

GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Riscos e Controles
para o Planejamento
da Contratação

versão 1.0



República Federativa do Brasil
Tribunal de Contas da União

Ministros

Benjamin Zymler, Presidente
Augusto Nardes, Vice-presidente
Valmir Campelo
Walton Alencar Rodrigues
Aroldo Cedraz
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio
Ana Arraes

Ministros-substitutos

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

Ministério Público junto ao TCU

Lucas Rocha Furtado, Procurador-geral
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-geral
Cristina Machado da Costa e Silva, Subprocuradora-geral
Marinus Eduardo de Vries Marsico,
Júlio Marcelo de Oliveira,
Sérgio Ricardo Costa Caribé

GUIA DE BOAS PRÁTICAS
EM CONTRATAÇÃO DE
SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA
DA INFORMAÇÃO

Riscos e Controles
para o Planejamento
da Contratação

versão 1.0

© Copyright 2012, Tribunal de Contas da União
<www.tcu.gov.br>

Permite-se a reprodução desta publicação, em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo, desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação : riscos e controles para o planejamento da contratação / Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0. – Brasília: TCU, 2012. 527 p.

1. Tecnologia da informação - contratação. 2. Administração pública – controle – Brasil.1. I. Título.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Prefácio | 7 |
| 1 Apresentação | 9 |
| 2 Introdução | 13 |
| 2.1 Conceito de solução de TI | 16 |
| 3 Importância do planejamento das contratações de soluções de TI | 21 |
| 4 Contexto do planejamento das contratações de soluções de TI | 24 |
| 4.1 Planejamento do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado | 25 |
| 4.2 Planejamento do órgão e de TI do órgão | 25 |
| 4.3 Planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI | 28 |
| 4.4 Seleção do fornecedor | 34 |
| 4.5 Gestão do contrato | 34 |
| 4.6 Governança de TI | 35 |
| 4.7 Controle | 38 |
| 4.7.1 Controles internos | 39 |
| 4.8 Legislação e jurisprudência pertinentes | 42 |
| 4.9 Recursos humanos necessários | 43 |
| 4.10 Síntese do contexto do planejamento das contratações de soluções de TI | 48 |
| 5 Processo de planejamento da contratação de soluções de TI | 51 |
| 6 Artefatos gerados no processo de planejamento da contratação de soluções de TI | 53 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 6.1 | Estudos técnicos preliminares | 57 |
| 6.1.1 | Necessidade da contratação | 62 |
| 6.1.2 | Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão | 68 |
| 6.1.3 | Requisitos da contratação | 70 |
| 6.1.4 | Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item | 83 |
| 6.1.5 | Levantamento de mercado | 87 |
| 6.1.6 | Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar | 91 |
| 6.1.7 | Estimativas preliminares dos preços | 95 |
| 6.1.8 | Descrição da solução de TI como um todo | 98 |
| 6.1.9 | Justificativas para o parcelamento ou não da solução | 101 |
| 6.1.10 | Resultados pretendidos | 106 |
| 6.1.11 | Providências para adequação do ambiente do órgão | 110 |
| 6.1.12 | Análise de risco | 119 |
| 6.1.13 | Declaração da viabilidade ou não da contratação | 122 |
| 6.2 | Plano de trabalho | 127 |
| 6.3 | Termo de referência ou projeto básico | 129 |
| 6.3.1 | Definição do objeto | 130 |
| 6.3.2 | Fundamentação da contratação | 132 |
| 6.3.3 | Descrição da solução de TI como um todo | 137 |
| 6.3.4 | Requisitos da contratação | 138 |
| 6.3.5 | Modelo de execução do objeto | 139 |
| 6.3.6 | Modelo de gestão do contrato | 152 |
| 6.3.7 | Forma de seleção do fornecedor | 171 |
| 6.3.8 | Critérios de seleção do fornecedor | 177 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 6.3.9 | Estimativas dos preços | 186 |
| 6.3.10 | Adequação orçamentária | 195 |
| 6.4 | Mapeamento entre os artefatos expostos no presente guia e a IN - SLTI 4/2010 e vice-versa | 199 |
| 6.4.1 | Mapeamento entre os artefatos | 199 |
| 6.4.2 | Mapeamento detalhado entre os artefatos do guia para a IN - SLTI 4/2010 e vice-versa | 202 |
| 7 | Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo | 217 |
| 8 | Controles internos de caráter estruturante | 227 |
| 8.1 | Documentar os artefatos de planejamento da contratação nos autos do processo de contratação | 227 |
| 8.2 | Elaborar lista de verificação para a elaboração de cada artefato | 228 |
| 8.3 | Executar etapa de revisão das especificações técnicas por servidor sênior | 229 |
| 8.4 | Publicar políticas e normas | 231 |
| 8.5 | Estabelecer segregação de funções nos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos | 233 |
| 8.6 | Enviar os artefatos da contratação para as subunidades da área de TI | 234 |
| 8.7 | Documentar todas as interações com empresas interessadas, licitantes e com a contratada | 235 |
| 8.8 | Promover cultura de controles internos baseados em riscos | 236 |

| | | |
|------|---|-----|
| 8.9 | Utilizar compilação da legislação, da jurisprudência e dos normativos do órgão que afetam as contratações de TI | 236 |
| 8.10 | Efetuar gestão de mudança | 237 |
| 8.11 | Capacitar servidores em contratação de soluções de TI e em gestão de contratos | 238 |
| 8.12 | Enviar relatórios periódicos sobre o andamento das contratações para estrutura de governança de TI | 239 |
| 9 | Principais falhas encontradas pelo TCU | 242 |
| 10 | Aplicação do guia a diferentes níveis de complexidade de contratação | 248 |
| 11 | Gestão do conhecimento sobre o processo de contratação de soluções de TI | 250 |
| 12 | Considerações finais | 252 |
| | Glossário | 256 |
| | Referências | 264 |
| | Apêndice A - Sugestão de formulário para elaboração dos estudos técnicos preliminares | 283 |
| | Apêndice B - Sugestão de formulário para elaboração do plano de trabalho | 287 |
| | Apêndice C - Sugestão de formulário para elaboração do termo de referência ou do projeto básico | 289 |
| | Apêndice D - Síntese dos riscos identificados e respectivas sugestões de controles internos | 301 |
| | Notas | 344 |

Nos dias atuais, é difícil vislumbrar alguma ação desenvolvida pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal que não dependa direta ou indiretamente da Tecnologia da Informação (TI), cuja utilidade reveste-se cada vez mais de grande relevância.

Com o presente guia, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem a intenção de contribuir para que esses órgãos e entidades planejem as contratações de bens e serviços de TI, de forma a utilizá-las para alavancar suas operações e entregar os resultados almejados pela sociedade, que cobra cada vez mais efetividade, eficácia, eficiência, transparência e lisura dos entes públicos.

Esta publicação propõe-se ajudar os gestores públicos a planejar as contratações de TI e evitar problemas já conhecidos, de maneira consistente e sustentável. Para tanto, o guia direciona-se para dois objetivos precípuos: apontar o que a legislação, a jurisprudência e as melhores práticas sinalizam sobre o planejamento das contratações de TI e indicar diversos riscos relativos ao processo de planejamento de contratações de TI, bem como sugerir providências (controles internos) para mitigá-los.

O compêndio indica, também, quais atores devem atuar para que os controles internos sejam implantados e funcionem efetivamente. Além da equipe de planejamento de cada contratação, outros atores têm papel fundamental, incluindo a alta administração dos órgãos e entidades, que deve dar apoio às contratações de TI, bem como supervisionar sua execução, seja diretamente, seja mediante estrutura de governança de TI, inserida em uma estrutura maior de governança corporativa.

Este guia está disponível – no portal do Tribunal na internet (www.tcu.gov.br) – para todos os órgãos e entidades governamentais, para os participantes do mercado de TI e demais interessados no assunto.

Ao oferecer esta publicação, o TCU tem em vista o aprimoramento do processo de contratação de TI do Estado brasileiro, a fim de que este tenha serviços de excelência nesta importante área, os quais revertam em contribuição ao desenvolvimento do País e à melhoria da qualidade de vida da população.

Ministro Benjamin Zymler
Presidente do TCU

1 APRESENTAÇÃO

Para apoiar o uso da TI na automatização de processos de trabalho, na estruturação de informações para dar suporte à gestão dos órgãos e entidades e até na transformação do negócio das organizações públicas, são necessárias contratações de diversos produtos e serviços relacionados à TI. Essas contratações devem ser bem concebidas, executadas e gerenciadas, pois envolvem recursos públicos significativos, bem como esforço de diversas unidades administrativas, que precisam atuar de forma integrada para que as necessidades dos órgãos e entidades sejam atendidas.

Ao longo dos últimos anos, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem efetuado diversos trabalhos de fiscalização, nos quais foram identificados vários problemas na condução das contratações de soluções de TI pelos órgãos e entidades da APF, bem como nos respectivos contratos, muitos deles decorrentes de deficiências no planejamento dessas contratações.

Além da análise de casos concretos, o TCU também tem conduzido análises sistêmicas, com o objetivo de induzir, junto aos jurisdicionados, o aprimoramento dos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos de soluções de TI. Entre as principais iniciativas podem ser citadas:

- a) execução de fiscalizações com o objetivo de identificar a situação das contratações de TI em diversos órgãos e entidades da APF (Acórdãos 2.094/2004 e 2.471/2008, ambos do Plenário do TCU);
- b) elaboração da cartilha de boas práticas em segurança da informação, com várias edições publicadas;
- c) elaboração do Quadro Referencial Normativo (QRN), que consiste em um modelo genérico de contratação de serviços de TI baseado na legislação, jurisprudência, doutrina e melhores práticas do mercado, sob a ótica

- dos gestores públicos de TI da esfera federal (Acórdão 1.215/2009-TCU-Plenário);
- d) emissão de recomendações que induziram a elaboração das Instruções Normativas – SLTI 4/2008, 3/2009 e 4/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), relativas à contratação e à gestão de contratos de soluções de TI (Acórdãos 786/2006, 1.480/2007, 1.999/2007 e 1.915/2010, todos do Plenário do TCU);
 - e) consolidação dos entendimentos jurisprudenciais de que o uso do pregão é a regra para as contratações de bens e serviços de TI por parte dos órgãos e entidades da APF e de qual é o conteúdo mínimo dos termos de referência ou dos projetos básicos dessas contratações (Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário);
 - f) realização de levantamentos sobre a situação da governança de TI na APF, nos quais foram feitas recomendações de caráter estruturante relativas à área de TI para diversos órgãos governantes superiores, que são órgãos normatizadores (Acórdãos 1.603/2008 e 2.308/2010, ambos do Plenário do TCU);
 - g) determinação para o aperfeiçoamento do Orçamento Geral da União (OGU), com a finalidade de permitir a identificação clara, objetiva e transparente da execução dos gastos com TI (Acórdão 371/2008-TCU-Plenário);
 - h) elaboração de notas técnicas sobre temas que afetam as contratações de soluções de TI e que, posteriormente, podem servir de base para entendimentos do TCU;
 - i) promoção de eventos sobre contratação e gestão de contratos de soluções de TI para os gestores públicos, auditores e consultores jurídicos dos órgãos e entidades da APF;
 - j) promoção de eventos sobre governança de TI para a alta administração dos órgãos e entidades da APF.

Os documentos citados estão disponíveis no portal do TCU na internet (<http://www.tcu.gov.br>).

Nessa esteira, o TCU oferece o presente guia aos órgãos e às entidades da APF, que contém recomendações referentes ao planejamento das contratações de soluções de TI, sob o ponto de vista do controle externo da APF, baseadas na legislação, na jurisprudência e nas melhores práticas do mercado, incluindo sugestões de controles internos para tratar riscos relativos ao processo de contratação de soluções de TI. Trata-se de uma iniciativa de caráter preventivo e orientador, pois é mais simples e menos desgastante para um órgão ou entidade corrigir problemas relativos a uma contratação na fase de planejamento do que após a conclusão da licitação. Adicionalmente, o guia está alinhado com os seguintes objetivos do Planejamento Estratégico do TCU 2011-2015: 1) contribuir para a melhoria da gestão e do desempenho Administração Pública; 2) contribuir para a transparência da Administração Pública; 3) intensificar ações que promovam a melhoria da gestão de riscos e de controles internos da Administração Pública, inserido no tema Governança e Desempenho.

O texto é voltado principalmente para as equipes de TI dos órgãos e entidades federais. No entanto, como diversos outros atores participam do processo de contratação, suas responsabilidades também são assinaladas ao longo do guia, de modo que podem usar o presente texto para aperfeiçoar suas atividades no âmbito dos processos de contratação e de gestão dos contratos de soluções de TI. Adicionalmente, atores que não atuam diretamente no processo de contratação também podem lançar mão do presente guia em seus esforços de aperfeiçoamento, como é o caso das unidades de auditoria interna dos órgãos e entidades.

O guia conta com uma introdução e mais seis capítulos, nos quais são abordados diversos assuntos relacionados ao planejamento das contratações de soluções de TI, que incluem a sua importância, o contexto do processo de planejamento, o processo propriamente dito e seus artefatos. Além disso, são expostos diversos riscos identificados e os controles internos que devem ser utilizados para tratá-los.

Também são apresentados outros três capítulos contendo as principais falhas encontradas pelo TCU nos trabalhos de fiscalização, uma reflexão sobre a aplicação do guia a diferentes tipos de contratação e sugestões a respeito da gestão do conhecimento sobre o planejamento das contratações de TI. Por fim, são tecidas considerações finais.

Para melhor legibilidade, no lugar de se fazer referência a órgãos e entidades, somente os órgãos serão citados ao longo do guia. Ou seja, onde se lê “órgão” deve-se interpretar que está sendo feita referência a órgãos e entidades.

2 INTRODUÇÃO

Há vários anos, os órgãos da APF têm adotado a prática da execução indireta de muitos dos serviços que dão suporte às suas áreas-fim, conhecida comumente como “terceirização de serviços”. O Decreto-Lei 200/1967 traz no [art. 10, § 7º¹](#), a diretriz para que a APF se desobrigue da realização de tarefas executivas (execução de tarefas operacionais), recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, desde que a iniciativa privada esteja suficientemente desenvolvida na área, bem como não haja comprometimento da segurança nacional ([§ 8º do mesmo artigo²](#)). De acordo com o Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7º, as razões para se partir para execução indireta são:

- a) possibilitar que a APF execute melhor as tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, tarefas que hoje podem ser traduzidas como gestão e governança;
- b) impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, para que o Estado não alcance dimensão indevida em função da incorporação de tarefas de caráter operacional.

Trinta anos depois, o Decreto 2.271/1997 regulamentou a diretriz de execução indireta contida no § 7º do art. 10 do Decreto-Lei 200/1967 e incluiu as atividades de informática no rol de serviços que devem ser preferencialmente objeto de execução indireta ([Decreto 2.271/1997, art. 1º, § 1º³](#)). Posteriormente, a IN - SLTI 4/2008 regulamentou a execução indireta de serviços de TI, à luz da legislação corrente (e.g. Leis 8.666/1993 e 10.520/2002) e da jurisprudência sobre o assunto, que depois foi atualizada pela IN - SLTI 4/2010. As normas citadas, bem como muitas outras, regulamentam o uso de montante considerável aplicado em TI pela APF.

De acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício de 2010, o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social totalizaram R\$ 6.168.920.942,00 para soluções de TI (Lei 12.214/2010, Volume 1, Quadro 17). O orçamento das estatais para soluções de TI para o mesmo exercício foi de cerca de 6,3 bilhões de reais, como consta do PDG (Plano de Dispêndios Globais), compilado pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest), do [MP](#)⁴. Portanto, o orçamento total previsto para contratação de soluções de TI pela APF em 2010 foi de aproximadamente 12,5 bilhões de reais.

Além da materialidade desse conjunto de contratações ser expressiva, há outros aspectos que precisam ser considerados:

- a) a agregação de valor desses dispêndios, pois sem esse objetivo em mente, os órgãos da APF correm o risco de gastar enormes quantias sem benefícios compatíveis em contrapartida, como o aprimoramento dos seus processos de trabalho, dos seus produtos e dos serviços que prestam;
- b) os riscos envolvidos em cada contratação (e.g. não conseguir obter o objeto contratado por falta de pessoal qualificado para gerir o contrato) e os riscos decorrentes da dependência do negócio de cada órgão com relação à TI, como riscos de segurança da informação (e.g. vazamentos de informação) e de continuidade de negócio (e.g. interrupções de serviços de TI críticos que comprometam ou inviabilizem as operações do órgão).

Portanto, faz-se pertinente a apresentação de um conjunto de boas práticas em contratação de soluções de TI, para que os respectivos recursos sejam mais bem aproveitados, levando em conta aspectos importantes, como agregação de valor e gestão de riscos, bem como atendam às disposições legais e aos princípios básicos da Administração Pública, como isonomia, economicidade, eficiência, publicidade e legalidade.

Este guia tem como objetivo apontar os principais aspectos que devem ser observados para a construção adequada dos artefatos a serem produzidos no processo de planejamento das contratações de soluções de TI, bem como sugerir controles internos que os órgãos possam implementar para que 1) as contratações agreguem valor a esses órgãos; 2) os riscos dessas contratações sejam gerenciados; 3) essas contratações sejam feitas em conformidade com as disposições legais e os princípios básicos da Administração Pública.

Foi dada ênfase ao planejamento de contratações de serviços de TI, embora grande parte dos aspectos apontados também se aplique ao planejamento das contratações de soluções de TI em geral. Não serão abordados em detalhes tópicos relativos ao processo de seleção do fornecedor, como a execução da fase externa das licitações, bem como não será detalhada a etapa de gestão contratual. Entretanto, o planejamento adequado das contratações cria condições para que os órgãos executem esses dois processos de trabalho com maior probabilidade de êxito e de forma mais segura.

Na elaboração do guia, utilizaram-se as principais normas e jurisprudência existentes sobre o tema, com destaque para a IN - SLTI 4/2010 e o Acórdão 2.471-TCU-Plenário, pois a combinação desses dois documentos engloba os principais pontos a observar nas contratações de soluções de TI.

Entretanto, no presente guia não há ênfase no processo de contratação como um todo. O gestor público é quem deve definir o processo de trabalho de contratação que o órgão seguirá, à luz da legislação e da jurisprudência. Para apoiar a modelagem desse processo, podem ser usados diversos instrumentos, como o QRN e a IN - SLTI 4/2010. Essa modelagem formal é fundamental para o amadurecimento do órgão com relação às contratações de TI, pois contribui para a internalização de procedimentos previstos na legislação e de boas práticas, tornando o órgão menos dependente de servidores específicos e menos vulnerável

a mudanças ambientais (e.g. mudanças das chefias que influenciam o processo de contratação).

Ressalte-se que um processo de trabalho somente se torna formal quando está documentado e publicado pelo ator competente (e.g. dirigente máximo do órgão), que se compromete com a adoção efetiva do processo ao formalizá-lo. Além disso, somente pode ser considerado como implantado quando é feita a divulgação do processo junto aos executores e demais interessados e, se necessário, é realizado o treinamento dessas pessoas. Por fim, um processo somente é considerado como utilizado quando há evidências da sua adoção pelos executores.

Ressalte-se que a fundamentação legal adotada ao longo deste documento é, em grande parte, aplicável a toda a APF. Contudo, em alguns itens foram referenciados normativos que não são de observância obrigatória por alguns órgãos, a exemplo do Decreto 2.271/1997, que não se aplica a entidades como as estatais, e de instruções normativas da SLTI (e.g. IN - SLTI 4/2010), que não são de cumprimento obrigatório para órgãos não pertencentes ao Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp). Entretanto, é interessante a adoção voluntária desses normativos, tendo em vista que representam boas práticas em contratação.

2.1 CONCEITO DE SOLUÇÃO DE TI

O inciso IX do art. 2º da IN - SLTI 4/2010⁵ define solução de Tecnologia da Informação como o conjunto de bens e serviços de Tecnologia da Informação e automação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação. Esse conceito foi proposto inicialmente na instrução que posteriormente redundou no Acórdão 1.480/2007-TCU-Plenário (itens 25 a 29⁶). A seguir, são expostos dois exemplos de soluções de TI.

No caso da contratação do serviço de desenvolvimento de um sistema de informação, a solução de TI pode englobar, entre outros elementos:

- a) os *softwares* do sistema, devidamente documentados e com evidências de que foram testados;
- b) as bases de dados do sistema, devidamente documentadas;
- c) o sistema implantado no ambiente de produção do órgão;
- d) a tecnologia do sistema transferida para a equipe do órgão, que deve ocorrer ao longo de todo o contrato (e.g. pode incluir reuniões quinzenais entre as duas partes e oficinas em momentos específicos, como ao final de cada fase do contrato e no término da implantação do sistema);
- e) as rotinas de produção do sistema, devidamente documentadas e implantadas no ambiente de produção do órgão (e.g. rotinas de consolidação de dados provenientes de várias fontes, rotinas periódicas de execução dos *backups* e de verificação da sua qualidade);
- f) as minutas dos normativos que legitimem os atos praticados por intermédio do sistema;
- g) o sistema de indicadores de desempenho do sistema implantado, que pode incluir as atividades de coleta de dados para gerar os indicadores, fórmula de cálculo de cada indicador e forma de publicação dos indicadores. Citam-se, como exemplos, os indicadores de disponibilidade, de desempenho das transações e de satisfação dos usuários com o sistema de informação;
- h) os *scripts* necessários para prover os atendimentos relativos ao sistema por parte da equipe de atendimento aos usuários (e.g. equipe de *service desk*), devidamente implantados e documentados;
- i) a capacitação dos diversos atores envolvidos com o sistema (e.g. equipe de suporte técnico do órgão, equipe de atendimento aos usuários, equipe da unidade ges-

- tora do sistema e usuários finais), que pode envolver treinamentos presenciais e a distância;
- j) o lançamento do sistema no âmbito do órgão ou externamente, para que todos os interessados internos ou externos ao órgão tenham ciência da existência do sistema e das suas principais funcionalidades, de modo que o investimento feito nele gere retorno a esses interessados. Por exemplo, publicação de notícias em meios de comunicação internos e externos ao órgão, elaboração de panfletos explicativos e condução de cerimônia de lançamento do sistema com a presença dos principais interessados. A implantação de um novo sistema de informação normalmente implica mudanças na maneira das pessoas trabalharem e nas relações de poder dentro do órgão, tornando importante envolver os interessados e mantê-los informados sobre essas mudanças;
 - l) o serviço contínuo de suporte técnico ao sistema (e.g. atendimento aos chamados feitos pelo órgão junto à contratada sobre dúvidas e problemas relativos ao sistema);
 - m) o serviço contínuo de manutenção do sistema (e.g. implantação de manutenções corretivas e evolutivas).

