá a partir das características da própria prestação em si. Sendo assim, a sua escolha não é ato administrativo puramente discricionário, pois, sendo o objeto insuscetível de fracionamento a modalidade deverá ser a empreitada por preço global, enquanto que só se aplicará a empreitada por preço unitário quando se contratar por preços certos de unidades determinadas.

Após o Regime de Execução ser definido, a Equipe de Planejamento da Contratação irá analisar a viabilidade de parcelamento da Solução de Tecnologia da Informação e avaliar a necessidade de separação das licitações. Essas decisões serão tomadas de acordo com a viabilidade econômica e técnica da contratação.



**Extrato da Legislação: IN 4/2014**

*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:*

.....

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

.....

*Art. 24. Definição do regime de execução do contrato, observado o disposto no inciso VIII*

*do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993.*

.....

**Lei 8.666/93**

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

*I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;*

*II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;*

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

*IV - Alienação - toda transferência de domínio de bens a terceiros;*

*V - Obras, serviços e compras de grande vulto - aquelas cujo valor estimado seja superior a 25 (vinte e cinco) vezes o limite estabelecido na alínea "c" do inciso I do art. 23 desta Lei;*

*VI - Seguro-Garantia - o seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas por empresas em licitações e contratos;*

*VII - Execução direta - a que é feita pelos órgãos e entidades da Administração, pelos próprios meios;*

*VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;*

*b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;*

*c) (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;*

*e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua*

*utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;*

*IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

*a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;*

*b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;*

*c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

*d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;*

*e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;*

*f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;*

*X - Projeto Executivo - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;*

*XI - Administração Pública - a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas;*

*XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;*

*XIII - Imprensa Oficial - veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)*

*XIV - Contratante - é o órgão ou entidade signatária do instrumento contratual;*

*XV - Contratado - a pessoa física ou jurídica signatária de contrato com a Administração Pública;*

*XVI - Comissão - comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes.*

*XVII - produtos manufaturados nacionais - produtos manufaturados, produzidos no território nacional de acordo com o processo produtivo básico ou com as regras de origem estabelecidas pelo Poder Executivo federal; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)*

*XVIII - serviços nacionais - serviços prestados no País, nas condições estabelecidas pelo Poder Executivo federal; (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)*



*XIX - sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos - bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações críticas: disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)*

...

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



### **3.15 Critérios Técnicos de Julgamento da Proposta**

Após o Regime de Execução, serão definidos critérios técnicos de julgamento das propostas, utilizados durante a fase de Seleção de Fornecedores. Esses critérios são estabelecidos pelo Integrante Técnico.

A Equipe de Planejamento da Contratação irá avaliar a viabilidade para o estabelecimento de consórcio e/ou subcontratação da Solução de Tecnologia da Informação, de acordo com os artigos. 33 e 72 da Lei nº 8666 de 1993, justificando-se tal decisão.

Por sua vez, a Área Requisitante da Solução de TI ou a Área de Tecnologia da Informação poderão decidir a respeito da realização de consulta ou audiência pública do Termo de Referência ou Projeto Básico, a fim de avaliar a completude caberá à Área de Tecnologia da Informação apoiar tecnicamente o pregoeiro ou a Comissão de Licitação nas respostas aos questionamentos ou às impugnações dos licitantes. É importante mencionar que a Lei 8.666/93 exige consulta pública para contratações de grande vulto, assim definidas aquelas que ultrapassam o valor de R\$150 milhões.



#### ***Extrato da Legislação: IN 4/2014***

*Art. 25. A definição, pelo Integrante Técnico, dos critérios técnicos de julgamento das propostas para a fase de Seleção do Fornecedor, deverá observar o seguinte:*

- a) a utilização de critérios correntes no mercado;*
- b) a possibilidade de considerar mais de um atestado relativo ao mesmo quesito de capacidade técnica, quando necessário para a comprovação da aptidão;*
- c) a vedação da indicação de entidade certificadora, exceto nos casos previamente dispostos em normas do governo federal;*
- d) a vedação de pontuação com base em atestados relativos à duração de trabalhos realizados pelo licitante;*
- e) a vedação de pontuação progressiva de mais de um atestado para o mesmo quesito de capacidade técnica; e*
- f) a justificativa dos critérios de pontuação em termos do benefício que trazem para a contratante.*



### 3.16 Parcelamento da contratação

Sempre que possível, a contratação deverá ser parcelada. Isso porque o parcelamento, em tese, aumenta a possibilidade de competição, uma vez que determinado fornecedor pode não ser capaz de oferecer uma solução integrada, mas sim alguns de seus componentes.