É importante observar que atividades como a implantação de um sistema de informação no ambiente de produção devem ser executadas por servidores públicos. Dessa forma, evita-se a ocorrência de eventos como acesso não autorizado aos dados em produção por parte de funcionários da empresa contratada, bem como alteração indevida de *software* ou de dados naquele ambiente. Entretanto, essas atividades podem ser apoiadas pela empresa contratada. Por exemplo, a empresa pode fornecer detalhes de como implantar o sistema e corrigir problemas que ocorreram durante essa atividade.

No caso de contratação de *notebooks*, a solução pode ser concebida com os seguintes elementos:

- a) os equipamentos em si;
- b) as licenças do sistema operacional vendidas como OEM (*Original Equipment Manufacturer*);
- c) a instalação de *softwares* licenciados no órgão (e.g. mediante imagem do conjunto de *softwares* entregue pelo órgão à contratada);
- d) a distribuição dos equipamentos em todas as unidades previstas, que podem estar em cidades diferentes;
- e) o teste de todos os *notebooks*;
- f) os cadeados que permitam prender os equipamentos às mesas de trabalho, de modo a evitar roubos dos equipamentos;
- g) os cabos de rede necessários para ligar os *notebooks* às tomadas de parede ou de piso;
- h) bolsas para transporte dos *notebooks*;
- i) os serviços de garantia necessários para reparar os equipamentos quando necessário, de acordo com níveis mínimos de serviço exigidos.



Uma solução de TI engloba todos os elementos necessários que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, de modo a atender à necessidade que a desencadeou.

De acordo com o [caput do art. 8º da Lei 8.666/1993](#)⁷, as contratações devem ser planejadas no todo, o que é coerente com a concepção de solução de TI exposta. Entretanto, de acordo com o [§ 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993](#)⁸, como regra, as contratações têm que ser divididas em quantas parcelas quanto possível, desde que seja técnica e economicamente viável. Cada parcela ou parte da solução poderá corresponder ao objeto de uma licitação separada, se for escolhida essa forma de divisão da solução (*vide item “6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução”*). Se a solução não for considerada técnica e economicamente divisível, então o objeto da licitação coincidirá com a solução idealizada.

No exemplo da contratação de *notebooks*, os cadeados podem ser contratados separadamente. Embora façam parte da solução *notebook*, normalmente é técnica e economicamente viável contratá-los à parte.

Em suma, deve-se planejar a solução como um todo, mas deve-se dividi-la em tantas parcelas quanto possível, para ampliar a competitividade nas contratações, desde que esta divisão seja técnica e economicamente viável.

3 IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI

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



Salienta-se que planejamento é um princípio fundamental que deve permear toda a atuação da APF, como consta no [Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I e art. 10, § 7º](#).

Adicionalmente, na IN - SLTI 4/2010, art. 4º, consta que as contratações de TI deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que, por sua vez, deverá estar alinhado com o planejamento estratégico do [órgão](#) ¹⁰.

Deve-se ter em vista que as contratações de TI da APF:

- a) apoiam cada vez mais as ações dos órgãos para que cumpram suas missões institucionais e alcancem seus objetivos estratégicos, ou seja, ajudam os órgãos a exercer seus papéis perante a sociedade;
- b) envolvem grandes quantidades de recursos financeiros (e.g. para 2010 foram estimados cerca de R\$ 12,5 bilhões para as contratações de TI da APF), que são provenientes da sociedade de diversas formas (e.g. impostos);
- c) afetam o mercado brasileiro de TI, que integra o patrimônio nacional ([Constituição Federal, art. 219](#) ¹¹), de forma que os órgãos devem contratar soluções de TI considerando o incentivo a esse mercado (e.g. considerar a aplicação de direitos de preferência e execução

- de licitações voltadas a empresas pequenas e médias de acordo com a legislação vigente);
- d) demandam esforço considerável de diversas unidades de cada órgão para a elaboração dos artefatos necessários à licitação dos elementos integrantes de cada solução de TI a ser contratada e para a respectiva gestão contratual (e.g. estudos técnicos preliminares, plano de trabalho, no caso de serviços, termo de referência, edital de licitação, análises jurídicas, contrato, recebimentos provisórios e definitivos, prorrogações, repactuações e aplicações de sanções);
 - e) demandam esforço de diversas unidades de cada órgão para implantar cada solução contratada, em especial da unidade que solicitou a solução, da unidade de TI e dos usuários finais afetados, que podem abranger todos os servidores do órgão no caso de soluções corporativas (e.g. soluções de processo eletrônico e de correio eletrônico);
 - f) demandam a compreensão de um grande conjunto de dispositivos legais e jurisprudenciais por parte dos diversos atores participantes das contratações, implicando investimento expressivo da APF para que o conhecimento sobre esse arcabouço legal seja compilado e sistematizado (e.g. edição da IN - SLTI 4/2010) e para que os servidores incorporem esse conhecimento (e.g. mediante treinamentos e eventos) e o utilize nos processos de trabalho de contratação e de gestão contratual;
 - g) envolvem riscos para o órgão (e.g. o fornecedor de um serviço crítico pode falir e, em consequência, o órgão deixar de prestar serviços importantes para a sociedade) e para todos os atores participantes, inclusive risco de incorrer em irregularidades, que podem levar à responsabilização de diversos servidores nas esferas civil, penal e administrativa;
 - h) podem apresentar problemas, como tem sido verificado nas ações de controle do TCU sobre o assunto.

Dessa forma, espera-se que essas contratações de soluções de TI sejam bem planejadas pelos servidores públicos responsáveis.

Antes de abordar aspectos específicos do planejamento das contratações de soluções de TI, é importante situar esse processo de trabalho no contexto das atividades de contratação por parte de órgãos públicos federais.

4 CONTEXTO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI

O processo de trabalho de planejamento de contratação de soluções de TI não ocorre isoladamente em um órgão. Na verdade, está inserido em um contexto de diversos processos de trabalho, que inclui:

- a) o processo de planejamento do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado;
- b) o processo de planejamento do órgão;
- c) o processo de planejamento de TI do órgão;
- d) o processo de planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI;
- e) o processo de seleção do fornecedor;
- f) o processo de gestão do contrato;
- g) o processo de governança de TI;
- h) o processo de controle.

Esses processos de trabalho influenciam não só a capacidade de produção de resultados das contratações de soluções de TI, como a própria viabilidade dessas contratações. Por exemplo, o processo de “planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI” dá origem ao orçamento para essas contratações. Portanto, cada contratação é diretamente afetada por esse processo, pois sem orçamento, não há contratação.

Além do conjunto de processos de trabalho citado, outros elementos afetam as contratações de TI, tais como:

- a) a legislação e a jurisprudência pertinentes;
- b) os recursos humanos necessários para o planejamento das contratações e a gestão dos contratos decorrentes.

A seguir é descrita a influência dos processos de trabalho e dos elementos citados com relação às contratações de soluções de TI.

4.1 PLANEJAMENTO DO ÓRGÃO GOVERNANTE SUPERIOR AO QUAL O ÓRGÃO ESTÁ VINCULADO

As contratações de TI de um órgão podem ser influenciadas pelos planos elaborados pelo órgão governante superior ao qual está vinculado, que inclui o planejamento da esfera do órgão governante superior e de TI dessa esfera, tais como:

- a) o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, publicado pelo CNJ, mediante a resolução - CNJ 70/2009;
- b) os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário, também publicados pelo CNJ, na Resolução CNJ - 90/2009;
- c) a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), publicada pela SLTI no âmbito do Sisp.

Ou seja, os planejamentos do órgão, inclusive de TI, são condicionados pelos planejamentos do escopo em que o órgão está inserido.

Além do planejamento do órgão governante superior ao qual está vinculado, o órgão normalmente também está sujeito aos normativos de outros órgãos governantes superiores relativos a temas específicos, como, por exemplo, normas relativas à segurança da informação publicadas pelo Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

4.2 PLANEJAMENTO DO ÓRGÃO E DE TI DO ÓRGÃO

O art. 4º da IN - SLTI 4/2010 estabelece que “As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com

o PDTI, alinhado à estratégia do órgão ou entidade.” Essa afirmação também consta em acórdãos do TCU (e.g. [Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário, item 9.2.2.3](#)¹²).

Portanto, as contratações de soluções de TI precisam ser planejadas e esses planos devem estar alinhados com os planos do órgão e de TI do órgão. Deste modo, assegura-se que não haja desperdício de recursos por meio de contratações que não estejam contribuindo para a concretização da estratégia do órgão.

O planejamento do órgão deve produzir objetivos estratégicos, que devem ser consubstanciados nos planos do órgão (e.g. plano estratégico com horizonte de vários anos e planos operacionais com horizonte de um ano). Portanto, planejamento é o processo de trabalho e os planos são os produtos desse processo. Ressalta-se que planejamento é prática apontada no critério “2 - Estratégias e Planos”, do “Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2010”, elaborado no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GesPública.

A partir dos objetivos estratégicos estabelecidos nos planos do órgão, a área de TI deve partir para o planejamento de TI do órgão, de forma que haja o alinhamento entre os planos de TI com os do órgão. Assim, muitas das ações de TI terão conexão direta com os objetivos definidos nos planos do órgão. Entretanto, outras ações terão conexão indireta com esses objetivos, especialmente aquelas ligadas à infraestrutura de TI. Ainda assim, essas conexões devem ser estabelecidas. Do contrário, o órgão corre o risco de fazer TI pela TI, e não executar ações de TI para que o órgão progrida. O processo “PO1 Planejamento Estratégico de TI”, do *Control Objectives for Information and related Technology*, versão 4.1 (Cobit 4.1), editado pelo ITGI (ITGI, 2007), pode ser usado como referência para o planejamento de TI.

Se após um período de tempo (e.g. cinco anos), os indicadores de desempenho de negócio não sinalizarem melhorias do cumprimento da missão do órgão, prova-

velmente os milhões de reais gastos com TI neste período não terão sido investidos em ações de melhoria do negócio, mas somente na melhoria dos instrumentos de TI. Por exemplo, a rede de computadores pode ter ficado mais rápida e novos sistemas podem ter sido desenvolvidos, mas essas ações provavelmente não fizeram com que as atividades do órgão tenham sido executadas com mais eficiência ou com melhor qualidade. Obviamente a TI não é o único indutor de melhoria dos resultados do órgão, mas normalmente é importante. O que se deve buscar é o alinhamento entre as estratégias de TI e as estratégias do órgão, de modo que a TI contribua efetivamente para o alcance dos objetivos do órgão.

É importante ressaltar que os planos produzidos são documentos vivos. Ao longo da sua execução, os planos do órgão e de TI podem ser modificados em função de diversos fatores, tais como mudanças ambientais. Por exemplo, a publicação de uma lei pode demandar a implantação de processos de trabalho e controles que levem ao desenvolvimento de um novo sistema de informação que dê suporte a esses novos processos e controles. Outra mudança ambiental é o contingenciamento de recursos, que também pode levar à revisão dos planos.

No processo de planejamento do órgão também deve ser considerado o potencial da TI, de maneira que podem ser definidos objetivos de negócio que levem em conta as potencialidades da TI ou que sejam possíveis somente com a aplicação de TI.



É importante destacar que o já citado art. 10, § 7º, do Decreto-Lei 200/1967, traz a diretriz para que a APF se desobrigue da realização de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, para se concentrar em tarefas de gestão, como planejamento. Em outras palavras: 1) sempre que possível, o órgão deve efetuar a execução indireta de atividades operacionais; 2) planejamento é obrigação; 3) planejamento é indelegável.

Em 2010, o TCU realizou um levantamento acerca da governança de TI na APF. Neste trabalho, foram verificados aspectos relativos ao planejamento estratégico institucional e de TI, estrutura de pessoal, segurança da informação, processo de contratação de bens e serviços de TI, dentre outros.

Neste levantamento, que resultou na prolação do Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário, constatou-se que a situação de governança de TI na APF está longe da situação ideal. Verificou-se, por exemplo, que cerca de 60% dos órgãos não possuem planejamento de TI, embora cerca de 80% dos órgãos pesquisados sinalizarem efetuar planejamento estratégico institucional, em boa medida por causa das respostas dos órgãos do Poder Judiciário, devido à atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução - CNJ 70/2009.

Destaca-se que os gestores contam com o Guia de Elaboração de Elaboração de PDTI do SISP para apoiar o processo de planejamento de TI do órgão, publicado pela SLTI.

4.3 PLANEJAMENTO CONJUNTO DAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI E DO ORÇAMENTO DE TI

Para que uma contratação possa ocorrer, é necessário que haja recursos orçamentários para tal, como consta no § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

Assim, pode-se concluir que a proposta orçamentária do órgão para um determinado exercício deve levar em conta todas as contratações de soluções de TI planejadas

para esse período, pois cada uma delas precisa ter orçamento previsto na proposta orçamentária do órgão, de acordo com o dispositivo citado.

Idealmente, o planejamento conjunto das contratações de soluções de TI faz parte do planejamento de TI do órgão para um determinado exercício, de forma a incluir todas as contratações necessárias para que os objetivos estabelecidos nos planos do órgão e de TI sejam alcançados, com os respectivos valores estimados. Essas contratações necessitam ser planejadas em conjunto por duas razões básicas:

- a) há dependência entre contratações de soluções de TI. Por exemplo, as quantidades de alguns equipamentos de rede, como *switches* de borda, dependem do somatório de todos os equipamentos que se conectam à rede, como microcomputadores, *notebooks* e impressoras. *Switches* de borda são equipamentos necessários para que microcomputadores e impressoras se conectem a uma rede local. Portanto, se na contratação de *switches* de borda não forem consideradas as quantidades de diversos outros equipamentos, contratados no mesmo período (e.g. novos microcomputadores), há o risco de produtos recém-contratados não poderem ser conectados à rede do órgão por falta de portas nos *switches* de borda. A falta desses *switches* pode desencadear aditivo no respectivo contrato de fornecimento, que poderia ter sido evitado mediante planejamento adequado. No exemplo citado, a dependência da quantidade de *switches* de borda é relativa à quantidade dos equipamentos que se conectam à rede e à sequência das contratações (*timing*), pois os *switches* têm que estar operacionais antes ou juntamente com os novos microcomputadores, *notebooks* e impressoras. Outras dependências também podem ser exemplificadas, como entre a quantidade de licenças de *software* de uso corporativo e a quantidade de microcomputadores (e.g. *software* de edição de texto) e

- entre a quantidade de cadeados para evitar o roubo de notebooks e a quantidade desses equipamentos;
- b) a partir do levantamento de todas as contratações necessárias para um determinado exercício torna-se possível estimar o valor total dessas contratações, que perfaz o valor do orçamento de TI necessário para esse exercício. Assim, o plano do conjunto de contratações de soluções de TI pode servir de insumo para a elaboração da proposta orçamentária do órgão, a ser submetida às instâncias competentes no âmbito do processo de aprovação do projeto da lei orçamentária anual.



O planejamento conjunto das contratações de soluções de TI deve ser elaborado em função das necessidades do órgão com relação ao uso da TI. A área de TI não deve limitar a proposta de orçamento de TI a valores como os dos orçamentos dos anos anteriores. Caso a proposta seja superior a valores históricos, cabe à alta administração do órgão avaliar a viabilidade de se pleitear ou não o orçamento proposto. Do contrário, a área de TI pode efetuar cortes desnecessários na proposta de orçamento de TI.

Se esses cortes, efetuados pela própria área de TI, causarem problemas no futuro e ela tentar alegar que suas deficiências seriam consequência da falta de orçamento adequado, a alta administração poderá responder que não havia buscado orçamento maior porque a área de TI não teria sinalizado a necessidade de mais recursos.

O problema é que a proposta orçamentária de um determinado exercício (e.g. exercício de 2012) deve ser elaborada no primeiro quadrimestre do exercício anterior (2011) e, portanto, para que as contratações de soluções de TI tenham raiz nos planos do órgão e de TI, esses planos devem estar prontos, pelo menos, no início do ano anterior (2011). Caso não existam antes do envio da proposta orçamentária do órgão, surge um descompasso entre a proposta orçamentária de TI e os planos do órgão e de TI.

Caso haja esse descompasso, é necessário que a alta administração do órgão e a área de TI interajam para que a área de TI possa elaborar a proposta orçamentária de TI considerando ao máximo os objetivos do órgão para o ano seguinte (2012), ainda que os planejamentos estratégicos do órgão e de TI ainda não tenham sido concluídos. Essa sintonia pode ocorrer, por exemplo, no âmbito de estruturas de governança de TI, como um Comitê Estratégico de TI. Se há plano estratégico do órgão e de TI com abrangência de vários anos, esse efeito é minimizado, pois a área de TI conta com planos com vigência mais longa. Ressalta-se que a área de TI também pode verificar se há ações no Plano Plurianual (PPA) que possam orientar a elaboração do orçamento de TI do órgão em um determinado exercício.

Como boa prática, a proposta orçamentária do órgão relativa à TI pode ser elaborada pela área de TI mediante uma planilha com os diversos itens que espera que sejam contratados no exercício seguinte, com as respectivas quantidades e os valores unitários estimados. A partir da multiplicação da quantidade de cada item pelo seu preço unitário pode-se obter o valor estimado da contratação do item. O somatório dos valores estimados de todas as contratações planejadas é o valor do orçamento de TI necessário para o exercício. Adicionalmente, a planilha pode ser dividida em subplanilhas de material permanente, serviços e material de consumo. Também é possível sinalizar as dependências entre as contratações (e.g. mediante cores para grupos de contratações em que haja dependências).

No caso de serviços contínuos que somente serão contratados no exercício seguinte, devem-se estimar os gastos com esse serviço a partir do mês em que se espera que o contrato esteja vigente, isto é, após a execução da licitação e da assinatura do contrato. Do contrário, avaliam-se gastos com o serviço para o ano todo, mas somente há despesas efetivas com uma parcela dessa estimativa. Por exemplo, no caso de contratação de serviço de fábrica de *software*, cujo contrato espera-se que esteja em vigor a partir do mês de setembro, calculam-se os gastos com o

serviço no exercício seguinte somente para os últimos quatro meses do ano (de setembro a dezembro), e não para o ano todo.

É importante ressaltar que após a aprovação do projeto da lei orçamentária anual pelo Congresso Nacional, o órgão deve comparar o orçamento aprovado com o orçamento proposto. Caso o orçamento aprovado esteja abaixo do orçamento proposto, os devidos cortes precisam ser feitos, em função das prioridades das contratações.

A partir do segundo ano, a elaboração da planilha citada se torna mais simples, pois muitos dos custos de TI se repetem anualmente. Por exemplo, os custos relativos a contratos de suporte e manutenção de soluções de TI, tais como Sistemas Gerenciadores de Bancos de Dados (SGBD), e os custos de provimento de canais de comunicação com a internet repetem-se todo ano.

Esse planejamento conjunto também propicia a gestão do orçamento de TI ao longo do exercício seguinte, de maneira que os gestores da área de TI e da área administrativa acompanhem sua utilização ao longo do ano e tomem as providências cabíveis, se necessário. Por exemplo, se os gestores perceberem que no mês de agosto somente cerca de 20% do orçamento foi comprometido com as contratações em andamento e com os pagamentos já efetuados, então alguma providência necessita ser tomada imediatamente, pois há riscos de que: 1) grande parte das licitações termine em dezembro, o que leva a um pico de trabalho naquele mês que, além do desgaste causado na equipe, pode resultar em desconformidades; 2) parte significativa do orçamento de TI não seja gasta, devido ao não encerramento de várias licitações no exercício corrente.

De acordo com o exposto, o órgão deve gerenciar os dispêndios que faz em TI. No escopo deste guia, dispêndios englobam todos os gastos feitos com TI, incluindo gastos com equipamentos, serviços e materiais de consumo. Um conjunto de boas práticas que podem embasar o

amadurecimento da gestão de investimentos em TI pode ser encontrado nas referências a seguir:

- a) critério “7.3 Processos orçamentários e financeiros”, contido no “Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2010”, publicado pelo MP, no âmbito do GesPública;
- b) processo “PO5 Gerenciar o Investimento de TI” (*Manage the IT Investment*), que consta das práticas do Cobit 4.1 (ITGI, 2007), objetivos de controle “PO5.2 Priorização dentro do Orçamento de TI” e “PO5.3 Processo de Orçamento de TI”, do processo “PO5 Gerenciar o Investimento de TI”.

Portanto, o órgão que planeja adequadamente suas ações avança nos seguintes aspectos:

- a) os objetivos estratégicos são definidos, assim, todas as unidades se mobilizam para alcançar os mesmos objetivos, inclusive na área de TI;
- b) os objetivos e as ações de TI são alinhados com os objetivos do órgão;
- c) as contratações de soluções de TI têm raízes no planejamento institucional e no planejamento de TI;
- d) as dependências entre as contratações são consideradas, evitando-se a falta de produtos ou serviços momentaneamente e a consequente celebração de aditivos;
- e) o orçamento de TI de um determinado exercício é proposto no exercício anterior, com base na soma dos valores estimados de todas as contratações necessárias, e não na repetição de valores obtidos em exercícios anteriores;
- f) a execução do orçamento é gerenciada, de forma que providências sejam tomadas tempestivamente em caso de problemas.

4.4 SELEÇÃO DO FORNECEDOR

Este processo de trabalho envolve atividades a cargo de diversas unidades do órgão, muitas delas coordenadas por unidades da área administrativa, tais como:

- a) elaboração do edital, a partir do termo de referência ou do projeto básico, que por sua vez é produzido com base nos estudos técnicos preliminares;
- b) análise jurídica, que verifique a conformidade do edital com a legislação e a jurisprudência ([Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único](#)¹³);
- c) execução da fase externa da licitação, que pode envolver diversas atividades, tais como:
 - tratamento de questionamentos de empresas interessadas;
 - tratamento de propostas de impugnação;
 - tratamento de recursos interpostos pelas licitantes;
 - execução da fase de lances, no caso de pregão;
 - análise da aceitabilidade do(s) preço(s);
 - análise da(s) proposta(s) técnica(s) e da(s) documentação(ões) da(s) licitante(s);
 - adjudicação e homologação da licitação;
 - emissão da(s) nota(s) de empenho;
 - assinatura do(s) contrato(s).

4.5 GESTÃO DO CONTRATO

É na execução do contrato que os atores responsáveis por sua gestão trabalham para que os resultados pretendidos com a contratação sejam alcançados e a necessidade que gerou a contratação seja atendida, de acordo com elementos como:

- a) os requisitos estabelecidos (vide item “6.1.3. Requisitos da contratação”);

- b) o modelo de execução do objeto, que consiste na forma como o contrato gera os resultados pretendidos (vide item “6.3.5. Modelo de execução do objeto”). Por exemplo, forma de entrega de produtos em um projeto, modelo de prestação de serviços contínuos, ou, no caso de equipamentos, logística de entrega e instalação;
- c) o modelo de gestão do contrato, que inclui os mecanismos para seu acompanhamento e fiscalização, tais como previsão de relatórios mensais sobre a execução dos serviços, entregues pela contratada, e o conjunto de multas e glosas que podem ser aplicadas, com seus respectivos valores e formas de cálculo (vide item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).

É importante ressaltar que após o processo licitatório, o órgão conta somente com o contrato assinado com o fornecedor, no qual consta, essencialmente, a promessa do fornecedor de entregar a solução de TI nas condições definidas no instrumento convocatório e no contrato e, em contrapartida, a promessa do órgão de remunerá-lo se a solução for entregue de acordo com as condições pactuadas. É na gestão contratual que o órgão efetivamente tem a possibilidade de obter os resultados pretendidos, compatíveis com os dispêndios previstos e com todo o esforço administrativo feito durante o processo licitatório.



A qualidade da gestão contratual depende, em grande medida, dos trabalhos desenvolvidos na fase de planejamento da contratação, pois o contrato é idealizado na etapa de planejamento da contratação e sua minuta consta do edital de licitação ([art. 40, § 2º, inciso III, da Lei 8.666/1993](#)⁴⁴).

4.6 GOVERNANÇA DE TI

Frequentemente, o retorno dos investimentos em TI não é obtido na totalidade e a principal causa observada

para esse resultado negativo é a ênfase em aspectos puramente técnicos, financeiros ou de programação das atividades de TI, em detrimento da atenção ao uso da TI no contexto geral do negócio, conforme é exposto na norma ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009, que é a norma de governança de TI da Organização Internacional de Normalização (*International Organization for Standardization - ISO*), internalizada no Brasil pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

A governança de TI inclui estruturas e processos para garantir a qualidade dos investimentos em TI. Segundo a ABNT NBR ISO/IEC 38500:2009, governança corporativa de TI é o sistema pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado. Significa avaliar e direcionar o uso da TI para dar suporte à organização, bem como monitorá-lo com vistas a verificar se o desempenho está de acordo com os planos, em especial no que diz respeito aos objetivos de negócio, e que a TI está em conformidade com obrigações externas (regulamentares, legais e contratuais). Neste texto, “governança corporativa de TI” e “governança de TI” são considerados sinônimos.

De acordo com o ITGI, os dois principais objetivos da governança de TI são a agregação de valor da TI ao negócio e a minimização dos riscos atrelados à TI. Como consta no modelo Cobit 4.1, além da agregação de valor e da gestão de riscos, o alinhamento estratégico, a gestão de recursos e a mensuração de desempenho são as áreas de foco da governança de TI (ITGI, 2007, p. 8). Adicionalmente, a governança de TI é parte da governança do negócio (ITGI, 2003, p. 10), de modo que se deve garantir a coerência entre elas.

Ainda de acordo com o ITGI (2007, p. 7):

A governança de TI é de responsabilidade dos executivos e da alta direção, consistindo em aspectos de liderança, estrutura organizacional e processos que garan-

tam que a área de TI da organização suporte e aprimore os objetivos e as estratégias da organização.

No âmbito da governança de TI, a alta administração precisa garantir que as ações de TI estejam alinhadas com a estratégia do órgão, acompanhar o andamento dos principais projetos e das operações relacionadas à TI, bem como prover recursos para que a área de TI efetue as atividades de gestão adequadamente (e.g. orçamento e funções comissionadas para estruturar a área de TI). Também deve cobrar da área de TI a demonstração de que os recursos disponibilizados estão sendo utilizados adequadamente (e.g. recursos empregados nas contratações de soluções de TI).

Para apoiar as atividades de governança de TI pela alta administração e as de gestão de TI pela área de TI, devem ser utilizados artefatos e estruturas organizacionais. Por exemplo, pode ser criado um comitê ligado diretamente à alta administração (e.g. Comitê Estratégico de TI) para apoiá-la na elaboração da estratégia de TI e no acompanhamento do alcance dos objetivos estratégicos de TI (ITGI, 2003), utilizando, entre outros instrumentos, relatórios periódicos sobre as ações relativas à TI, gerados pela área de TI. Como referencial para criação do comitê citado, pode ser usado o objetivo de controle “PO4.2 Comitê Estratégico de TI”, do Cobit 4.1 (ITGI, 2007).

Portanto, cabe à alta administração exercer o papel de liderança ao emitir diretrizes e acompanhar a implementação pelos atores envolvidos no planejamento e na implementação das ações de TI. Entre esses atores, podemos citar a própria área de TI e os gestores das soluções de TI, que são gestores das áreas de negócio que solicitam, participam da construção das soluções e as gerenciam sob a ótica do negócio (e.g. priorizam e definem a natureza das alterações a serem feitas nas soluções). Na IN - SLTI 4/2010, as atividades dos gestores das soluções de TI são

atribuídas ao ator denominado na norma de “área requisitante da solução”.



Concluindo, **a governança de TI** envolve a avaliação da TI do órgão, a emissão das diretrizes relativas à TI e o acompanhamento da implementação dessas diretrizes, que inclui o monitoramento das contratações e da gestão dos respectivos contratos. A governança de TI é atribuição da alta administração do órgão, que se utiliza de estruturas organizacionais para apoiá-la (e.g. Comitê Estratégico de TI).

Por sua vez, **a gestão da TI** envolve as ações de execução das diretrizes emanadas da alta administração, que incluem atividades como planejamento e implantação de soluções de TI, contratadas ou não. A gestão de TI é atribuição da área de TI, com a participação de atores como os gestores de soluções de TI.

4.7 CONTROLE

A palavra “controle” pode ser entendida de acordo com os seguintes significados:

- a) controle externo exercido pelo Congresso Nacional no âmbito da APF, com o apoio do TCU;
- b) controle interno exercido de forma central no âmbito de um poder, como é o caso da Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito do Poder Executivo;
- c) controle interno exercido por unidade de auditoria interna pertencente à estrutura do órgão, que pode atuar de forma integrada com o órgão central de controle interno do poder, como a CGU;
- d) **controle social, exercido pela sociedade sobre as ações do Estado**¹⁵;
- e) controles internos estabelecidos pelos próprios gestores, dentro e fora da área de TI, na forma de controles embutidos nos processos de trabalho, tais como:

- uso de listas de verificação (*checklists*) nas várias etapas dos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos de soluções de TI, como nas etapas de elaboração dos estudos técnicos preliminares e do termo de referência ou projeto básico, de modo a aumentar a previsibilidade de cada etapa e a chance de detecção de desconformidades. Com isso, depende-se menos de servidores específicos, pois mesmo servidores não especialistas podem verificar os mesmos itens básicos;
- segregação de funções nos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos de soluções de TI, como por exemplo, garantir que quem especifica o objeto da licitação não efetua a gestão contratual, de modo a evitar a criação de brechas no contrato que possam ser exploradas na gestão contratual pelo mesmo agente, causando, por exemplo, danos ao erário e ainda retardando a detecção desses danos.

As contratações de soluções de TI estão sujeitas a todos esses controles.

4.7.1 CONTROLES INTERNOS

De acordo com a norma ABNT NBR ISO 31000, item 2.26, controle é “medida que está modificando o risco”. Na Nota 1 do item citado da norma consta que “Os controles incluem qualquer processo, política, dispositivo, práticas ou outras ações que modificam o risco”.



Com base em uma análise de risco que tenha como fundamento a missão e os objetivos do órgão, os gestores públicos podem estabelecer controles internos para os processos de trabalho, de forma a diminuir a probabilidade ou efeito dos riscos identificados. Portanto, a definição de quais controles internos são mais relevantes para um determinado órgão em um dado momento depende do contexto do órgão naquele momento.

Destaca-se que o estabelecimento de controles internos é uma das formas de tratar riscos, pois além dela, os gestores também podem optar por (ISACA, 2009, p. 29-31): 1) aceitar o risco, se ele for considerável aceitável, de acordo com políticas do órgão; 2) evitar o risco, mediante a não execução da ação que o embute, o que nem sempre é possível; 3) ou transferir o risco (e.g. mediante a contratação de seguro). Caso considere como a melhor resposta a um determinado risco, o gestor somente deve implementar um determinado controle interno se considerar que os resultados esperados com a implementação do controle superam o seu custo. Os resultados esperados com um controle interno devem ser claramente expressos em uma afirmativa denominada “objetivo de controle”.

Os controles internos podem ser classificados em:

- a) preventivos: que são projetados para prevenir a ocorrência ou impacto de um erro, omissão ou ato malicioso (e.g. segregação de funções e artefatos de planejamento da contratação bem projetados);
- b) detectivos: controles para detectar e reportar a ocorrência de um erro, omissão ou ato malicioso, após o fato (e.g. recebimento de produtos e serviços bem projetado, análise de logs de tentativas de acesso não autorizadas a recursos computacionais);
- c) corretivos: minimizam o impacto de um evento nocivo, isto é, quando o risco se materializa (e.g. execução de restores dos backups e execução de procedimentos previstos no plano de contingência).

É importante ressaltar que em diversas publicações, como da INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) e do COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), considera-se que há somente controles preventivos e detectivos, de forma que não existiriam “controles corretivos”, mas sim “ações corretivas”. De acordo com essa perspectiva, os controles

ou previnem (agindo sobre a probabilidade de ocorrência) ou detectam um evento. Uma vez ocorrido o evento, o que se faz para corrigir ou minimizar as consequências é ação corretiva, mesmo que automatizada (INTOSAI, p. 13; COSO, 2011, p. 80; COSO, 2007, p. 70; MIGLIAVACCA, 2004, p. 49-51).

Ao longo dos capítulos 6, 7 e 8 são oferecidos controles internos de natureza preventiva que os gestores públicos podem utilizar no processo de contratação de soluções de TI. O processo “ME2 Monitorar e Avaliar os Controles Internos”, do Cobit 4.1 (ITGI, 2007), pode ser usado como referência na elaboração dos controles internos citados.



A primeira instância de controle das contratações de soluções de TI é formada pelos próprios gestores envolvidos nos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos decorrentes, responsáveis por garantir que as atividades sob sua coordenação aconteçam de forma organizada, com eficiência, eficácia e conforme a legislação e a jurisprudência pertinentes, mediante os controles internos embutidos nos processos de trabalho ([Decreto 3.591/2000, art. 17; IN - TCU 63/2010, art. 1º, inciso X¹⁶](#)).

Os setores envolvidos no processo de planejamento da contratação de soluções de TI devem identificar os riscos envolvidos no processo, rever os controles internos existentes, aprimorá-los e implantar novos, se necessário. Os servidores desses setores devem estar cientes dos riscos envolvidos e conduzir revisões periódicas dos controles de forma proativa, configurando a chamada autoavaliação dos controles (*control self-assessment* - CSA). A autoavaliação dos controles é um dos controles detalhados do já citado processo ME2 (“ME2.4 Autoavaliação dos Controles”) e pode ser projetada com o apoio da área de auditoria interna do órgão.

O TCU tem publicado acórdãos com levantamentos sobre a situação da gestão e da governança de TI na APF (Acórdãos 1.603/2008 e 2.308/2010, ambos do Plenário do

TCU). Com base nos dados consolidados de toda a Administração e no questionário respondido pelo próprio órgão, os gestores podem avaliar sua situação e compará-la com a dos demais órgãos da APF (*benchmarking*) com o objetivo de investir, entre outros aspectos, nos controles internos que eliminem ou mitiguem os principais riscos.

4.8 LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA PERTINENTES

As atividades envolvidas nas contratações de soluções de TI devem obedecer à legislação (e.g. Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2002) e à jurisprudência a respeito do assunto (e.g. deliberações do TCU, STF e TST, entre outros). Como a legislação e a jurisprudência relativas às contratações de soluções de TI são amplas e dinâmicas, é necessário compilar esses documentos. Não é possível cumprir a legislação e a jurisprudência sem conhecê-las.

Um instrumento disponível para os gestores é o Quadro Referencial Normativo (QRN). Trata-se de um modelo genérico de contratação de serviços de TI baseado na legislação, jurisprudência, doutrina e melhores práticas do mercado, sob a ótica dos gestores públicos de TI da esfera federal. O QRN pode ser consultado no portal do TCU na internet.

Adicionalmente, como se informou anteriormente, a combinação da IN - SLTI 4/2010 e do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário abrange os principais pontos a se observar nas contratações de soluções de TI, pois ambos foram elaborados com base em diversos dispositivos legais e entendimentos jurisprudenciais.

É importante lembrar que em uma dada contratação, além da legislação e da jurisprudência que se aplicam a qualquer contratação, também é necessário considerar os regulamentos internos ao órgão (e.g. política de segurança da informação – PSI) e a legislação e a jurisprudência específicas sobre os processos de trabalho que a solução apoiará. Por exemplo, na contratação de um sistema de gestão

de recursos humanos, a legislação relativa ao assunto (e.g. Lei 8.112/1990) tem que ser considerada.

4.9 RECURSOS HUMANOS NECESSÁRIOS

As contratações de soluções de TI envolvem diversas atividades, como se pode depreender do que já foi exposto. Muitas dessas atividades são ligadas diretamente aos processos de contratação e de gestão contratual e são executadas por servidores (pessoas) da área de TI, tais como:

- a) planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI, que ocorre no exercício anterior, e acompanhamento dos gastos ao longo do exercício corrente, de maneira a garantir que cada contratação tenha o orçamento necessário e que não se chegue ao fim do ano com grande parte do orçamento não consumido;
- b) planejamento de cada contratação, que envolve a produção dos seguintes artefatos básicos:
 - estudos técnicos preliminares;
 - plano de trabalho, no caso das contratações de serviços de TI;
 - termo de referência ou projeto básico.
- c) apoio à execução dos processos licitatórios, sob demanda da área administrativa pertinente, que pode incluir atividades como:
 - revisão do edital de licitação, garantindo que o edital contenha todos os aspectos incluídos no termo de referência ou no projeto básico;
 - apoio ao tratamento dos questionamentos e dos pedidos de impugnação do edital de natureza técnica, feitos pelas empresas interessadas na licitação;
 - apoio à análise da proposta técnica e dos aspectos técnicos da documentação (e.g. avaliação dos ates-

tados de capacidade técnica) da empresa vencedora, no caso de pregão, ou de várias empresas, no caso de licitação do tipo “técnica e preço”;

- apoio à análise de aceitabilidade dos preços, que inclui a análise do demonstrativo de formação de preços (DFP) apresentado pela empresa vencedora, no caso de pregão, ou por todas as empresas participantes, no caso de licitação do tipo “técnica e preço”;
 - revisão da nota de empenho, de modo a evitar que este documento apresente irregularidades de natureza técnica (e.g. descrições equivocadas de itens contratados), que podem suscitar questionamentos externos;
 - cadastramento do contrato e de seus aditivos no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), em atendimento à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- d) gestão do contrato decorrente de cada contratação, que envolve diversas atividades, como o acompanhamento do contrato durante toda a execução e o recebimento dos produtos e serviços entregues.

A área de TI deve estimar as cargas de trabalho das atividades expostas para dimensionar o tamanho da equipe necessária para executá-las.

A qualidade da execução dessas atividades afeta o alcance dos resultados pretendidos com as contratações. Portanto, o órgão tem que contar com equipe de pessoas capacitadas e em quantidade suficiente para executar as atividades citadas (e.g. pessoal que conheça as soluções de TI a contratar e a legislação e a jurisprudência sobre contratações). Do contrário, os gestores do órgão, incluindo os da área de TI, podem correr diversos riscos, tais como:

- a) contratar produtos e serviços que não agreguem efetivamente valor ao órgão, isto é, que não ajudem o

- órgão a alcançar os objetivos definidos nos planos do órgão e de TI;
- b) contratar soluções de TI com preços acima dos valores do mercado;
 - c) contratar soluções de TI que ultrapassem a necessidade do órgão;
 - d) efetuar recebimentos provisórios e definitivos sem embasamento, isto é, os responsáveis pelos recebimentos provisórios e definitivos não terem certeza de que o órgão está recebendo pelo que paga;
 - e) efetuar pagamento com valor não correspondente ao produto/serviço recebido.

Esses riscos podem materializar-se em eventos e gerar sanções àqueles que lhes deram causa, trazendo transtornos ao órgão (e.g. paralisação de projetos), aos servidores e aos terceiros envolvidos.

Destaca-se que, além das atividades diretamente ligadas às contratações e à gestão contratual, diversas atividades de caráter estruturante também devem ser executadas para que os processos de trabalho citados ocorram adequadamente. Por exemplo, a publicação de normas, como as que regulamentam os papéis e atividades da gestão contratual, e políticas, como a PSI.

É oportuno destacar trecho do voto do Ministro-Relator do Acórdão 140/2005-TCU-Plenário:

91. É certo que há amparo em lei para que se busque atenuar as deficiências de pessoal por meio da terceirização de diversas atividades, como o desenvolvimento de sistemas e o suporte ao usuário, entre outras. **Lembre-se, contudo, que, antes de se desenvolver os sistemas, é necessário especificá-los; antes de se licitar a prestação de serviços de informática, é necessário elaborar um projeto básico que atenda aos interesses da Administração; antes de se dar por executado um contrato, é necessário que se tenha realizado seu acompanhamento e**

fiscalização; e, antes que todas essas tarefas se iniciem, é necessário formular um planejamento estratégico, que oriente as ações do setor.

92. Existe, pois, um núcleo de atividades de informática que são estratégicas: ou porque lidam com informações privilegiadas, ou porque tratam da fiscalização dos contratos, ou porque delas depende o funcionamento do próprio setor e das demais unidades que utilizam seus serviços, ou porque envolvem a tomada de decisão sobre a realização de despesas de vulto na aquisição de bens e contratação de serviços. **Quando essas atividades não são regularmente executadas, as chances de serem causados prejuízos à Administração aumentam consideravelmente. Portanto, não é razoável que esses encargos sejam exercidos por servidores sem qualificação ou, dado o conflito de interesses, sejam “delegados” a pessoal terceirizado em razão das deficiências no quadro do órgão público.** (grifos nossos)

Portanto, as atividades relacionadas às contratações de soluções de TI e à gestão dos respectivos contratos têm que ser planejadas e executadas por servidores do órgão devidamente qualificados. Quando essas atividades não são executadas de maneira adequada, os riscos de prejuízos ao órgão aumentam consideravelmente.

Algumas dessas atividades podem ser executadas com o apoio de terceiros (e.g. empresas do mercado), como a elaboração do termo de referência ou do projeto básico (Lei 8.666/1993, art. 9º, inciso II; art. 13, inciso I¹⁷), e a gestão dos contratos decorrentes dessas contratações (art. 13, inciso IV, da Lei 8.666/1993¹⁸). Entretanto, a responsabilidade por essas atividades continua sendo dos gestores públicos envolvidos, pois são indelegáveis, conforme previsto no Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 10, §§ 2º e 7º¹⁹.



Para executar adequadamente as atividades relativas à contratação de soluções de TI e à gestão dos contratos decorrentes, inclusive as de caráter estruturante, o órgão tem que contar com quantidade de servidores (pessoas) compatível com a carga de trabalho gerada por essas atividades. A disponibilidade de pessoal para planejar cada contratação e posteriormente efetuar a gestão contratual deve, inclusive, ser considerada como fator de risco na avaliação da viabilidade da contratação.