#### *Extrato da Legislação: IN 4/2014*

Art. 14.

...

§ 2º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de:

*I - parcelamento da Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada, em tantos itens quanto se comprovarem técnica e economicamente viáveis, justificando-se a decisão de parcelamento ou não da Solução; e*

*II - permitir consórcio ou subcontratação da Solução de Tecnologia da Informação, observado o disposto nos arts. 33 e 72 da Lei no 8.666, de 1993, respectivamente, justificando-se a decisão.*

§ 3º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará, ainda, a necessidade de licitações e contratações separadas para os itens que, devido a sua natureza, possam ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala, conforme disposto no art. 23, § 1º da Lei no 8.666, de 1993.

Entretanto, o possível aumento da competição decorrente do parcelamento deve ser cotejado vis a vis a economia de escala (e de escopo) que a contratação de uma Solução de TI integrada pode trazer ao órgão público. A decisão por uma ou outra alternativa deve ser justificada no processo e ter como balizador a maximização do interesse público.

### 3.17 Termo de Referência para dispensa, inexigibilidade e adesão a ata de registro de preços

A IN 4/2014 é clara ao afirmar que o Planejamento da Contratação é obrigatório também para contratações que não envolvam processo licitatório, ou seja, realizadas por inexigibilidade, dispensa ou criação e adesão a ata de registro de preços. Essa exigência fica clara se entendemos que essas modalidades de contratação constituem-se em diferentes formas de Seleção do Fornecedor, processo subsequente e independente do Planejamento da Contratação.

Portanto, em todos esses casos é obrigatória a elaboração de Termo de Referência, pois este é o documento final do Planejamento da Contratação, no qual deve-se justificar, inclusive, a opção pela licitação ou outra modalidade de contratação.



.....

### **Extrato da Legislação: IN 4/2014**

*Art. 9.º § 2º Exceto no caso em que o órgão ou entidade seja participe da licitação, quando são dispensáveis as etapas III e IV do caput deste artigo, é obrigatória a execução da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de:*

*I - inexigibilidade;*

*II - dispensa de licitação ou licitação dispensada;*

*III - criação e adesão à Ata de Registro de Preços; e*

*IV - contratações com uso de verbas de organismos internacionais, como Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e outros.*



### **3.18 Consulta e audiência pública**

Conforme artigo 14 da IN 4/2014, a Área Requisitante da Solução ou a Área de Tecnologia da Informação deverão decidir sobre a disponibilização do documento elaborado em audiência ou consulta pública.



.....

### **Extrato da Legislação: IN 4/2014**

*Art. 14, § 5º. O Termo de Referência ou Projeto Básico, a critério da Área Requisitante da Solução ou da Área de Tecnologia da Informação, poderá ser disponibilizado em consulta ou audiência pública, a fim de avaliar a completude e a coerência da especificação dos requisitos, a adequação e a exequibilidade dos critérios de aceitação.*



Esses instrumentos têm como objetivo avaliar a completude e a coerência da especificação de requisitos, a adequação e a exequibilidade dos critérios de aceitação. Trata-se de uma oportunidade de dirimir falhas de comunicação e interpretação entre contratante e potenciais fornecedores.

Segundo a Lei nº 8.666/93, a realização de audiência pública é obrigatória para contratações acima de R\$ 150.000.000,00. No entanto, trata-se de uma boa prática recomendável para qualquer contratação, especialmente aquelas com maior risco de impugnação na fase de Seleção do Fornecedor ou de problemas na execução contratual.

Submetendo um Termo de Referência a consulta e audiência pública, o órgão contratante permite que os fornecedores esclareçam suas dúvidas e, eventualmente, apresentem contribuições que podem enriquecer a especificação técnica. O período gasto com a realização da consulta pública pode ser amplamente recuperado, evitando-se impugnações e paralisações do processo licitatório após o lançamento do edital.

### Diferença entre consulta e audiência pública

A diferença entre consulta pública e audiência pública está no intervalo de duração e na presencialidade.