Neste ponto, destacam-se os itens 9.1.3 e 9.1.9 do Acórdão 866/2011-TCU-Plenário, que trazem as seguintes recomendações para um órgão da APF:

- 9.1.3. em atenção ao Decreto 5.707/2006, art. 1º, III, elabore estudo técnico de avaliação qualitativa e quantitativa do quadro da área de TI, com vistas a fundamentar futuros pleitos de ampliação e preenchimento de vagas de servidores efetivos devidamente qualificados, objetivando melhor atendimento das necessidades institucionais, à semelhança do Cobit 4.1, PO4.12 - Pessoal de TI;
- 9.1.9. quando elaborar o plano anual de capacitação, contemple ações de capacitação voltadas para gestão de tecnologia da informação, à semelhança do Cobit 4.1, processos PO7.2 - Competências pessoais e PO7.4 - Treinamento do pessoal;

é feito o de TI (3). Na verdade, o planejamento do órgão influencia o de TI e vice-versa. Deve ocorrer negociação entre a alta administração e a área de TI para garantir a coerência entre os planos decorrentes dos processos de planejamento, que pode ocorrer mediante estruturas de governança de TI, como o Comitê Estratégico de TI. Além dos planos do órgão, o processo de planejamento de TI também deve utilizar os planos de TI do órgão governante superior como entrada (4). Com base no planejamento de TI ou como parte dele, é executado o planejamento conjunto das contratações de soluções de TI, de modo que as contratações definidas estejam atreladas às estratégias do órgão e de TI (5), bem como as dependências entre as contratações possam ser identificadas, tanto em termos de quantidade como de sequência. Além disso, a partir do levantamento de todas as contratações, pode-se definir o valor do orçamento necessário para TI, que deverá compor a proposta orçamentária do órgão.

Cada contratação deve ocorrer em função dos planejamentos citados. Inicialmente é feito o planejamento da contratação (6), principal foco deste guia, cuja qualidade influenciará fortemente a gestão do contrato. Após esse planejamento, ocorre a fase de seleção do fornecedor (7), conduzida pela área administrativa, que solicita apoio da área de TI quando necessário. Por fim, ocorre a fase de gestão do contrato, na qual se pode colher efetivamente os resultados pretendidos com a contratação (8).

Se no planejamento da contratação de uma solução concluir-se que ela é divisível, na verdade, são selecionados dois ou mais fornecedores e é feita a gestão de dois ou mais contratos.

Em paralelo aos processos descritos, ocorrem os processos de governança de TI, mediante os quais a alta administração emite diretrizes e acompanha a implementação delas. É esperado que muitas delas envolvam contratações de TI. Como parte do acompanhamento da alta administração, podem ocorrer auditorias na área de TI (9).

Os próprios gestores também devem embutir controles internos ao longo dos processos de trabalho expostos, que podem tratar os riscos envolvidos nesses processos. Adicionalmente, a unidade de auditoria interna do órgão deve atuar sobre todos os processos de trabalho citados (9).

Por fim, diversas instâncias de controle externas ao órgão podem atuar sobre todos os processos descritos (10), com ênfase em princípios como eficiência, eficácia e legalidade, e sobre os controles internos definidos pelos gestores.

Portanto, o processo de planejamento da contratação (6) é influenciado por diversos outros processos.

5 PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TI

O planejamento da contratação de uma solução de TI, em termos conceituais, é um projeto, pois tem início, meio e fim. Entretanto, cada vez que uma contratação é realizada, o planejamento deve seguir essencialmente os mesmos passos, de maneira que haja previsibilidade com relação à execução e se garanta a aderência à legislação e à jurisprudência. Ou seja, cada contratação de solução de TI deve seguir um mesmo processo de trabalho.



Para garantir que o processo de trabalho de planejamento da contratação de soluções de TI seja seguido de forma padronizada, torna-se necessária a sua formalização, divulgação e capacitação dos servidores envolvidos. Esse processo de trabalho deve ser publicado após sua aprovação pela alta administração do órgão.

Os controles internos sugeridos no presente guia podem compor o processo de trabalho de planejamento de contratação de soluções de TI, que deve ser aprovado em normativo específico.

Neste guia são expostos os artefatos que os gestores deverão produzir como resultado da etapa de planejamento da contratação, com base na legislação em vigor, na jurisprudência e em boas práticas de mercado.

Entretanto, no guia não há ênfase no processo de trabalho que gera esses artefatos, que é o processo de planejamento da contratação. São os gestores do órgão que devem definir esse processo. Podem utilizar diversos instrumentos como referências para a modelagem do processo, tais como o QRN, disponível no portal do TCU, a IN - SLTI 4/2010 e o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, também da SLTI, que oferece detalhes dos processos expostos na ins-

trução normativa citada, bem como modelos (*templates*) para sua aplicação.

Uma boa prática é a designação, por parte da área administrativa, de uma equipe para efetuar o planejamento de uma contratação, mediante indicações de servidores das áreas envolvidas. De acordo com a IN - SLTI 4/2010, essa equipe deve ser formada por um servidor da área requisitante da solução, um servidor da área de TI e um servidor da área administrativa (**art. 2º**²⁰). Ainda de acordo com a norma citada, a formalização da equipe deve ocorrer mediante o artefato denominado Oficialização da Demanda (**art. 9º**²¹). Essa indicação é interessante por dois motivos:

- a) servidores são alocados formalmente para o planejamento da contratação, o que diminui as chances dessas pessoas serem alocadas em outras tarefas;
- b) o início da contratação é delimitado, de modo que o órgão tem condições de medir o tempo despendido em cada contratação desde a formalização da equipe de planejamento até a entrega da solução e, com isso, criar um indicador de prazo médio de conclusão de contratações. Esse indicador é importante para a definição de prazos viáveis nas negociações entre a área de TI e as áreas requisitantes.



A qualidade do planejamento da contratação depende da equipe designada para conduzi-lo. Portanto, a equipe deve ser escolhida com cuidado, para que, no conjunto, detenha conhecimentos do arcabouço legal vigente, da jurisprudência, da solução a ser contratada, dos normativos internos do órgão que afetam a contratação (e.g. PSI) e das práticas do órgão que influenciem a contratação (e.g. modelo de termo de referência adotado no órgão). Muitos dos riscos identificados ao longo do guia podem ser eliminados ou mitigados se a equipe de planejamento da contratação for composta de servidores capacitados e comprometidos com o órgão.

6 ARTEFATOS GERADOS NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TI

Independentemente de como o processo de planejamento da contratação de soluções de TI seja definido, ele deve gerar, pelo menos, os seguintes artefatos, de acordo com Lei 8.666/1993 e o Decreto 2.271/1997:

- a) estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX²³);
- b) plano de trabalho, no caso da contratação de serviços (Decreto 2.271/1997, art. 2º²³);
- c) termo de referência ou projeto básico (Lei 8.666/1993, art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, §§ 6º e 9º²⁴).

Nos tópicos posteriores, são detalhados os principais itens que esses artefatos devem conter. Por sua vez, para cada item é apresentada a descrição, a fundamentação legal, os riscos identificados relativos ao item e as propostas de controles internos para apoiar o gerenciamento desses riscos. Adicionalmente, para cada controle interno sugerido é identificado o agente responsável por ele. No “Apêndice D - Síntese dos riscos identificados e respectivas sugestões de controles internos”, o conjunto de riscos e respectivas sugestões de controle interno são apresentados de forma condensada.

Alguns dos riscos apresentados podem se materializar em eventos após a fase de planejamento da contratação (e.g. na fase externa da licitação ou na gestão do contrato), mas os respectivos controles internos devem ser preparados na fase de planejamento.

Em alguns controles aparece a figura do servidor sênior, que idealmente é um servidor experiente e com profundo conhecimento de contratações e de gestão de contratos, de modo que possa efetuar a revisão dos artefatos

produzidos pelas equipes de planejamento das contratações. Para evitar que essa revisão se torne um gargalo, é interessante que haja um conjunto de servidores seniores. É necessário que haja apoio da alta administração para o uso de servidores seniores, pois há a alocação de recursos humanos experientes, que costumam ser escassos, e a etapa de revisão pode gerar atrito junto a equipes de planejamento menos maduras, além de gastar tempo.



Há controles que são de responsabilidade da alta administração do órgão. Esses controles podem ser executados diretamente pela alta administração ou por intermédio de estruturas de governança de TI (e.g. Comitê Estratégico de TI ou Comitê Diretivo de TI).

Neste guia são expostos diversos riscos identificados com base na jurisprudência do TCU e na experiência da Sefti, que podem servir de referência na identificação dos riscos do órgão. Entretanto, não constituem um conjunto exaustivo dos riscos envolvidos no processo de planejamento das contratações de TI.



Cada órgão precisa identificar os seus próprios riscos relativos ao processo de planejamento da contratação, as respectivas probabilidades desses riscos se converterem em eventos nocivos e os respectivos impactos desses eventos. Os riscos, suas probabilidades e os impactos decorrentes dependem do contexto do órgão e, portanto, variam de órgão para órgão (e.g. escassez de pessoal para gerenciar novos contratos pode levar a riscos relativos à gestão contratual).

Adicionalmente, para alguns itens ainda são expostas diretrizes básicas (o que fazer e o que não fazer) e considerações. Por fim, no item Notas consta a transcrição dos dispositivos legais citados ao longo do texto, de modo que o leitor tenha acesso imediato a estes dispositivos.



É importante ressaltar que os artefatos do planejamento da contratação devem ser elaborados para qualquer contratação, incluindo aquelas com valor estimado de até R\$ 80.000,00 (Lei 8.666/1993, art. 23, inciso II, alínea “a”²⁵), ou seja, para as licitações, para as contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade de licitação), mesmo que a contratada seja empresa pública, e para as adesões a atas de registro de preço. A forma de contratar deve ser consequência do planejamento da contratação e não o início desse processo de trabalho.

Deve-se ter em vista que é sempre necessário definir itens como a necessidade e os resultados pretendidos com a contratação, independentemente de como a contratação ocorra (Lei 8.666/1993, art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, § 6º e § 9º²⁶). Recomenda-se elaborar os artefatos expostos neste guia também nas contratações com o uso de verbas de organismos internacionais, pois estas contratações também requerem planejamento com os mesmos itens, ou pelo menos muitos dos itens descritos ao longo deste guia.

Na Figura 2, são expostos os artefatos que devem ser produzidos no planejamento da contratação, com os respectivos itens.

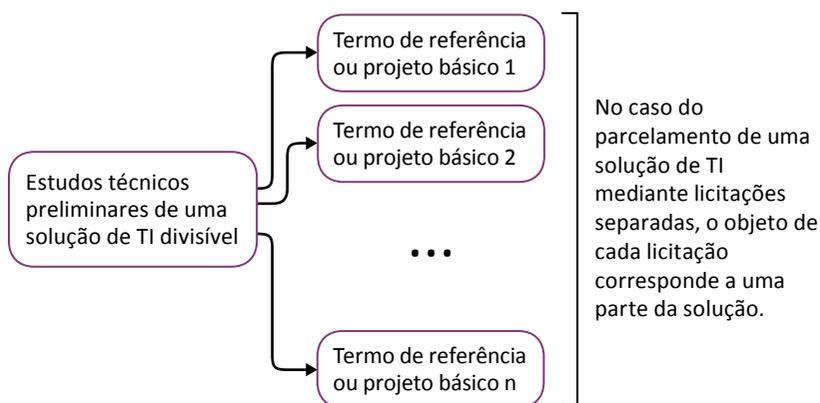
Figura 2 – Artefatos que devem ser produzidos no planejamento da contratação e respectivos conteúdos essenciais

| Estudos técnicos preliminares | Plano de trabalho (no caso de contratação de serviços) | Termo de referência ou projeto básico |
|---|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 Necessidade da contratação. 2 Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão. 3 Requisitos da contratação. 4 Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item. 5 Levantamento de mercado. 6 Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar. 7 Estimativas preliminares dos preços. 8 Descrição da solução de TI como um todo. 9 Justificativas para o parcelamento ou não da solução. 10 Resultados pretendidos. 11 Providências para a adequação do ambiente do órgão. 12 Análise de risco. 13 Declaração da viabilidade ou não da contratação. | <ol style="list-style-type: none"> 1 Necessidade da solução de TI. 2 Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item. 3 Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. | <ol style="list-style-type: none"> 1 Definição do objeto. 2 Fundamentação da contratação. 3 Descrição da solução de TI. 4 Requisitos da contratação. 5 Modelo de execução do objeto. 6 Modelo de gestão do contrato. 7 Forma de seleção do fornecedor. 8 Critérios de seleção do fornecedor. 9 Estimativas dos preços. 10 Adequação orçamentária. |

Como foi exposto no item 2.1. Conceito de solução de TI, se for técnica e economicamente viável, uma solução

de TI pode ser dividida em parcelas. Neste caso, o órgão pode optar por contratá-la mediante licitações separadas. Assim, os estudos técnicos preliminares levam à elaboração de dois ou mais termos de referência ou projetos básicos, cada um referente a uma parte da solução a ser contratada, como pode ser visualizado na Figura 3.

Figura 3 – Relacionamento entre estudos técnicos preliminares e termos de referência ou projetos básicos quando há divisão da solução de TI mediante licitações separadas.



6.1 ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

A seguir é transcrito o inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/1993:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
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: (grifos nossos)

Portanto, a elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e serve essencialmente para:

- a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;
- b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços, de acordo com exigência que consta no Decreto 2.271/1997, art. 2º ²⁷.



É importante ressaltar que a elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória, de acordo com a Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX.

É na elaboração dos estudos técnicos preliminares que diversos aspectos devem ser levantados para que os gestores certifiquem-se de que existe uma necessidade de negócio claramente definida, há condições de atendê-la, os riscos de atendê-la são gerenciáveis e os resultados pretendidos com a contratação valem o preço estimado inicialmente. Em outras palavras, a partir dos estudos técnicos preliminares, o gestor público avalia se deve prosseguir com a contratação da solução de TI ou não. Ressalta-se que o preço estimado inicialmente tem por objetivo servir de parâmetro para a análise de custo-benefício da contratação.

Sem os estudos técnicos preliminares, o órgão corre o risco de despender recursos financeiros, esforço administrativo e tempo para elaborar o termo de referência ou do projeto básico, executar a licitação e efetuar a gestão de uma contratação infrutífera, cuja inviabilidade

poderia ter sido verificada na primeira etapa do planejamento da contratação.

A legislação (e.g. Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2002) não detalha o conteúdo dos estudos técnicos preliminares, embora haja elementos que constam no arcabouço legal que são indispensáveis para que se consiga efetuar uma análise de viabilidade adequada (e.g. vinculação da contratação ao interesse público e definição da necessidade da contratação, positivados na Lei 8.666/1993, art. 12, inciso II, e na [Lei 10.520/2002, art. 3º, incisos I e III, respectivamente](#)²⁸). Somente na IN - SLTI 4/2010, os estudos técnicos preliminares e a análise de viabilidade são detalhados, como é exposto a seguir:

A IN - SLTI 4/2010 estabelece três fases que deverão ser seguidas na contratação de soluções de TI ([art. 8º](#)²⁹): Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento do Contrato. O planejamento da contratação, por sua vez, consiste na elaboração dos seguintes documentos ([art. 9º, caput, art. 10º](#)³⁰): Oficialização da Demanda, Análise de Viabilidade, Plano de Sustentação, Estratégia de Contratação, Análise de Riscos e Termo de Referência ou Projeto Básico.

Os estudos técnicos preliminares e a análise de viabilidade da contratação, previstos na Lei 8.666/1993, são feitos, no âmbito da IN - SLTI 4/2010, na construção dos artefatos “Oficialização da Demanda” e “Análise de Viabilidade” ([art. 9º c/c art. 11º](#)³¹).

Em função dos elementos dos estudos técnicos preliminares terem uma forte ligação com o negócio a ser suportado pela solução de TI, devem ser elaborados com grande participação da área requisitante da solução, além da área de TI ([IN - SLTI 4/2010, art. 11, parágrafo único](#)³²).

À luz do exposto, pode-se considerar que os estudos técnicos preliminares correspondem ao que é chamado de *business case* no mercado privado, que tem como uma referência o modelo Val IT, publicado pelo ITGI (ITGI, 2008).



Nenhum investimento no âmbito da APF deve ser feito sem conhecimento do custo estimado e do retorno esperado, bem como dos riscos relacionados (ITGI, 2005, p. 5), em especial com relação aos projetos de TI de maior materialidade.

Os estudos técnicos preliminares podem conter algumas informações consideradas sigilosas pelo órgão (e.g. fragilidades de segurança da rede de computadores) e que devem constar do processo para embasar elementos como a necessidade da contratação ou os requisitos da solução a contratar. Nesse caso, recomenda-se que: 1) essas informações sejam incluídas em documentação a ser autuada separadamente das outras peças do processo de contratação (e.g. autuação em anexo separado do processo); 2) essa documentação separada seja classificada como sigilosa de acordo com o sistema de classificação de informações do órgão e a [Lei 12.527/2011, art. 25³³](#). Desse modo, restringe-se o acesso às informações sigilosas e somente a elas, pois o processo de contratação é público ([Constituição Federal, art. 37; Lei 8.666/1993, art. 3º, caput e § 3º, art. 4º, caput, Lei 12.527/2011, arts. 3º, 5º, 7º, inciso VI e 8º, § 1º, inciso IV, § 2º³⁴](#)).



Adicionalmente, de modo a promover a transparência da contratação, os estudos técnicos preliminares devem ser disponibilizados de forma eletrônica na internet, juntamente com os demais documentos produzidos ao longo do processo licitatório (e.g. edital de licitação), tão logo o edital de licitação seja publicado.

Essa recomendação está alinhada com comandos contidos na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), expostos a seguir:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os

princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

VI - **informação pertinente** à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, **licitação, contratos administrativos**; e

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

IV - **informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados**;

§ 2º **Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).** (grifos nossos)

A lei citada é regulamentada pelo Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.

A seguir são expostos os itens que devem constar dos estudos técnicos preliminares, com base na legislação, em especial na IN - SLTI 4/2010, e na jurisprudência pertinente. No Apêndice A é oferecida sugestão de formulário para elaboração dos estudos técnicos preliminares.

6.1.1 NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A| O QUE É:

É a justificativa da contratação da solução de TI, decorrente da necessidade de atender a uma demanda do negócio.

Por exemplo, pode-se identificar como problema de negócio a baixa produtividade de diversos setores ou a alta incidência de erros em processos de trabalho, ou ainda, a necessidade de reciclagem contínua dos servidores. A partir dessa demanda, pode-se concluir que há a necessidade (de negócio e não de TI) de capacitar os servidores do órgão. Além disso, o órgão pode optar por capacitar os servidores total ou parcialmente na modalidade de educação a distância. Ao definir a necessidade de negócio no exemplo citado, é preciso explicitar qual é a estratégia de educação a distância a ser adotada para resolver o problema definido, bem como os parâmetros que balizem a implementação dessa estratégia, tais como: conjunto de competências que se espera que os servidores obtenham, como se espera que os servidores obtenham essas competências, horizonte de tempo de obtenção dessas competências, estimativas de quantidade de pessoas que se espera capacitar ao longo do tempo etc. Ou seja, ainda não se trata de TI, mas de negócio.

Somente a partir de uma necessidade de negócio bem definida, pode-se, então, chegar à necessidade da contratação de uma solução de TI que gere resultados que

atendam à necessidade de negócio identificada. No caso do exemplo, pode-se concluir que o órgão precisa de uma plataforma tecnológica de educação a distância.

Ademais, não se deve partir imediatamente para aspectos tecnológicos da plataforma (e.g. escolha do SGBD a ser utilizado e arquitetura da solução), sob pena de se construir uma solução que não atenda ao negócio e, no pior caso, que nem seja desejada pelas áreas de negócio do órgão, revelando o desalinhamento entre a TI e o negócio do órgão.

Dessa forma, é com base na necessidade de resolução do problema de negócio (necessidade de negócio) que são definidos os demais itens dos estudos técnicos preliminares (expostos a seguir), os itens do plano de trabalho (para contratação de serviços) e os itens do termo de referência ou do projeto básico.

Adicionalmente, a gestão contratual deve ser executada usando como referência a necessidade da contratação (e.g. a decisão a respeito da conveniência ou não da prorrogação de um contrato deve ser feita com base na necessidade da contratação).

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Lei 8.666/1993, art. 12, inciso II; Lei 10.520/2002, art. 3º, incisos I e III; Decreto 2.271/1997, art. 2º, inciso I; IN - SLTI 4/2010, art. 9º, incisos I e II; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput, parágrafo único, inciso VII ³⁵.

C| CONSIDERAÇÕES:

O item corrente se combina com o item “6.1.6. Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar”, no qual é definido o tipo de solução a ser adotada, podendo ser a contratação de uma solução de mercado ou o desenvolvimento de uma solução pela equipe do órgão. Ou seja, a partir da necessidade de negócio e de diversos outros itens

(e.g. requisitos), analisa-se o tipo de solução que melhor atende à necessidade de negócio, dentre várias, que pode ser a contratação de uma solução de determinado tipo.

D| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Contratação de uma solução de TI que não atenda à necessidade de negócio que a desencadeou, podendo causar impactos como:
 - a) ocorrência de muitos ajustes: a solução sofrer grande número de alterações ao longo da construção e na entrega dos itens que a constituem, inclusive alterações de natureza estrutural, de modo a haver retrabalho. Esse retrabalho tem que ser remunerado, pois tem raiz na falta de clareza do órgão sobre qual solução desejava e não na atuação da empresa contratada. Assim, aditivos contratuais têm que ser celebrados, com as devidas justificativas, para viabilizar os pagamentos das alterações, que poderiam ter sido evitados;
 - b) abandono da solução: a solução não ser utilizada por não atender à necessidade de negócio ou porque nem sequer houve a definição clara da necessidade da contratação, de forma que o dinheiro, o esforço administrativo e o tempo despendidos são perdidos. Adicionalmente, o abandono da solução pode gerar no órgão a descrença infundada de que aquele tipo de solução seja viável, inibindo novas tentativas no mesmo sentido.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da área requisitante da solução de TI de participar ativamente de todo o processo de planejamento da contratação e da gestão do contrato, em especial*

da elaboração dos estudos técnicos preliminares. Dessa forma, fica claro o papel da área requisitante na contratação da solução, que envolve: a) a fundamentação da contratação, incluindo a explicitação da necessidade da contratação em termos de negócio e não de TI; b) a construção adequada dos requisitos da solução a ser contratada. O envolvimento da área requisitante é fundamental para que a contratação gere resultados relevantes para o negócio. Na IN - SLTI 4/2010, esse envolvimento é exposto no art. 9º, inciso I. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;

(2) publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique a adequação da definição da necessidade de cada uma dessas contratações. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

1.2) Considerações: é natural haver ajustes na construção e na entrega de uma solução de TI. O risco levantado refere-se à situação em que a solução entregue é considerada inadequada pela área requisitante, o que pode levar a um número muito grande de alterações. No extremo da inadequação, a solução precisa ser totalmente refeita para que seja útil à requisitante e aos usuários finais, com prejuízos em termos de gastos de recursos e descumprimento de prazos da área de TI, podendo ter sérias implicações em relação à atuação do órgão (e.g. a solução de TI apoiaria um novo serviço prometido pelo órgão perante a sociedade, cujo lançamento terá que ser adiado porque

a solução que daria suporte a esse serviço não foi entregue tempestivamente).

- 2) Descrição da necessidade da contratação em termos de TI e não de negócio, de modo que as justificativas sejam puramente técnicas, sem uma relação clara entre alguma necessidade do órgão e a contratação da solução.

Por exemplo, contratar monitores de vídeo grandes (em termos de mercado), sem que fique clara a necessidade dessa contratação, em termos de negócio, para o órgão (e.g. possibilitar a visualização de páginas A4 inteiras no âmbito de soluções de processo eletrônico).

2.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

- 3) Contratação de uma solução que poderia ter sido evitada ou ter sido executada em melhores condições (e.g. melhores definições de requisitos) se os processos de trabalho a serem suportados pela solução tivessem sido otimizados ou repensados antes da contratação.

3.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da área requisitante da solução de TI de elaborar declaração, nos autos do processo, de que os esforços para otimizar os processos de trabalho existentes se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos com a contratação ([vide art. 14 do Decreto-Lei 200/1967](#)³⁶ e item “6.1.10. Resultados pretendidos”). Ou seja, primeiro deve-se tentar melhorar os processos de trabalho existentes, ainda que sejam manuais,*

antes de se partir para esforços de automação ou transformação do negócio, pois a otimização dos processos pode ser mais simples, mais barata e mais eficaz do que a contratação de uma solução de TI. Ressalta-se que uma nova contratação demanda novos esforços e custos, bem como traz novos riscos. Adicionalmente, ao otimizar os processos de trabalho existentes, o órgão pode perceber que não tem pleno domínio dos processos. Nesse caso, se o órgão tivesse partido imediatamente para a automação dos processos antes de tentar otimizá-los, provavelmente teria produzido uma solução que não atenderia à necessidade dele, desperdiçando recursos financeiros, esforço administrativo e tempo. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;

(2) publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique se as melhorias dos processos de trabalho relativas a cada uma dessas contratações se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

4) Manutenção de uma solução em atividade que não atenda mais a uma necessidade do órgão, seja porque a solução não consiga mais atender a essa necessidade, seja porque essa necessidade deixou de existir.

Por exemplo, uma determinada solução não apresenta mais o desempenho adequado, em função do aumento da demanda ou do fornecedor não mais prover os serviços de manutenção adequados. Sem uma necessidade de negócio clara, definida previamente

e que seja verificada e revisada ao longo do tempo, corre-se o risco de se manter uma solução tecnológica que não mais atenda a uma necessidade de negócio ou que não haja mais a razão que a justifique, gastando-se recursos para mantê-la quando deveria ser refeita ou descontinuada.

4.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a alta administração deve publicar normativo definindo qual é a unidade gestora de cada solução de TI do órgão, que normalmente é a área requisitante da solução, e quais são as obrigações dessa unidade com relação à solução de TI. Entre essas obrigações deve estar incluída a verificação da pertinência da solução de TI em termos de negócio a cada prorrogação do contrato ou repactuação, observando aspectos como economicidade, eficácia e eficiência.*

6.1.2 ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E OS PLANOS DO ÓRGÃO GOVERNANTE SUPERIOR, DO ÓRGÃO E DE TI DO ÓRGÃO

A| O QUE É:

é a indicação exata do alinhamento da contratação com elementos dos planos estratégicos e de TI do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado (e.g. CNJ ou SLTI), dos planos do órgão (e.g. planos estratégicos e diretores) e de TI do órgão (e.g. PDTI), bem como com as metas do Plano Plurianual (PPA). Isto é, a área requisitante, com o apoio da área de TI, deve explicitar como a contratação da solução de TI colabora para o alcance de objetivos estabelecidos nos planos citados.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, art. 10, § 7º; Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso IV; IN - SLTI 4/2010, arts. 3º, 4º e 9º, inciso I; Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário, item 9.2.2.3³⁷.

C| CONSIDERAÇÕES:

- 1) Além de executar ações de caráter estratégico, a TI precisa continuar provendo suporte às soluções que sustentam os processos de trabalho do órgão. Portanto, além do alinhamento estratégico, a TI precisa apresentar alinhamento operacional (ITGI, 2003, p. 22). Por exemplo, sistemas de informação e serviços que dão sustentação aos processos de trabalho do órgão devem operar dentro de níveis de serviço definidos, de modo que contratações relativas à manutenção de soluções (preventivas e evolutivas) e ao provimento de insumos (e.g. contratação de cartuchos de impressão) não podem deixar de ser conduzidas, de acordo com o alinhamento operacional.

D| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Execução de contratações desalinhadas dos objetivos estabelecidos nos planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão, deixando-se de investir em iniciativas que contribuam para o alcance destes objetivos.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a alta administração do órgão deve garantir a existência dos planos do órgão e de TI;*

- (2) *a alta administração deve aprovar o resultado do planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI (vide item 4.3), a ser submetido pela área de TI, verificando o alinhamento das contratações previstas com os objetivos que constam dos planos do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado, do órgão e de TI do órgão, em especial as contratações de maior importância ou materialidade. Lembra-se que o planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI, idealmente, ocorre no âmbito do planejamento de TI do órgão, ou seja, seu resultado (plano de contratações de TI) deve fazer parte de planos como o PDTI;*
- (3) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique se foi estabelecido o alinhamento entre cada uma dessas contratações e os planos do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado, do órgão e de TI do órgão. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.*

6.1.3 REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

A| O QUE É:

são os requisitos que a solução contratada deverá atender, incluindo os requisitos mínimos de qualidade, de modo a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa mediante competição.

Deve-se limitar àqueles requisitos indispensáveis ao atendimento à necessidade de negócio e garantindo-se a economicidade da contratação.

Adicionalmente, os requisitos devem ser definidos possibilitando uma contratação em que o órgão não dependa excessivamente da contratada, de forma que possa substituir a solução quando considerar adequado. A definição dos requisitos deve considerar, ainda, demandas da unidade requisitante e dos usuários potenciais da solução de TI, soluções disponíveis no mercado, projetos similares realizados por outras instituições e padrões de mercado.

Devem ser considerados, pelo menos, os seguintes tipos de requisitos:

- 1) Requisitos Internos Funcionais – são aqueles ligados diretamente às funcionalidades esperadas pela área requisitante e necessárias aos usuários finais, de maneira a atender à necessidade da contratação. Devem ser estabelecidos pela requisitante, com o apoio da área de TI;
- 2) Requisitos Internos Não Funcionais – são os não vinculados diretamente à necessidade da contratação, mas igualmente importantes para sua satisfação (e.g. disponibilidade) ou aderência aos padrões internos da organização (e.g. PSI). Devem ser estabelecidos pela área de TI, com o apoio da área requisitante;
- 3) Requisitos Externos – são os gerados fora da organização, como as demandas legais, regulatórias e de padronização estabelecidas pelo Governo Federal, tais como e-ping, e-mag e normas relativas à aplicação dos requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança definidas pela ABNT ([Lei 4.150/1962, art. 1º](#)³⁸). Devem ser estabelecidos pela área de TI ou pela área requisitante, conforme o caso.

Os requisitos devem abarcar todos os elementos da solução de TI (“2.1. Conceito de solução de TI”).

Salienta-se que os tempos de entrega de partes e de toda a solução também podem ser requisitos da solução (e.g. o órgão pode se comprometer a iniciar um serviço que dependa de uma solução de TI), como é exposto no [inciso V do art. 12 da IN - SLTI 4/2010](#)³⁹.

Na IN - SLTI 4/2010 há um detalhamento dos requisitos que devem ser estabelecidos:

- a) no art. 12 constam os requisitos voltados principalmente ao negócio, estabelecidos pela área requisitante da solução;
- b) no art. 13 constam os requisitos de caráter tecnológico, definidos pela área de TI e de segurança da informação;
- c) no art. 14 constam os requisitos relacionados ao Plano de Sustentação, que inclui requisitos relativos à continuidade de negócio e à transição contratual, entre outros, definidos pela área de TI, com o apoio da área requisitante.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, art. 70, caput; Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “d”, art. 11, art. 15, incisos I, III e IV, art. 43, inciso IV, art. 44, § 1º; Lei 10.520/2002, art. 3º, incisos I a III; IN - SLTI 4/2010, art. 11, inciso I, inciso II, alíneas “a” a “f”, arts. 12 e 13, e 14, incisos I, II e IV, alínea “b”; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput, parágrafo único, inciso VII ⁴⁰.

c| O QUE FAZER:

- 1) Com base no princípio da motivação (Lei 9.784/1999, art. 2º, caput ⁴¹), justificar os requisitos definidos, nos autos do processo de contratação, especialmente aqueles que a equipe de planejamento da contratação considerar que têm maior probabilidade de desencadear questionamentos por parte dos interessados (e.g. empresas interessadas na contratação).
- 2) Definir todos os requisitos relevantes para o atendimento à necessidade da contratação, de modo que seja possível aferir, com a maior exatidão possível, os

preços e os prazos inerentes à contratação, atinentes à área de TI ou não (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX⁴²).

- 3) Somente exigir os requisitos indispensáveis para o alcance dos benefícios pretendidos, a fim de maximizar a competitividade (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI in fine⁴³).
- 4) Buscar aderência a padrões do mercado público, como aqueles que constam no endereço *web* <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/especificacoes-tic>, de acordo com a Portaria - SLTI 2/2010, art. 1º⁴⁴.
- 5) A profundidade da análise dos requisitos pode variar de acordo com parâmetros como a complexidade da solução de TI pretendida, a maturidade do órgão com relação à solução, a quantidade dos itens a contratar (e.g. contratar cem *pen drives* é diferente de contratar 10.000) e a materialidade da contratação. Mesmo que em graus distintos de profundidade, devem ser considerados os seguintes aspectos:
 - a) o atendimento à necessidade da contratação, alcançando os resultados pretendidos em termos de economicidade, eficácia e eficiência;
 - b) o atendimento aos regulamentos internos do órgão (e.g. PSI), à legislação e à jurisprudência específicas sobre os processos de trabalho do órgão que a solução deverá apoiar (e.g. na contratação de um sistema de gestão de recursos humanos, a legislação relativa ao assunto tem que ser considerada, como a Lei 8.112/1990);
 - c) os níveis mínimos de serviço aceitáveis;
 - d) os requisitos técnicos mínimos aceitáveis para os critérios de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade, desempenho, garantia técnica, ou a declaração de irrelevância de até quatro deles, nos casos das licitações do tipo “técnica e preço” (Decreto 7.174/2010, art. 10, inciso I, § 1º⁴⁵);

- e) o prazo máximo de iniciação do contrato e o ritual dessa iniciação, isto é, a etapa logo após a assinatura do contrato, quando diversos eventos podem ocorrer, como a reunião de alinhamento de entendimentos e expectativas entre o órgão e a contratada, alocação de espaço físico e equipamentos do órgão à contratada, se necessário, bem como o provimento de perfis de acesso a sistemas do órgão ou de terceiros aos funcionários da empresa;
- f) os requisitos de segurança da informação, de segurança institucional e de gestão documental;
- g) os requisitos de proteção do direito patrimonial e da propriedade intelectual do contratante (e.g. explicitar que todos os artefatos produzidos ao longo do contrato serão de propriedade do órgão);
- h) no caso de serviços contínuos, requisitos relativos à transição contratual, isto é, como será feita a passagem da prestação de serviços de uma empresa para outra sem que haja queda na qualidade dos serviços, de modo a evitar prejuízo às operações do órgão;
- i) requisitos que ajudem a minimizar o impacto ambiental da solução, tais como requisitos relativos a consumo de energia e de papel, bem como a descarte de produtos (Constituição Federal, art. 170, inciso IV, art. 225, § 1º, inciso IV; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX; Decreto 7.746/2012; IN - SLTI 1/2010⁴⁶);
- j) requisitos derivados de outros processos internos do órgão, tais como os seguintes processos de gestão: de riscos; de segurança da informação; de contratos; de pessoas; orçamentária; de capacidade; de mudanças;
- k) requisitos para serviços predominantemente intelectuais, quando for o caso, tais como a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodolo-

gia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução (Lei 8.666/1993, art. 46, caput, § 1º, inciso I, § 2º ⁴⁷). Informações sobre a conceituação de serviços predominantemente intelectuais podem ser encontradas no relatório que embasou o Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, itens 16 a 18 e no item 9.2.3 do acórdão citado ⁴⁸;

l) no caso de soluções de TI como sistemas de informação ou outros serviços de TI (e.g. correio eletrônico), embutir controles internos nessas soluções, conhecidos como controles de aplicação. A seguir são expostos alguns exemplos de controles de aplicação:

(1) *controles de natureza preventiva, isto é, que evitem a ocorrência de desconformidades, tais como:*

- a. concessão de perfis de acesso a soluções do órgão a servidores e a funcionários de empresas contratadas com o mínimo de permissões necessárias para que essas pessoas executem suas atividades, de forma a diminuir a probabilidade e o impacto de eventos nocivos ao órgão (e.g. vazamento de informações);*
- b. mecanismo que impeça a criação de registro duplicado que represente o mesmo objeto do mundo real (e.g. dois registros que representem uma mesma pessoa em um cadastro do governo);*
- c. estabelecimento de exigência de autorização de servidor hierarquicamente superior para a efetivação de transações definidas como críticas (e.g. transações que envolvam valores acima de um valor pré-definido), ou seja, além do servidor que está executando a transação, é necessária a intervenção de seu superior para que a transação seja efetivada;*

d. além dos controles de aplicação propriamente ditos, estabelecer a exigência de assinatura de Termo de Responsabilidade e Sigilo pelos servidores do órgão e pelos funcionários de empresas contratadas que tenham acesso a informações do órgão.

(2) controles voltados à detecção de desconformidades, tais como:

a. emissão de alertas, caso ocorram situações atípicas;

b. registro das operações feitas no sistema em logs, de maneira que seja possível identificar quais transações ocorreram em determinado período, quem as efetivou e quando ocorreram. Esse tipo de controle tem especial importância na contratação de serviços de alto risco, como serviços de gerência de rede e de administração de banco de dados, pois os funcionários da contratada têm acesso franqueado a informações do órgão em meio digital, inclusive aquelas que podem ser consideradas sigilosas.

D| CONSIDERAÇÕES:

- 1) Embora a definição dos requisitos da contratação e o levantamento do mercado (vide item 6.1.5) tenham sido concebidos como itens separados no presente guia, eles se sobrepõem. O órgão deve definir os requisitos de uma solução que atenda à sua necessidade de negócio antes de se levantar as soluções do mercado, de modo a orientar o que será observado no levantamento. Entretanto, quando a equipe de planejamento da contratação vai ao mercado conhecer quais soluções podem atender a esses requisitos, novos requisitos são identificados e os já definidos são aperfeiçoados ou até retirados (e.g. podem ser retirados re-

quisitos que todos os produtos do mercado oferecem, pois eles não diferenciam os produtos e tomam tempo na análise das propostas). Adicionalmente, ao efetuar o levantamento de mercado, a equipe de planejamento da contratação pode perceber que somente um ou poucos produtos ou empresas atendem aos requisitos definidos até então, de forma a reavaliar se os requisitos que estão restringindo a competição são realmente importantes e se podem ser retirados ou flexibilizados. Portanto, esses dois itens são construídos simultaneamente, sendo que um influencia a elaboração do outro.

- 2) Muitas vezes, no ímpeto de eliminar produtos ou serviços do mercado considerados ruins ou para evitar a contratação de empresas aventureiras, os responsáveis pelo planejamento da contratação estabelecem requisitos excessivamente limitantes. O que a equipe de planejamento da contratação deve buscar é a relação adequada entre a necessidade da contratação e os requisitos necessários para atendê-la. Assim, caso os requisitos necessários para atender à necessidade da contratação levem a um nicho de mercado restrito ou de preços mais altos, estes requisitos podem ser considerados como adequados, desde que acompanhados das devidas justificativas. Não adianta contratar algo a preço baixo, mas que não atenda à necessidade da contratação, pois uma compra ineficaz não pode ser considerada econômica.

Ressalta-se que além dos requisitos da solução propriamente dita, no planejamento da contratação também são estabelecidos elementos fundamentais para o sucesso da contratação, que são os modelos de execução do objeto (*vide* item 6.3.5) e de gestão do contrato (*vide* item 6.3.6). Empresas aventureiras poderão não se interessar em participar de licitação em que, apesar de terem condições de oferecer a solução, considerarem que há alta probabilidade de não conseguirem entregar a solução de acordo com os modelos citados, de modo a estarem sujeitas às sanções do contrato, que,

se bem estabelecidas, podem desestimular a participação dessas empresas. Obviamente, de nada adianta haver modelos de execução do objeto e de gestão do contrato consistentes se não forem exercitados na etapa de gestão contratual. Após algumas contratações, o órgão poderá estabelecer uma reputação de maturidade no tocante ao planejamento das contratações e à gestão dos contratos, o que colaborará para uma baixa incidência de problemas com suas contratadas, pois as empresas sérias terão a expectativa de concluir os projetos e obter as respectivas remunerações sem sobressaltos e as demais tenderão a não participar dos certames do órgão.

- 3) Na definição de requisitos como desempenho e disponibilidade, muitas vezes, é adotado o conceito de *Service Level Agreement (SLA)* ou Acordo de Nível de Serviço. Essa expressão (SLA) tem um significado específico na literatura amplamente aceita, particularmente no escopo da biblioteca de melhores práticas ITIL (*Information Technology Infrastructure Library*). O SLA refere-se aos ajustes feitos entre duas partes sobre a forma de realização dos serviços de TI, em tempo de negociação e durante a gestão do contrato. Na verdade, de acordo com a ITIL, o ajuste entre um órgão contratante e uma empresa contratada é um tipo de SLA denominado *Underpinning Contract (UC)*.

Na APF, porém, em virtude da exigência de clareza do objeto, não é possível negociar Acordos de Nível de Serviço, na acepção mundialmente aceita, pois após a assinatura do contrato, o órgão não dispõe de muita flexibilidade para alterar as condições pactuadas. Assim, fica mais coerente com a legislação de licitações e contratos a utilização da expressão Nível Mínimo de Serviço Exigido, cujos parâmetros decorrerão dos requisitos obrigatórios do edital, ou da proposta vencedora, quando esta superar os requisitos obrigatórios e, quando for o caso, dos requisitos opcionais (critérios

pontuados), no caso das licitações do tipo “técnica e preço”. O Nível Mínimo de Serviço é formulado com base no levantamento do mercado, para que o órgão não estabeleça parâmetros não usuais ou que não sejam possíveis de ser atendidos pelos fornecedores, mas não deve ser objeto de negociação após a assinatura do contrato.

E| RISCOS IDENTIFICADOS:

1) Estabelecimento de requisitos desconectados da necessidade da contratação.

1.1) Sugestões de controles internos:

(1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar se somente foram definidos os requisitos mínimos para o atendimento à necessidade da contratação. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.*

2) Estabelecimento de requisitos que limitem a competição e, por isso, contratar por preços elevados.

2.1) Sugestões de controles internos:

(1) *a equipe de planejamento da contratação deve verificar se os requisitos estabelecidos são atendidos por quantidade expressiva de soluções de TI do nicho de mercado que supostamente atende à necessidade da contratação. Se o número for considerado restrito, verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, de modo a avaliar a retirada ou flexibilização destes requisitos.*

- 3) Definição de requisitos e elementos contratuais que propiciem a ingerência do órgão sobre a administração da contratada, caracterizando execução indireta ilegal, contendo procedimentos, tais como (vide Súmula - TST 331, também conhecida como Enunciado - TST 331 ⁴⁹):
- a) exigência dos funcionários da contratada trabalharem dentro das instalações do órgão sem justificativa;
 - b) submissão dos funcionários da contratada à avaliação do órgão, tais como exames de admissão, entrevistas ou assemelhados;
 - c) definição dos salários a serem pagos pela contratada aos seus funcionários;
 - d) exigência de assinatura de Termo de Responsabilidade e Sigilo para acesso às informações e aos sistemas do órgão diretamente junto aos funcionários da contratada, devendo-se exigir que a contratada obtenha esse compromisso junto aos seus funcionários, bem como a fiscalização de seu fiel cumprimento;
 - e) indicação de pessoa para ser contratada pelo fornecedor.