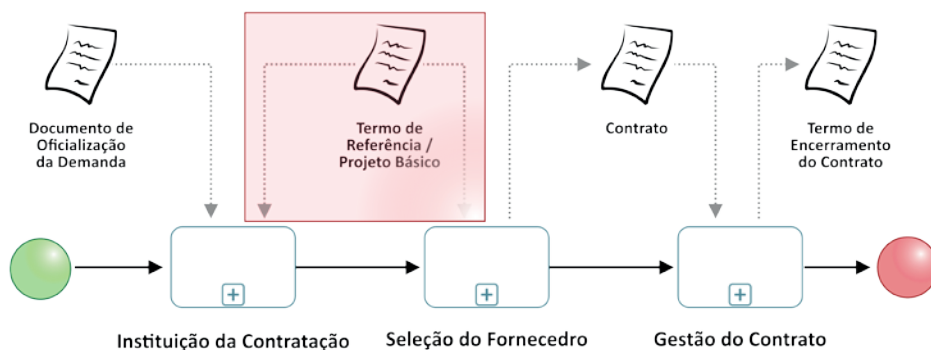
Consulta pública é um período (de semanas ou meses) em que determinado documento (por exemplo, um Termo de Referência) fica disponível para receber contribuições. Em geral se disponibiliza o documento no sítio do órgão público para que todos os interessados possam lê-lo e enviar contribuições. Órgãos que realizam muitas consultas públicas como, por exemplo, a Anatel, possuem softwares que permitem que as contribuições (por exemplo, a sugestão de troca de uma palavra) sejam inseridas diretamente no texto lido. Entretanto, não é obrigatório o uso de uma ferramenta com essa sofisticação. Uma forma simples, disponível para qualquer órgão, é publicar o documento em seu sítio e informar um e-mail para receber as contribuições. O aviso de consulta pública deve ser publicado no Diário Oficial da União e em todos os meios possíveis para sua ampla divulgação. Não há prazo obrigatório para duração da consulta pública. Pode ser de uma semana até vários meses, dependendo da complexidade do documento submetido.

Audiência pública é um evento pontual (de algumas horas) com data e local definidos e previamente divulgados, no qual os servidores públicos ficam à disposição para prestar esclarecimentos presencialmente sobre determinado documento (no nosso caso, um Termo de Referência). É aberta à participação de qualquer cidadão. Geralmente são realizadas uma ou mais audiências públicas durante o período de consulta pública.

### 3.19 Encerramento da fase de Planejamento da Contratação

Conforme definido pela IN 4/2014, o Termo de Referência deverá ser assinado pela Equipe de Planejamento da Contratação e aprovado pela autoridade competente, ação realizada na versão final do documento. A fase de Planejamento da Contratação encerra-se com o encaminhamento da minuta de TR à área de licitações.

#### Planejamento da Contratação de Soluções de TI (MCTI)



A partir da minuta de TR, a área administrativa elaborará a minuta de edital. Muitos equívocos decorrem de uma compreensão inadequada do conceito de edital. O edital ou ato convocatório é o documento que fixa as condições de realização da licitação e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas.

O art. 40 da Lei nº 8.666/93 estabelece o conteúdo mínimo obrigatório do edital. Algumas informações deverão constar no preâmbulo (definidas no caput) e as demais poderão estar no corpo do edital ou em seus anexos.

O Termo de Referência (ou Projeto Básico), anexado ao corpo do edital, é parte integrante do mesmo, assim como a minuta de contrato e os demais anexos.



Desta forma, se determinada informação consta no Termo de Referência, ela não precisa ser duplicada no corpo do edital. Ao contrário, essa prática equivocada aumenta a probabilidade de erros, pois eventuais correções no TR ao longo do processo podem, por esquecimento, não ser efetuadas no corpo do edital ou vice-versa, gerando inconsistências no instrumento convocatório.

Raciocínio análogo se aplica ao conceito de contrato. Fazem parte do contrato firmado pela Administração ao final do processo de Seleção do Fornecedor não apenas a peça do contrato, mas também o edital e a proposta apresentada pela licitante vencedora. Todos esses documentos têm valor legal de contrato, conforme figura a seguir:



#### **Extrato da Legislação: Lei nº 8.666/93**

*Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:*

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;*
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;*
- III - sanções para o caso de inadimplemento;*
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;*

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XII - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

§ 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I - o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV - as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.



## **Encerramento**

Encerramos o módulo 3 e aqui estudamos sobre:

- O Termo de Referência;
- Elaboração do Termo de Referência.

Caso possua alguma dúvida relacionada ao conteúdo, retome os estudos e entre em contato com o seu tutor.