3.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve definir, no modelo de execução do objeto, que:*
- a. os funcionários da contratada somente devam trabalhar dentro das instalações do órgão se for estritamente necessário, com a devida justificativa;*
 - b. a interação entre o órgão e a contratada ocorra essencialmente por intermédio do preposto, com exceção de serviços que exijam interação direta entre os usuários do serviço e a contratada (e.g. service desk);*

- c. aspectos relativos à relação contratual entre a contratada e seus funcionários (e.g. solicitação de férias e avaliação de desempenho individual) sejam tratados entre essas duas partes, sem interferência do órgão;
- d. no caso da adoção, excepcional, de modelo de execução indireta pela alocação por postos de trabalho, também conhecidas como contratação por body shopping, o órgão deva se restringir a fazer com que a contratada cumpra o modelo de execução do objeto citado, que deve definir claramente elementos que incluam 1) a qualificação técnica necessária para assumir cada posto de serviço; e 2) os documentos que servirão para comprovar a qualificação exigida junto ao órgão;
- e. o Termo de Responsabilidade e Sigilo para acesso às informações e aos sistemas do órgão seja coletado pela contratada junto a cada funcionário seu e entregue ao órgão, de modo que não seja coletado diretamente pelo órgão junto aos funcionários da contratada.

(2) publicar normativo vedando a indicação de pessoas para serem contratadas pelos fornecedores, bem como divulgá-lo junto aos servidores do órgão. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

- 4) Sobrepreço em licitações baseadas no princípio da padronização (**Lei 8.666/1993, art. 15, inciso I⁵⁰**), mesmo quando há mais de um revendedor ou distribuidor do produto, devido a possível interferência do fabricante do produto.

Por exemplo, se o órgão já contar com um determinado tipo de equipamento (e.g. equipamento de rede), padronizá-lo pode trazer várias vantagens (e.g. facilita o estabelecimento de processos de gerência de rede).

Entretanto, apesar de haver uma possível competição entre os revendedores e distribuidores de uma mesma marca, há o risco de o fabricante emitir um comando para eles, definindo qual empresa ganhará a licitação e quais apresentarão propostas e lances, no caso de pregão, superiores aos da empresa eleita previamente como vencedora, configurando a chamada “cobertura na licitação”. Uma empresa pode ser escolhida pelo fabricante para vencer a licitação por diversas razões, tais como divisão geográfica do mercado do fabricante (e.g. em Brasília somente uma determinada empresa é autorizada a vender um determinado produto) ou pelo fato de a empresa ter investido no acompanhamento das licitações do órgão (e.g. mediante um gerente de conta) e informado o fabricante sobre a licitação antes das outras revendedoras.

Enfim, em uma licitação com produto definido, há risco de o fabricante interferir, de modo a haver somente uma aparência de competição, resultando em preço final acima da faixa de preços aceitáveis.

4.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve levantar preços, não só do produto definido, como de outros do mercado que atendam aos requisitos, para elaborar juízo adequado de economicidade;*
- (2) *caso o preço final da licitação seja acima do preço máximo aceito, o órgão deve avaliar a possibilidade de abandonar a padronização, efetuando licitação sem restrição relativa à padronização.*

6.1.4 RELAÇÃO ENTRE A DEMANDA PREVISTA E A QUANTIDADE DE CADA ITEM

A| O QUE É:

é a justificativa das quantidades dos itens da solução de TI a contratar. É preciso estimar as quantidades necessárias dos itens da solução de TI, atendendo à necessidade da contratação, sem que haja falta ou sobra de itens.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f”, art. 7º, § 4º; Decreto 2.271/1997, art. 2º, inciso II; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “b”; Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário, item 9.2.2.3; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput, parágrafo único, inciso VII ⁵¹.

C| CONSIDERAÇÕES:

- 1) É recomendado que o órgão verifique, a cada contratação, a possibilidade de contratar bens e serviços de TI de forma conjunta com seus entes próximos, como órgãos subordinados, entidades vinculadas, pares, ou, ainda, com outros órgãos ou entidades da APF. Deve-se verificar a possível economia em função da contratação do somatório das quantidades necessárias para atender aos vários órgãos em comparação com a contratação de somente a quantidade que atenda ao órgão. Por exemplo, um ministério pode disparar uma contratação que atenda a si mesmo e às suas autarquias. O Decreto 3.931/2001 (regulamenta o Sistema de Registro de Preços), art. 2º, inciso III ⁵² apresenta respaldo legal às contratações conjuntas. Além disso, a Lei 8.666/1993, art. 112 ⁵³ também apresenta a possibilidade de contratações conjuntas.
- 2) Criou-se uma cultura de que efetuar aditivos em até 25% é uma prática normal e não demanda muitas jus-

tificativas. Na verdade, muitos desses aditivos são decorrentes da falta de planejamento ou de estimativas errôneas.

É importante ressaltar que cada aditivo deve ser devidamente fundamentado, deixando claro o que lhe deu causa, como, por exemplo, eventos não previstos (e.g. demandas por produtos que ocorreram após o planejamento da contratação).

A equipe de planejamento da contratação pode ser responsabilizada por dar causa a aditivo que poderia ter sido evitado, de modo que o órgão poderia ter pago menos pelo conjunto total de itens (quantidade da contratação + quantidade do aditivo). Por exemplo, espera-se que a contratação de 5.000 microcomputadores leve a um preço menor do que a contratação de 4.000 e mais mil em um aditivo. Lembra-se que, se houver jogo de planilha nos preços ofertados de solução com vários itens, seu efeito ocorre nos aditivos, fazendo que a proposta deixe de ser a mais vantajosa na licitação. No glossário consta explicação sobre a expressão “jogo de planilha”.

É obrigação da Administração planejar a quantidade a contratar, sendo disponibilizada para os gestores públicos uma margem de erro de até 25%, para cima e para baixo ([Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, art. 10, § 7; Lei 8.666, art. 65, § 1º⁵⁴](#)).

D| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Sobra de produtos ou serviços, levando ao desperdício desses itens e de recursos financeiros.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve definir método para estimar as quantidades necessárias. Se preciso, deve buscar métodos e técnicas*

para estimar as quantidades dos itens da solução em outros órgãos da APF;

(2) a equipe de planejamento da contratação deve fazer levantamento exaustivo da necessidade, de modo a evitar a celebração de aditivos ou novas contratações;

(3) a equipe de planejamento da contratação deve documentar a aplicação do método adotado para o cálculo das estimativas das quantidades dos itens a contratar nos autos do processo de contratação, explicitando como os cálculos foram feitos (memorial de cálculo);

(4) o fiscal do contrato de uma determinada solução de TI deve armazenar dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação da mesma solução ou de solução similar conte com informações de contratos anteriores (e.g. séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação (e.g. quantidades de chamados por tipo e por unidade de tempo em contrato de service desk).

2) Falta de produtos ou serviços para atender à necessidade da contratação, levando a um ou mais dos impactos a seguir:

- a) celebração de aditivos contratuais, que poderiam ter sido evitados. Esses aditivos podem fazer com que o órgão sofra o efeito do “jogo de planilha”, se os preços tiverem sido manipulados pela contratada;
- b) novas contratações, por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esfor-

ção administrativo decorrente. Pode haver, inclusive, a contratação de uma mesma solução de TI ou parte dela várias vezes por dispensa de licitação no decorrer do exercício (Lei 8.666/1993, art. 24, inciso II c/c art. 23, inciso II, alínea “a”⁵⁵), totalizando um valor superior ao limite legal para compras sem licitação;

- c) quebra da padronização dos produtos contratados, devido à celebração de aditivos. Por exemplo, no caso da contratação de microcomputadores, cujo mercado é bastante dinâmico, a celebração de aditivo pode levar à entrega de equipamentos diferentes dos entregues inicialmente. Adicionalmente, caso haja várias contratações, podem ser entregues produtos diferentes em cada uma, o que leva à despadronização do produto. A padronização pode ser importante na gestão de diversos itens, como microcomputadores e equipamentos de rede;
- d) perda do efeito de escala, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, o que leva a custo final maior do que no caso de se efetuar uma única contratação com a soma das quantidades contratadas separadamente;
- e) utilização de orçamento superior à prevista, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, pois termina-se contratando mais itens do que o planejado. Essa utilização de orçamento não prevista pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI (*vide* item 4.3).

2.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

6.1.5 LEVANTAMENTO DE MERCADO

A| O QUE É:

com base nos requisitos definidos, deve ser feito levantamento para identificar quais soluções de TI existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, levando-se em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Constituição Federal, art. 37, caput, art. 70, caput; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, art. 11, art. 15, incisos I, III, IV e V, art. 43, inciso IV; Lei 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único; IN - SLTI 4/2010, art. 11, inciso I, alíneas “b” e “c”, incisos II e III; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput ⁵⁶.

C| O QUE FAZER:

- 1) Identificar como as empresas fornecedoras normalmente implantam a solução de TI a contratar, de modo que essa informação seja insumo para a elaboração do modelo de execução do objeto (*vide* item 6.3.5), que faz parte da elaboração do termo de referência ou do projeto básico.
- 2) Verificar se é possível dividir a solução em parcelas (*vide* item “6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução”). Por exemplo, no caso de contratação de solução que inclua elementos como licenças de *software*, treinamento e suporte técnico, verificar se há um mercado plural que ofereça esses serviços separadamente.
- 3) Nos preços das soluções identificadas, considerar todos os elementos da solução, como equipamentos,

licenças de *software*, serviços de instalação, configuração, suporte, manutenção, treinamento, apoio para a colocação da solução em produção, execução de rotinas de produção pelo órgão ou pela contratada, bem como consumíveis (e.g. cartuchos de impressora ou de fitas para *backup*), entre outros (vide item “2.1. Conceito de solução de TI”). Essa análise é chamada no mercado de análise do TCO da solução (*Total Cost of Ownership* - Custo de Total de Propriedade).

D| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Utilização de somente uma solução do mercado como base para a definição de requisitos, levando ao direcionamento da licitação.

Dessa forma, durante a fase de seleção do fornecedor, somente propostas com essa solução poderão ser consideradas adimplentes com o edital.

Caso somente uma empresa possa oferecer proposta válida, provavelmente o preço ofertado será acima dos preços praticados no mercado.

Ainda que haja várias empresas que forneçam o produto ou serviço da única solução usada como referência, como o edital foi direcionado, o fabricante da solução pode emitir um comando para seus revendedores e distribuidores, definindo quem vencerá a licitação e quais empresas participarão apenas para que a licitação tenha aparência de competição (“cobertura de licitação”).

Esse direcionamento pode levar a propostas de impugnação do edital de licitação, a denúncias nos meios de comunicação ou a ações dos órgãos de controle, causando constrangimento ao órgão e responsabilização dos servidores envolvidos na contratação.

1.1) Sugestões de controles internos:

(1) *a equipe de planejamento da contratação deve garantir que o levantamento de soluções do mercado seja feito junto ao maior número de fontes possível, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do software público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores.*

2) Levantamento de mercado deficiente, levando a licitação deserta, ou seja, nenhuma proposta ser apresentada na licitação.

Sem o levantamento de mercado, somente durante a execução da licitação pode-se perceber que nenhuma solução do mercado atende aos requisitos estabelecidos, por terem sido elaborados de forma deficiente.

Por exemplo, o conjunto de requisitos pode englobar as melhores características de diversos produtos do mercado, mas nenhum deles reúne todas as características simultaneamente, levando à licitação deserta.

2.1) Sugestões de controles internos:

(1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

2.2) Considerações: com o advento do pregão, a fase externa da licitação se tornou mais célere, de modo que o edital de uma licitação deserta pode ser ajustado e republicado em curto período de tempo. O atraso é maior nas licitações do tipo

“técnica e preço”, pois o tempo entre a republicação e a apresentação das propostas normalmente é maior (e.g. 45 dias para concorrência do tipo **“técnica e preço”**⁵⁷, ao contrário do mínimo de oito dias para licitações na modalidade **pregão**⁵⁸).

- 3) Proximidade inadequada entre servidores da equipe de planejamento da contratação e empresa(s) do mercado, levando à quebra da imparcialidade da equipe, resultando no direcionamento da licitação.

Por exemplo, uma empresa ter acesso exclusivo à equipe de planejamento da contratação, influenciando-a, de modo que a equipe defina requisitos que favoreçam a empresa para vencer o certame, com ou sem a troca de alguma vantagem para os servidores.

Outro exemplo é o de oferta de visita à instalação de uma potencial empresa fornecedora com custos pagos por ela mesma.

3.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve interagir com os fornecedores de forma cautelosa. Uma boa prática é enviar correspondência oficial a cada potencial fornecedor identificado, contendo elementos essenciais da contratação (e.g. necessidade, requisitos, quantidades), para que ele possa informar se tem condições de entregar solução que atenda aos requisitos e qual é o preço estimado dessa solução. Outra forma de interagir com os fornecedores é utilizar o portal do órgão na internet para efetuar o levantamento de mercado. As interações citadas devem constar dos autos do processo de contratação;*
- (2) *caso sejam necessárias reuniões entre o órgão e empresas do mercado, bem como demonstrações de produtos ou serviços durante o levantamento*

de mercado, a equipe de planejamento da contratação deve fazer com que esses eventos ocorram com pelo menos dois servidores do órgão e sejam documentados nos autos do processo de contratação. Adicionalmente, deve ser justificado por que as interações ocorreram com somente essas empresas, garantindo a transparência desses eventos;

- (3) *se for necessário conhecer as instalações de empresas que sejam potenciais fornecedoras da solução, o órgão deve justificar essa necessidade nos autos do processo de contratação e identificar quais são essas empresas e agendar visitas a cada uma delas, devidamente planejadas (e.g. elaborar lista de itens a verificar nas visitas), com o custo a cargo do órgão, e não das empresas.*

6.1.6 JUSTIFICATIVAS DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR

A| O QUE É:

é a demonstração de que o tipo de solução escolhido pela equipe de planejamento da contratação, com base no levantamento de mercado, é o que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando-se em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como práticas de mercado. O tipo de solução reflete a abordagem escolhida pelo órgão para resolver o problema de negócio enfrentado.

Por exemplo, no caso da necessidade de apoiar um determinado processo de trabalho, a equipe de planejamento da contratação pode avaliar opções, como:

- 1) desenvolver um sistema de informação internamente, se tiver equipe de desenvolvimento de sistemas própria;

- 2) contratar o desenvolvimento do sistema;
- 3) contratar solução no mercado que inclua produto existente e serviços de adaptação à necessidade do órgão. Neste caso, deve-se verificar a existência de soluções baseadas em *softwares* públicos, livres, proprietários, bem como a possibilidade de combinações desses tipos. Assim, na licitação poderão ser aceitas soluções baseadas em soluções mistas (e.g. parte dos *softwares* livre e parte proprietária).

Outro exemplo é o atendimento à necessidade de impressão, que pode ocorrer de várias formas, tais como:

- 1) mediante a contratação de um serviço de impressão, remunerado por página impressa, de maneira que a gerência operacional do serviço fique por conta da contratada (e.g. a contratada instala todos os equipamentos necessários, compra os insumos periodicamente e apresenta relatórios mensais sobre a quantidade de impressões para o fiscal do contrato, bem como a série histórica de todo o contrato);
- 2) contratação de impressoras de vários tipos (e.g. impressoras a laser para grupos de trabalho e impressoras a jato de tinta para usuários que trabalham em salas separadas), computadores para atuar como servidores de impressão, bem como os materiais de consumo ao longo do tempo (e.g. cartuchos de impressora). O órgão faz toda a integração dos elementos citados, compra os insumos, executa e gerencia todo o serviço.

Ressalta-se que diversos serviços ou produtos do mercado podem se enquadrar em um mesmo tipo de solução. Por exemplo, caso o órgão decida contratar uma solução baseada em sistema de informação do mercado, provavelmente vários sistemas poderão atender à necessidade do órgão. Se o órgão decidir contratar o desenvolvimento de um sistema que o atenda, várias empresas poderão pres-

tar esse serviço, que poderá ser oferecido de várias formas, tais como:

- 1) projeto fechado, em que o contrato se restrinja somente ao desenvolvimento do sistema;
- 2) serviço de fábrica de *software*, mediante o qual várias soluções podem ser desenvolvidas.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Constituição Federal, art. 37, caput, art. 70, caput; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”, art. 11, art. 15, incisos I, III, IV e V; IN - SLTI 4/2010, art. 11, incisos III e IV; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII ⁵⁹.

C| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Adoção de tipo de solução que siga predominantemente padrões proprietários, levando à dependência excessiva do órgão com relação à solução.

1.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve buscar contratar solução que siga padrões de mercado que permitam a migração para outras soluções (e.g. exigir que a solução ofereça facilidades de exportação dos dados em padrão que permita a importação desses dados por outras soluções).

- 2) Adoção de tipo de solução imaturo, levando a problemas na implantação ou descontinuidade da solução antes do órgão conseguir desfrutar do investimento feito na solução.

Por exemplo, soluções baseadas em tecnologias muito recentes e que ainda não foram depuradas de forma que podem apresentar muitos problemas na

implantação (e.g. travamentos, suporte técnico deficiente). Adicionalmente, podem não conseguir participações de mercado significativas, de forma que estão mais sujeitas à descontinuidade do que soluções mais maduras, podendo levar a nova contratação de solução similar antes de o órgão conseguir desfrutar do investimento feito na solução imatura.

2.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve verificar se cada tipo de solução em análise conta com base instalada significativa, se muitos fornecedores do mercado oferecem soluções desse tipo e se apresenta perspectiva de amadurecimento, descartando aquelas consideradas imaturas, com as devidas justificativas explicitadas nos autos do processo de contratação.

3) Adoção de tipo de solução obsoleto ou próximo da obsolescência, levando à descontinuidade da solução antes do órgão conseguir desfrutar do investimento feito na solução.

3.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve verificar a perspectiva de amadurecimento de cada tipo de solução em análise, descartando aquelas consideradas obsoletas ou próximas da obsolescência, com as devidas justificativas explicitadas nos autos do processo de contratação.

4) Adoção de tipo de solução baseado em locação anti-econômica de equipamentos ou softwares.

4.1) Sugestões de controles internos:

(1) *a equipe de planejamento da contratação deve avaliar a economicidade desse tipo de contratação em comparação com a possibilidade de aquisição dos respectivos produtos, buscando o tipo de solução mais econômico (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.3.2; Lei 8.666/1993, art. 3º, caput, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, art. 12, inciso III⁶⁰).*

6.1.7 ESTIMATIVAS PRELIMINARES DOS PREÇOS

A| O QUE É:

são as estimativas preliminares dos preços dos itens a contratar feitas com base no levantamento de mercado, no intuito de apoiar a análise de viabilidade da contratação, em especial com respeito à relação de custo-benefício da contratação.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX⁶¹.

C| O QUE FAZER:

- 1) além das despesas para a obtenção da solução (e.g. compra ou construção da solução), também devem ser levantadas as possíveis despesas fixas após a implantação da solução, tais como suporte técnico e manutenção corretiva;
- 2) incluir os memoriais de cálculo das estimativas dos preços unitários e do preço total nos autos do processo de contratação.

D) CONSIDERAÇÕES:

- 1) No caso de contratações mais simples (e.g. contratação de número pequeno de *pen drives*), em função da baixa complexidade na elaboração dos estudos técnicos preliminares, a elaboração da estimativa preliminar dos preços da contratação se confunde com o procedimento de estimar os preços no âmbito do termo de referência ou do projeto básico (vide item “6.3.9. Estimativas dos preços”). Ou seja, a estimativa de preços feita nos estudos técnicos preliminares é aproveitada no termo de referência ou projeto básico.
- 2) Entretanto, no caso de licitações mais complexas (e.g. contratação de solução de ERP), as estimativas preliminares produzem preços necessários para a análise de viabilidade, mas que devem ser refinados durante a elaboração do termo de referência ou do projeto básico.
- 3) Lembra-se que essas estimativas também são necessárias em contratações relativas a adesões a atas de registro de preço, pois é necessário justificar a vantagem econômica ([Decreto 3.931/2001, art. 8º, caput](#)⁶²).

E) RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Coleta insuficiente de preços, levando a estimativas inadequadas.
 - 1.1) Sugestões de controles internos:
 - (1) *a equipe de planejamento da contratação deve consultar diversas fontes para obter preços a serem usados nos cálculos das estimativas dos preços unitários e do preço global;*
 - (2) *a equipe de planejamento da contratação deve utilizar deflatores para ajustar os preços obtidos diretamente com os fornecedores, pois estimati-*

vas de preço obtidas junto a fornecedores, antes da licitação, normalmente incluem folgas;

- (3) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar memória de cálculo das estimativas de preço, isto é, registrar os procedimentos adotados para se obter as estimativas a partir dos preços coletados, bem como anexar as evidências das pesquisas realizadas (e.g. cópias de pesquisas em portais na internet de órgãos e empresas, ofícios do órgão a empresas solicitando propostas de preço, propostas de preço das empresas);
- (4) publicar normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações de TI do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço. Por exemplo, estabelecer parâmetros sobre o que fazer com os preços coletados (e.g. calcular a média ou considerar o menor valor coletado), estabelecer critério para descarte de preços (e.g. descartar preços muito acima dos demais, pois distorceriam cálculos como o da média), bem como período para considerar os preços (e.g. somente considerar preços estabelecidos nos últimos noventa dias). A Orientação Técnica - TI-Controle 1/2010 pode ser usada como referência para a elaboração de norma sobre o assunto. Convém que esse controle seja executado pela área administrativa;
- (5) publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar se os preços dos itens a contratar foram estimados preliminarmente e de forma adequada.

Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

- 2) Dificuldade dos atores envolvidos de justificar a adequação das estimativas de preço da contratação quando questionados (e.g. por cidadãos, entidades de classe ou órgãos de controle).

2.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

6.1.8 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO DE TI COMO UM TODO

A| O QUE É:

a solução de TI concebida deve incluir todos os elementos necessários para, de forma integrada, gerar os resultados pretendidos para atender à necessidade da contratação. Como foi exposto no item “2.1. Conceito de solução de TI”, uma solução de TI normalmente engloba mais elementos do que, por exemplo, somente o desenvolvimento de um sistema, a contratação de licenças de um *software* ou a contratação de um equipamento.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

[Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “a”, art. 8º, caput; IN - SLTI 4/2010, art. 11, inciso IV, alínea “a”](#)⁶³.

C| CONSIDERAÇÕES:

- 1) Quando o órgão contrata uma solução incompleta e depois contrata as partes faltantes, pode se deparar com uma situação de dependência do fornecedor contratado. É importante salientar que as partes que faltam têm que ser compatíveis com a solução incom-

pleta já contratada. Se o órgão somente puder contratar essas partes faltantes com o fornecedor da solução incompleta, o órgão terá criado uma situação de inexigibilidade que poderia ter sido evitada. Quando se configura uma situação de dependência, normalmente a empresa fornecedora pratica preços mais altos, em comparação com um mercado competitivo.

Por exemplo, o órgão contrata licenças de *software* sem o serviço de suporte técnico necessário, de modo que não conta com apoio para resolver problemas e tirar dúvidas sobre o funcionamento do *software*. Para resolver problemas, os serviços de suporte técnico têm que ser contratados com urgência, pois a solução já se encontra disponível para seus usuários, assim, eles dependem da solução para produzir resultados. Se somente a empresa contratada oferecer o serviço citado, a contratação termina sendo feita por inexigibilidade de licitação, já que não há possibilidade de competição. Essa contratação poderia ter sido evitada se a solução contratada tivesse incluído o serviço de suporte técnico.

Ainda que haja outros fornecedores das partes faltantes, há o risco do fabricante da solução emitir um comando para suas empresas credenciadas para que somente a empresa vencedora da licitação da solução incompleta, também credenciada do fabricante, possa vencer a licitação para o fornecimento das partes faltantes, configurando um monopólio, mesmo que haja licitação.

D| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) A solução contratada ser incompleta, de forma a não atender à necessidade da contratação.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve garantir que o levantamento de mercado seja cri-*

terioso e, no caso de soluções complexas, verificar junto a outros órgãos e a fornecedores se a solução definida é devidamente abrangente para gerar os resultados pretendidos, de modo a atender à necessidade do órgão.

- 2) Contratação de partes faltantes de uma solução incompleta a preços elevados devido à necessidade de execução de contratação por inexigibilidade ou por licitação com definição de objeto de fornecedor específico, para garantir a compatibilidade com o resto da solução já contratado.

2.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

- 3) Paralisação de solução de TI pouco tempo depois de sua instalação por falta de consumíveis (e.g. esgotamento rápido de cartuchos de impressoras a laser).

Assim, o equipamento fica sem utilização até a conclusão de licitação e posterior entrega dos materiais de consumo necessários.

3.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer que a solução de TI a ser contratada inclua todos os consumíveis necessários para que funcione por período pré-determinado, de maneira que o órgão tenha tempo para planejar, executar licitação e receber novos materiais de consumo.*

- 3.2) Considerações: os materiais de consumo devem ser definidos com base no serviço a ser prestado pelo equipamento. Por exemplo, no caso de im-

pressoras, os materiais de consumo devem ser definidos em termos de páginas impressas, e não de cartuchos, pois: a) impressoras distintas podem apresentar rendimentos diferentes com seus respectivos cartuchos de impressão típicos, isto é, a unidade “cartucho” pode-se traduzir em quantidades diferentes de páginas em impressoras distintas; b) há impressoras que funcionam com cartuchos de diferentes capacidades de impressão; c) existem cartuchos de demonstração, isto é, que duram menos tempo do que os materiais de consumo normais, podendo ser fornecidos no lugar de cartuchos normais se não houver vinculação da contratação com o rendimento do cartucho.

6.1.9 JUSTIFICATIVAS PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

A| O QUE É:

a equipe de planejamento da contratação deve avaliar e justificar se é técnica e economicamente viável dividir a solução de TI a ser contratada.

A decisão de dividir ou não a solução em parcelas precisa ser justificada. De acordo com o art. 8º da Lei 8.666/1993, as contratações devem ser programadas no todo, coerente com o conceito de solução de TI exposto neste guia e na IN - SLTI 4/2010. Entretanto, de acordo com o § 1º do art. 23 da Lei 8.666/1993, como regra, as contratações devem ser divididas em tantas parcelas quanto possível, desde que seja técnica e economicamente viável. Em suma, deve-se planejar a solução como um todo, mas deve-se dividi-la em tantos objetos quanto possível para fins de contratação, de modo a ampliar a competitividade nas contratações, desde que seja técnica e economicamente viável.

Ressalta-se que se trata da divisão de uma única solução de TI, pois em muitos casos os gestores agrupam inde-

vidamente várias soluções de TI em um só contrato, de forma que descumprem os dispositivos legais citados a seguir e a jurisprudência do TCU.

A regra é a divisão, seja de várias soluções em contratos distintos, seja de uma solução cujas partes possam ser contratadas separadamente.

Se a divisão da solução não for tecnicamente viável, mas não houver fornecedores para toda a solução, então se pode considerar a possibilidade de aceitação de consórcios ([Lei 8.666/1993, art. 33, caput](#) ⁶⁴) ou subcontratação ([Lei 8.666/1993, art. 72](#) ⁶⁵). A aceitação ou não de consórcios ou de subcontratação deve ser devidamente justificada. Vale ressaltar que a responsabilidade pela execução do objeto é da contratada, inclusive com respeito à parte dos serviços que tiverem sido subcontratados.

É importante destacar que também se deve justificar a forma de parcelamento escolhida, caso a equipe de planejamento da contratação decida dividir a solução.

A forma de adjudicação da solução, que consta do edital de licitação, é derivada da forma de parcelamento da contratação. Se a solução não for divisível, o objeto da licitação será composto por vários itens que deverão ser adjudicados a uma única empresa ou a um consórcio. Se a solução for divisível, os itens poderão ser licitados separadamente ou em [grupos](#) ⁶⁶, sendo adjudicados separadamente a empresas diferentes, embora uma mesma empresa possa vencer cada um dos certames. Há também a opção de licitar todos os itens de uma solução divisível em um único processo licitatório e efetuar a adjudicação por item ou por grupo de itens. Nesse caso, é preciso ter o cuidado de estabelecer condições de habilitação, modelo de execução do objeto e modelo de gestão do contrato (inclui as sanções) adequados para cada item ou grupo de itens.

Se houver a contratação de empresa para apoiar o órgão na avaliação, mensuração ou fiscalização da solução de TI, esses serviços terão que ser providos por empresa diferente da contratada que seja responsável pela entrega

da solução. Do contrário, haveria um conflito de interesses por parte da única empresa contratada. Em casos como esse, é necessária a segregação (separação) das funções.

É importante lembrar que a gestão de processos de trabalho do órgão não pode ser objeto de contratação indireta, pois é de execução exclusiva dos servidores do órgão (Decreto-Lei 200/1997, art. 10, § 7º⁶⁷). A atividade de gestão dos processos de trabalho é expressa no decreto citado como “tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle”. A vedação prevista no Decreto-Lei 200/1997 foi desdobrada na IN - SLTI 4/2010, art. 5º, inciso II⁶⁸.

Por fim, uma solução de TI pode ser dividida a partir dos itens que a compõe, mas pode haver a divisão de um único item. Por exemplo, caso a quantidade de um determinado item (e.g. microcomputadores) seja muito elevada, de modo que somente uma empresa ou poucas empresas consigam entregar todas as unidades necessárias no prazo definido pelo órgão, esse item pode ser dividido em lotes, de forma a ampliar a competição.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Lei 8.666/1993, art. 15, inciso IV, art. 23, §§ 1º e 2º, art. 33, caput, art. 72; Súmula - TCU 247; IN - SLTI 4/2010, arts. 5º e 6º, art. 17, §§ 2º e 3º; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII; Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, itens 68 a 74 do voto do Ministro-Relator e item 9.4.1 do acórdão⁶⁹.

C| CONSIDERAÇÕES:

- 1) É muito comum a alegação de que é mais fácil gerenciar um único contrato, mesmo que esse possua um objeto divisível composto por várias soluções, do que gerenciar os vários contratos resultantes do parcelamento do objeto. Essa suposta facilidade não supera as restrições legais e os riscos envolvidos.

Um contrato único com objeto composto por várias soluções tende a ser vago com relação a aspectos, como:

- a) o modelo de execução do objeto: como a empresa atuará para gerar os resultados pretendidos com cada solução e quais são os níveis mínimos de serviço exigidos de cada solução;
- b) o modelo de gestão do contrato: como o órgão acompanhará os trabalhos relativos a cada solução e aplicará sanções, bem como a natureza das sanções.

O extremo deste raciocínio é a contratação de serviços por postos de trabalho para todos os serviços de TI do órgão. Com um contrato vago, o esforço de gestão contratual tende a ser baixo, pois a contratada tem grande liberdade de atuação, mas a probabilidade da contratação alcançar os resultados pretendidos, que muitas vezes também não são definidos claramente, é mais baixa.

Com a divisão do objeto composto por várias soluções de TI em contratações separadas, o órgão pode utilizar mecanismos para acompanhar adequadamente a execução de cada contrato, avaliar os produtos e serviços entregues com um grau de objetividade mais alto (e.g. mediante critérios de qualidade específicos para cada solução) e dispor de mecanismos mais eficazes para trazer cada contrato à normalidade se houver problemas (e.g. aplicação de sanções específicas para cada solução). No pior caso, se houver problemas intransponíveis, o órgão tem condições de encerrar algum dos contratos tempestivamente e com menos transtornos, antes que os prejuízos sejam maiores.

D| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Contratação de duas ou mais soluções em um mesmo objeto contratual, o que descumpra a fundamentação

legal citada e vai contra a jurisprudência do TCU, levando ao seguinte:

- a) dependência excessiva da contratada que presta diversos serviços no mesmo contrato, de forma que, se a empresa deixar de existir (e.g. devido a desentendimento entre os sócios ou falência), o órgão fica sem o atendimento a diversas necessidades simultaneamente, o que é menos provável de acontecer se cada serviço for prestado por várias empresas diferentes;
- b) os modelos de execução do objeto e de gestão do contrato tendem a ser vagos e ineficazes (vide itens 6.3.5 e 6.3.6). Por exemplo, as multas estabelecidas normalmente são genéricas, de modo que podem ter pouca eficácia;
- c) diminuição da competitividade na licitação, por não permitir que empresas especializadas em alguma das soluções participem da licitação, uma vez que não fornecem o conjunto completo de soluções. Adicionalmente, os requisitos de habilitação (e.g. atestados de capacidade técnica) tendem a permitir somente a habilitação de grandes empresas, pois empresas menores terão dificuldade de apresentar comprovação da prestação de serviços referentes a todas as soluções.

1.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve contratar soluções distintas separadamente, verificando, para cada solução, se é possível dividi-la.

- 2) Divisão de solução de TI que não seja técnica ou economicamente divisível, resultando em contratações por inexigibilidade ou em licitações com poucos fornecedores, levando à obtenção de valores mais altos, em comparação à compra conjunta da solução.

Por exemplo, contratar licenças de *software* em uma licitação e os respectivos serviços de suporte técnico e de treinamento em licitações separadas, considerando-se um mercado em que não haja pluralidade de fornecedores destes serviços, isto é, dado um determinado *software* do mercado citado, não há muitas empresas que ofereçam serviços de suporte técnico e de treinamento para os *softwares* desse mercado.

Salienta-se que, neste caso, as licitações, além de serem separadas, teriam que ser executadas em sequência, pois não seria possível executar as licitações dos serviços e do treinamento sem que o órgão e as licitantes soubessem para qual *software* esses serviços se refeririam.

2.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece.*

6.1.10 RESULTADOS PRETENDIDOS

A| O QUE É:

os resultados pretendidos são os benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação.

Deve-se ter em mente que os resultados pretendidos devem ser formulados em termos de negócio, não de TI.

Por exemplo, na contratação de um novo sistema de informação para automatizar um processo de trabalho do órgão, pode-se definir como um dos resultados pretendidos a diminuição do tempo médio de execução de um determinado serviço oferecido pelo órgão (e.g. emissão de um determinado tipo de certidão). Nesse caso, o resultado refere-se à eficiência, pois o serviço a ser oferecido por intermédio da solução deverá ser mais rápido do que o serviço oferecido manualmente.

Outro benefício possível é a diminuição de custos com a nova solução de TI. Essa diminuição de custo pode ocorrer mediante a contratação de solução de TI mais barata do que a anteriormente utilizada, isto é, diminuição de custo da TI do órgão. Também pode ocorrer mediante a diminuição de custo de processo de trabalho do órgão não atendido originalmente pela área de TI (e.g. contratar infraestrutura de voz sobre IP que propicia barateamento dos custos com telefonia), de modo que o custo da TI pode aumentar, mas esse aumento é menor do que o corte de custo dele decorrente em outra área do órgão.

Como os resultados devem ser formulados em termos de negócio, devem ser elaborados pela área requisitante e refinados com o apoio da equipe de planejamento da contratação.



Os resultados pretendidos configuram promessas feitas pela área requisitante e pela equipe de planejamento da contratação a todos os interessados (e.g. alta administração, área requisitante e usuários finais).

Em outras palavras, a equipe de planejamento afirma que se o órgão se dispuser a investir os recursos necessários na solução, então deverá obter os resultados pretendidos, isto é, os benefícios prometidos. O alcance desses resultados deve estar sempre em mente pelos diversos atores envolvidos com a contratação e a gestão contratual, pois se não forem alcançados, os investimentos e até a própria continuidade da solução deverão ser reavaliados.

É de se esperar que pelo menos alguns dos resultados pretendidos sejam mensuráveis. Por exemplo, se o resultado esperado com uma determinada contratação é aumentar a produtividade de um processo de trabalho, esse resultado deve ser retratado em números. Assim, deve-se estabelecer um critério de medição, medir como o órgão tem executado o processo antes da contratação da solução e após a sua implantação, comparando as medidas pré e pós-implantação.

Caso os resultados pretendidos com a contratação não sejam alcançados, os gestores de negócio, da área administrativa e da área de TI podem ser questionados pelas instâncias de governança de TI e pelas instâncias de controle.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Constituição Federal, art. 37, caput, art. 70, caput; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “c”; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput; Decreto 2.271/1997, art. 2º, inciso III; IN - SLTI 4/2010, art. 9º, inciso II⁷⁰.

c| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Avaliação da viabilidade da contratação ser feita de forma subjetiva, por não se saber ao certo quais são os resultados pretendidos com a contratação.

Nesse contexto, a análise de custo-benefício fica prejudicada.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a área requisitante deve declarar formalmente os resultados pretendidos nos autos do processo de contratação, de forma clara e objetiva. Quando possível, os resultados devem ser mensuráveis, de modo a haver melhores condições de aferir o alcance dos resultados declarados após a implantação da solução.*

2) Definição de resultados não realistas, gerando frustração na área requisitante, na área de TI e em outros interessados.

2.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve avaliar a possibilidade da contratação alcançar os resultados esperados definidos pela área requisitante. Se a equipe de planejamento considerar que os resultados não são realistas, deve negociar com a área requisitante para ajustar as expectativas, planejando, assim, uma contratação viável. Caso a negociação não se mostre eficaz, a equipe de planejamento deve levar o caso às instâncias superiores. A impossibilidade de produzir resultados realistas nos termos da área requisitante enseja a inviabilidade da contratação. Exemplos de causas de resultados não realistas a considerar: ausência de solução no mercado que produza os resultados pretendidos no todo ou em parte, custo proibitivo para alcançar os resultados como foram definidos (e.g. nível de disponibilidade esperado muito elevado) e avaliação otimista de cortes de custos esperados com a implantação da solução.

3) Não alcance dos resultados pretendidos com a contratação.

3.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar os artefatos de planejamento da contratação expostos no presente guia, de modo a aumentar as chances de obter de solução de TI que alcance os resultados pretendidos.

- 3.2) Considerações: caso os resultados não sejam alcançados por falhas no planejamento da contratação, pode haver questionamentos pelos órgãos de controle. Esses questionamentos podem levar à responsabilização dos servidores envolvidos e a danos à imagem do órgão.

6.1.11 PROVIDÊNCIAS PARA ADEQUAÇÃO DO AMBIENTE DO ÓRGÃO

A| O QUE É:

são os ajustes que precisam ser feitos no ambiente do órgão para que a contratação atenda à necessidade de negócio, em função do impacto esperado dos trabalhos da contratada durante a construção, implantação e operação da solução junto ao órgão, bem como da solução após a sua implantação. Ou seja, são providências relativas à gestão das mudanças necessárias para viabilizar a utilização da solução. Os ajustes decorrentes no ambiente do órgão devem abarcar diversos aspectos, tais como:

- 1) infraestrutura tecnológica – a nova solução de TI pode requerer diversas alterações na infraestrutura de TI, como:
 - a) contratação de canais de comunicação (*links*) de velocidades mais altas, em função de expectativa de aumento no tráfego desses canais com o uso da solução;
 - b) contratação de servidores de bancos de dados com maior capacidade de processamento, devido a estimativas de aumento do número de transações devido à nova solução de TI;
 - c) contratação de equipamentos para aumentar a capacidade de armazenamento (*e.g.* aumentar a capacidade do equipamento de *storage*), em função da nova solução;

- d) contratação de monitores de vídeo maiores, por exemplo, em função de implantação de soluções que exijam que os servidores do órgão (pessoas) possam visualizar páginas A4 na tela (e.g. soluções de processo eletrônico);
 - e) alocação de equipamentos (e.g. microcomputadores e impressoras) e licenças de *software* para os funcionários da contratada que necessitem trabalhar nas instalações do órgão;
- 2) infraestrutura elétrica: por exemplo, necessidade de mudar o cabeamento elétrico e outros elementos, como disjuntores e *no-breaks*, devido ao aumento do número de equipamentos nas salas dos usuários e na sala de servidores de rede;
 - 3) infraestrutura de ar-condicionado: por exemplo, necessidade de ampliar a capacidade do ar-condicionado da sala de servidores de rede, em função do aumento de equipamentos decorrente da implantação da solução;
 - 4) espaço físico: alocação de espaço físico para implantar uma nova solução (e.g. sala segura) ou para a equipe da contratada trabalhar dentro do órgão, diária ou somente esporadicamente;
 - 5) estrutura organizacional: uma nova solução pode demandar a criação de novas estruturas organizacionais, dentro ou fora da área de TI, para que o órgão obtenha os resultados pretendidos. Por exemplo, soluções como portais e *data warehouses* podem demandar a criação de setores específicos para utilizar a solução (e.g. extrair informações gerenciais para serem usadas no planejamento estratégico do órgão), cuidar da sua evolução (e.g. definir e priorizar modificações), executar rotinas de produção (e.g. rotinas de alimentação e consolidação de dados), manter a solução funcionando (e.g. efetuar correções e gestão das mudanças necessárias) e, se for o caso, fiscalizar os contratos necessários com empresas contratadas;

- 6) acesso a sistemas de informação: pode ser necessário conceder acesso a alguns sistemas do órgão a funcionários da contratada, o que, além do esforço inicial e contínuo de concessão e revogação de permissões a esses funcionários, pode levar a mudanças no sistema de controle de acesso e também ao estabelecimento de novos procedimentos (e.g. somente o preposto da contratada poder solicitar a concessão de perfis a funcionários da contratada, mediante formulário com os dados do funcionário e a justificativa para a concessão de cada perfil);
- 7) capacitação dos funcionários da contratada referente ao ambiente do órgão, se necessário: por exemplo, no caso de serviços como *service desk*, é necessário que os funcionários da contratada sejam treinados nos serviços específicos oferecidos pelo órgão (e.g. sistemas de informação) e nos *scripts* que serão utilizados no atendimento aos usuários;
- 8) impacto ambiental da implantação da solução: que pode ser tratado com procedimentos como o de descarte de cartuchos de impressoras;
- 9) impacto na equipe da área de TI: particularmente com relação à gestão do contrato, pois essa atividade pode demandar grande esforço por parte da área de TI, em especial com relação aos contratos com emissão contínua de ordens de serviço, pois além da elaboração desses artefatos, os produtos e serviços entregues têm que ser avaliados com base nas ordens de serviço e nos critérios de qualidade e prazo estabelecidos no contrato. Assim, a área de TI deve destacar servidores qualificados em gestão contratual e na solução de TI contratada para atuarem como fiscais do contrato e como membros da comissão de recebimento definitivo, comprometendo parte dos recursos humanos da área de TI na atividade de gestão contratual;
- 10) impacto na equipe da área requisitante: assim como na área de TI, a gestão do contrato pode demandar grande esforço na área requisitante, principalmente com

relação aos contratos com uso de ordens de serviço, pois além da participação da área requisitante na elaboração desses artefatos, os produtos e serviços entregues têm que ser avaliados sob a ótica da aderência aos requisitos de negócio estabelecidos. Assim, essa área deve destacar servidores devidamente qualificados nos processos de negócio apoiados pela solução de TI contratada para participar do esforço de gestão contratual, comprometendo parte dos recursos humanos da área requisitante nesse processo de trabalho. Adicionalmente, a área requisitante terá que definir quais alterações deverão ser feitas na solução ao longo do tempo, bem como as prioridades dessas alterações, e também tirar dúvidas dos usuários relativas às regras de negócio da solução (como a solução deve funcionar em termos de negócio) que não puderem ser resolvidas no âmbito de um serviço de *service desk*;

- 11) impacto na rotina dos usuários: uma nova solução de TI insere uma série de mudanças no trabalho dos usuários, de forma que essas mudanças devem ser devidamente comunicadas e, se for o caso, deve ser definida uma estratégia de treinamento dos usuários na nova solução;
- 12) impacto de mudança de processos de trabalho do órgão: que podem levar à publicação de normativos para fundamentar os atos administrativos que ocorrerão com base na solução. Por exemplo, no caso de uma solução de processo eletrônico, os documentos do processo passarão a ser assinados digitalmente, tornando necessário estabelecer a validade jurídica desses atos em normativo do órgão;
- 13) impacto junto aos diversos interessados: uma nova solução de TI pode afetar interesses de diversos atores dentro e fora do órgão, de modo que é importante envolver os interessados e mantê-los informados sobre as mudanças que ocorrerão nos principais momentos de implantação da solução. Por exemplo, pode haver publicação de notícias em meios de comunicação inter-

nos e externos, elaboração de panfletos explicativos e condução de cerimônia de lançamento da solução com a presença dos principais interessados internos ou externos ao órgão, para que tenham ciência da existência da solução, de suas principais funcionalidades e de como afeta o trabalho deles, de maneira que o investimento feito na solução lhes dê retorno e as resistências sejam minimizadas ou eliminadas;

- 14) outras providências necessárias para a implantação da solução: providências relativas ao aumento do uso de diversos itens, como crachás para prestadores de serviço, serviço de telefonia, café, água mineral, banheiros, vagas no estacionamento e restaurante, entre outros, que podem ser significativos quando dezenas ou centenas de funcionários de uma contratada passam a trabalhar dentro das instalações do órgão. Quando se considera que um órgão normalmente contrata empresas para diversos tipos de serviços, o impacto do somatório de funcionários de empresas contratadas pode ser expressivo;
- 15) outras providências para lidar com as consequências da implantação da solução: no caso de uma solução que elimina a necessidade do trabalho de diversos servidores públicos, é necessário avaliar como reposicioná-los dentro do órgão, que pode passar por providências como reciclagem desses servidores e posterior realocação deles. É o caso da disponibilização de documentos via rede de computadores, que faz com que a necessidade de confecção de cópias diminua, de modo que os servidores alocados nessa tarefa sejam menos demandados. Adicionalmente, caso a solução elimine ou diminua a necessidade de um contrato já existente, deve-se revê-lo, encerrá-lo ou partir para uma nova contratação.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Constituição Federal, art. 170, inciso IV, art. 225, § 1º, inciso IV; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX; Decreto 7.746/2012;

IN - SLTI 1/2010; Portaria - SLTI 2/2010, art. 1º, § 1º; IN - SLTI 4/2010, art. 11, inciso V⁷¹.

C| CONSIDERAÇÕES:

- 1) A partir do conjunto de ajustes expostos, pode-se concluir que há contratações que embutem uma série de custos invisíveis que, sem o planejamento adequado, podem não ser considerados no planejamento da contratação.

D| O QUE NÃO FAZER:

- 1) Oferecer treinamentos aos funcionários da contratada referentes a conhecimentos de amplo domínio no mercado, como sistemas operacionais ou suítes de automação de escritório (e.g. conjunto de softwares que inclua editor de texto e planilha eletrônica).

E| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Falta de servidores na área de TI com domínio do processo de gestão contratual, levando a gestão de contrato deficiente.

1.1) Sugestões de controles internos:

(1) *a alta administração e a área de TI devem tomar providências para garantir: 1) a existência de quantidade adequada de servidores para executar o processo de gestão dos contratos; 2) a qualificação dessas pessoas para executar esse processo de trabalho;*

(2) *a área de TI pode promover a formação de comunidade de prática de planejamento das contratações e de gestão dos contratos de soluções de TI, de forma que os servidores envolvidos nessas*

atividades possam compartilhar informações e conhecimentos, bem como tirar dúvidas sobre esses temas.

- 2) Sobrecarga dos servidores responsáveis por atividades do processo de gestão dos contratos, levando à execução inadequada desse processo.

2.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a alta administração e a área de TI devem tomar providências para dar a relevância adequada ao processo de gestão dos contratos, de maneira que os servidores alocados às atividades desse processo, bem como as respectivas chefias, deem-lhes prioridade em termos de alocação de recursos. Por exemplo, no planejamento de TI (e.g. elaboração do PDTI), a área de TI deve explicitar os esforços necessários para gestão dos contratos, considerando que parte dos servidores da área será alocada em atividades desse processo, que são indelegáveis, ou seja, que não são passíveis de execução indireta ([Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7º](#)⁷²).*

- 3) Falta de participação da área requisitante da solução de TI, especialmente com relação à construção e à manutenção da solução (e.g. desenvolvimento de novos módulos e elaboração de novos relatórios de sistema de informação), levando à execução inadequada do objeto.

A área requisitante pode argumentar que o esforço esperado dela é muito alto, de modo que aparentemente ela está trabalhando para a área de TI.

3.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a alta administração deve publicar normativo definindo qual é a unidade gestora de cada solução de TI do órgão, que normalmente é a área*

requisitante da solução, e quais são as obrigações dessa unidade com relação à solução de TI. Entre essas obrigações deve estar incluída a participação na: 1) elaboração das ordens de serviço para construção e para a manutenção da solução de TI; 2) avaliação dos serviços e artefatos entregues, sob a perspectiva de atendimento à necessidade de negócio, com base nas ordens de serviço;

(2) a alta administração e a área de TI devem tomar providências para conscientizar os gestores das soluções de TI a respeito da importância da participação deles na construção, manutenção e operação das soluções de TI.

3.2) Considerações: a avaliação dos serviços e artefatos entregues por parte da área requisitante refere-se essencialmente à verificação da aderência desses elementos aos requisitos de negócio estabelecidos. A área de TI deve fazer verificação da conformidade dos elementos citados aos requisitos relativos à TI. Desse modo, deve haver um recebimento duplo, isto é, da área requisitante e da área de TI (vide item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”, item “A|”, “4”).

4) Atraso no alcance dos resultados pretendidos com a contratação devido à intempestividade da adequação do ambiente do órgão (e.g. uma nova solução pode demandar o aumento da velocidade da rede interna do órgão e dos links de acesso à internet e essas mudanças ocorrerem somente após a implantação da solução).

4.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer cronograma para a adequação do ambiente do órgão no âmbito do planejamento da

contratação, bem como os responsáveis por esses ajustes, dentro e fora da área de TI;

(2) a equipe de planejamento da contratação, com o apoio dos gerentes máximos da área de TI e da área requisitante, deve contatar todos os atores responsáveis pelas mudanças no ambiente do órgão necessárias para que a solução gere os benefícios esperados, deixando todos cientes dessas mudanças e garantindo que elas ocorram de forma tempestiva com relação à implantação da solução. Uma boa prática é registrar os compromissos dos atores responsáveis por essas mudanças, por exemplo, mediante atas de reunião, que devem ser incluídas nos autos do processo de contratação.

5) Atraso do início dos trabalhos da contratada devido à intempestividade do órgão em oferecer as condições necessárias para o início dos trabalhos.

5.1) Sugestões de controles internos:

(1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.

6) Devido a atraso do órgão em oferecer as condições necessárias para a contratada iniciar seus trabalhos, ela pode pleitear algum tipo de indenização, pois já terá alocado recursos sem poder obter retorno.

Por exemplo, em dado momento após a assinatura do contrato, caso o órgão não tenha oferecido as condições adequadas, a empresa já pode ter contratado e treinado funcionários, comprado licenças de softwares e equipamentos para fornecer ao órgão, de maneira que pode pleitear o retorno de seus investimentos, que até então resultaram em recursos ociosos.

6.1) Sugestões de controles internos

- (1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

6.1.12 ANÁLISE DE RISCO

A| O QUE É:

Análise dos riscos relativos à contratação e à gestão do contrato, que inclui as ações para mitigar os riscos identificados.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

[Decreto-Lei 200/1967, art. 14; IN - SLTI 4/2010, art. 16](#)⁷³.

C| CONSIDERAÇÕES:

- 1) Na verdade, o tratamento dos riscos deve ocorrer ao longo de todo o processo de contratação e de gestão do contrato. O que se assinala neste item é a necessidade de avaliação dos riscos da contratação e da gestão do contrato, que deve ser usado na análise de viabilidade da contratação.
- 2) A equipe de planejamento da contratação deve avaliar o risco do órgão receber produtos que não atendam aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos no instrumento convocatório, de modo a decidir se exigirá ou não amostras de **produtos**⁷⁴.

A necessidade da exigência de amostras pode se fundar em pelo menos dois âmbitos: técnico e mercadológico. No primeiro, a alta complexidade do produto combinado com a baixa maturidade do adquirente com relação ao objeto pode justificar a imprescindibilidade da exigência. No segundo, a análise de quão problemá-

tico é o mercado em questão pode indicar a necessidade da exigência, por meio, por exemplo, do histórico de ocorrência de entrega de produtos em desconformidade com os editais para contratação daquele tipo de objeto por outros entes da Administração.

Se o edital prever o procedimento de avaliação de amostras, recomenda-se que sua realização deve constar como obrigatória. O procedimento previsto somente deixará de ser executado nas situações objetivamente descritas e justificadas no instrumento convocatório, respeitando-se, sempre, a isonomia entre as licitantes (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput, art. 44, § 1º; Lei 9.784/1999, art. 50, inciso I⁷⁵).

Adicionalmente, nos certames realizados por Pregão, em que a avaliação de amostras fizer-se necessária, esta deve ser exigida somente na fase de classificação e apenas do licitante provisoriamente em primeiro lugar, após a etapa de lances (Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, arts. 27 a 31; Decisão 1.237/2002-TCU-Plenário, item 8.3.2; Acórdão 808/2003-TCU-Plenário, item 9.2.5 e Acórdão 526/2005-TCU-Plenário, item 9.3⁷⁶).

Por fim, nos casos em que a avaliação de amostras se fizer necessária, recomenda-se que sejam previstos pelo menos os seguintes itens no instrumento convocatório (Constituição Federal, art. 37, caput; Lei 8.666/1993, art. 3º, caput; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput⁷⁷):

- a) prazo adequado para entrega das amostras pelas licitantes, de modo que cada licitante tenha tempo hábil para providenciar as amostras;
- b) possibilidade e forma de participação dos interessados na licitação, inclusive das demais licitantes, no acompanhamento do procedimento de avaliação das amostras;
- c) forma de divulgação, a todos os interessados, do período e do local da realização do procedimento de avaliação das amostras e do resultado de cada avaliação;

- d) roteiro de avaliação das amostras, detalhando todas as condições em que o procedimento será executado, além dos critérios de aceitação da amostra;
- e) cláusulas que especifiquem a responsabilidade do órgão quanto ao estado em que a amostra será devolvida e ao prazo para sua retirada após a conclusão do procedimento licitatório.

D| O QUE FAZER:

- 1) Para cada risco identificado:
 - a) descrever o risco;
 - b) estimar a probabilidade de ocorrência (e.g. alta, média e baixa);
 - c) estimar o impacto, caso se materialize em um evento (e.g. alto, médio e baixo);
 - d) definir as ações necessárias para mitigar a probabilidade de ocorrência ou o impacto, caso se concretize;
 - e) definir os responsáveis por cada ação de mitigação;
 - f) definir os períodos de execução das ações de mitigação.

Na análise de risco, a equipe de planejamento deve considerar as lições aprendidas em outras contratações do órgão, para evitar problemas já ocorridos em contratações passadas.

No “Apêndice A - Sugestão de formulário para elaboração dos estudos técnicos preliminares”, consta modelo de tabela para apoiar a análise de risco.

E| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) A análise de risco ser otimista, desconsiderando riscos relevantes.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar a consistência da análise de risco, considerando lições aprendidas em outras contratações. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.*

6.1.13 DECLARAÇÃO DA VIABILIDADE OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

A| O QUE É:

Com base nas informações levantadas ao longo dos estudos técnicos preliminares, a equipe de planejamento declara se a contratação é viável ou não, cujo parecer deverá ser referendado pelos titulares da área requisitante, da área de TI e da autoridade competente. Trata-se da fase final dos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX). Como parte do parecer citado, a equipe de planejamento deve explicitar que:

- 1) há orçamento disponível para a contratação no exercício corrente. Este orçamento deve ter sido previsto no primeiro quadrimestre do exercício anterior, no momento da elaboração da proposta orçamentária de TI, que posteriormente compôs a proposta orçamentária do órgão;
- 2) no caso de contratação que possa se estender por vários exercícios, há perspectiva de provimento de recursos ao longo desses exercícios (e.g. serviços contínuos). Exemplos: contratação de *service desk*, suporte técnico, manutenção corretiva (correção de erros da solução) e manutenção evolutiva (incorporação de novas funcionalidades);

- 3) a necessidade da contratação é clara e adequadamente justificada;
- 4) o alinhamento da contratação com os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão está devidamente demonstrado, caso esses planos existam;
- 5) todos os requisitos relevantes da contratação foram adequadamente levantados e analisados, inclusive o tempo esperado para que a solução esteja disponível para o órgão;
- 6) as quantidades de itens a contratar estão coerentes com as demandas previstas;
- 7) a análise de mercado foi adequadamente realizada e demonstrou haver capacidade do mercado em atender à necessidade de negócio;
- 8) a escolha do tipo de solução a contratar está devidamente justificada;
- 9) as estimativas preliminares dos preços dos itens a contratar foram feitas e documentadas adequadamente e as despesas fixas após a implantação da solução são consideradas aceitáveis (e.g. custos com serviços de suporte técnico e manutenção corretiva e evolutiva da solução), caso existam;
- 10) a solução de TI a contratar está devidamente descrita, incluindo todos os elementos necessários para alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação;
- 11) há justificativas para o parcelamento ou não da solução, bem como para a forma de parcelamento, se for o caso;
- 12) os resultados pretendidos com a contratação foram devidamente expostos, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação;

- 13) os impactos esperados com a construção, implantação e operação da solução foram identificados e as providências para adequar o ambiente do órgão foram planejadas e são consideradas viáveis, inclusive aquelas relativas ao impacto ambiental da solução e à disponibilidade de pessoal qualificado disponível para gerir o contrato (e.g. gestor do contrato, fiscalizador e comissão de recebimento), na área de TI e na área requisitante;
- 14) os riscos relevantes foram adequadamente levantados e devidamente mitigados;
- 15) a relação custo-benefício da contratação é considerada favorável;
- 16) há evidências de que a área requisitante se comprometeu com o planejamento preliminar da solução (elaboração dos estudos técnicos preliminares) e há expectativa de que apoiará a construção do termo de referência ou do projeto básico e apoiará o esforço de gestão do contrato (e.g. mediante participação no recebimento dos produtos e serviços entregues, na perspectiva do negócio).

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX; IN - SLTI 4/2010, art.11⁷⁸.

C| CONSIDERAÇÕES:

- 1) As atividades de planejamento da contratação são especializadas e apresentam muitos riscos, requerendo servidores capacitados para sua realização. Por essa razão, é uma atividade de alto custo. Erros nessa etapa poderão resultar em prejuízos muito grandes na fase de execução, como alterações não previstas na solução e aditivos contratuais, bem como a eventual responsabilização dos envolvidos no planejamento da contratação ou na gestão do contrato decorrente. Por isso, os gestores envolvidos devem garantir que todos os elementos necessários à tomada de decisão bem

fundamentada estejam documentados nos estudos técnicos preliminares, procurando registrar, inclusive, as discordâncias.

- 2) Várias razões podem vir a indicar a inviabilidade de uma contratação, além dos elementos já levantados no item corrente, tais como:
 - a) avaliação de que o ajuste de processos internos pode tornar a contratação desnecessária;
 - b) indisponibilidade orçamentária frente aos valores orçados no levantamento de mercado (e.g. os preços estimados superam aqueles estimados inicialmente por ocasião da fase de solicitação orçamentária, no ano anterior, seja por erro de estimativa, seja por variação cambial, ou outras razões imprevisíveis);
 - c) conclusão de que o objeto não pode ser legalmente contratado (e.g. prestação de serviços coincidentes com a atividade-fim do órgão);
 - d) conclusão de que o órgão ainda não tem maturidade para usufruir dos serviços contratados (e.g. mudança prematura de versão de *software* que traz novas funcionalidades sem que haja necessidade de seu uso);
 - e) conclusão de que a resistência cultural à solução é muito grande;
 - f) conclusão de que a inclusão de certos serviços dentro de outras contratações é a solução tecnicamente mais adequada, melhora a economia de escala e não prejudica injustificadamente a competitividade no mercado em questão (e.g. incluir garantia de quatro anos para microcomputadores para evitar a necessidade de contratar serviços de manutenção desses equipamentos antes desse período).

- 3) A cada novo contrato assinado, é necessário alocar parte da mão de obra disponível para gerenciá-lo. Com a assinatura de dezenas de contratos, a parcela de recursos humanos alocados pode ser significativa, de maneira que pode não haver mais pessoal disponível para a gestão adequada de novos contratos, sendo necessária a avaliação das alternativas (e.g. realocar pessoas dentro da área de TI, obter mais pessoas para a área de TI, adiar contratações que requeiram gestão que consuma muitos recursos humanos, contratar terceiros para apoiar a gestão dos contratos, providência conhecida como quarteirização).

D| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Falta de abrangência da análise de viabilidade da contratação, de modo a não considerar os aspectos necessários.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento de elaborar uma lista de verificação (checklist) para servir como base das justificativas expostas na conclusão da análise de viabilidade da contratação. Esta lista de verificação pode incluir as questões elencadas no presente item. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.*

- 2) Ocorrência de ato antieconômico.

Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve avaliar se os resultados pretendidos são compatíveis com os preços estimados da contratação (análise de custo-benefício).*

6.2 PLANO DE TRABALHO

Nas contratações de serviços, a elaboração do plano de trabalho é uma exigência que consta no art. 2º do Decreto 2.271/1997, transcrito a seguir:

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

I - justificativa da necessidade dos serviços;

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

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

Se os estudos técnicos preliminares tiverem sido elaborados adequadamente, a construção desse artefato torna-se bastante simples, pois cada item já terá sido descrito anteriormente, como é exposto a seguir:

- 1) Necessidade da solução de TI: deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.1. Necessidade da contratação” dos estudos técnicos preliminares.
- 2) Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item: deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.4. Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item” dos estudos técnicos preliminares.
- 3) Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis: deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.10. Resultados pretendidos” dos estudos técnicos preliminares.

Os riscos desse artefato são os mesmos expostos nos itens correspondentes dos estudos técnicos preliminares (itens 6.1.1, 6.1.4 e 6.1.10).

Lembra-se que o plano de trabalho deve ser aprovado pela autoridade máxima do órgão, ou a quem esta delegar tal competência, como consta no *caput* do artigo transcrito. No Apêndice B é oferecida sugestão de formulário para elaboração do plano de trabalho.

Alternativamente, os elementos constitutivos do plano de trabalho poderão estar inseridos na documentação decorrente do planejamento de TI, como um dos capítulos do Plano Diretor de TI (PDTI), abrangendo de uma só vez todas as contratações de TI para um determinado exercício. Desta forma, como o PDTI é aprovado pela autoridade máxima do órgão, essa aprovação também atenderia ao Decreto 2.271/1997 (*caput* do art. 2º).

Em ambas as opções de formatação (artefato separado ou como parte do PDTI), o plano de trabalho contribui para a efetiva governança das contratações de TI, pois é aprovado pela autoridade máxima do órgão ou a quem ela delegar essa competência (e.g. Comitê Diretivo de TI).

É importante ressaltar que há dúvidas se o Decreto 2.271/1997 se aplica somente às contratações em que haja alocação de mão de obra da contratada de forma exclusiva nas instalações do órgão. Nesse caso, seriam excluídas as contratações de serviços em que a mão de obra da contratada fosse compartilhada com vários órgãos clientes e trabalhasse fora das instalações desses órgãos (e.g. contratações de licenças de *software* ou de canais de comunicação com a internet). Essas dúvidas decorrem do teor dos **artigos 1º, § 2º, 4º, incisos de II a IV, e 7º do decreto citado**⁷⁹. Entretanto, o Decreto não explicita exceções. Na epígrafe do Decreto consta: “Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências”.

Adicionalmente, no § 1º do art. 1º do Decreto 2.271/1997 consta que as atividades de informática deverão ser objeto de execução indireta, de forma genérica, como consta na transcrição a seguir:

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.** (grifos nossos)

6.3 TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO

Após aprovação dos estudos técnicos preliminares, e, portanto, havendo declaração formal da viabilidade da contratação, deve-se iniciar a concepção do termo de referência ou do projeto básico, sem o qual, nenhuma contratação deverá ser realizada, mesmo que seja contratação direta, isto é, dispensa ou inexigibilidade de licitação (Lei 8.666/1993, art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, §§ 6º e 9º⁸⁰⁾), inclusive no caso de contratação de empresa pública, ou adesão a uma ata de registro de preço (IN - SLTI 4/2010, art. 18⁸¹⁾).

O termo de referência ou o projeto básico deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação. Deve ser elaborado com base nos estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, caput; Decreto 3.555/2000, art. 8º, incisos I, II, III, alínea “a”, art. 21, inciso II⁸²⁾). No Apêndice C é oferecida sugestão de formulário para elaboração desse documento.



Na elaboração do termo de referência ou do projeto básico deve ficar claramente caracterizado o que será contratado, como o contrato funcionará (e.g. fases da execução contratual e que produtos e serviços serão entregues em cada fase), como o contrato será acompanhado pela equipe de gestão do contrato formalmente designada (e.g. gestor do contrato, fiscal do contrato, membros da comissão de recebimento definitivo) e como se lidará com as infrações contratuais (e.g. aplicação de multas). Ressalta-se que o processo de gestão contratual ocorre com base nas regras definidas no termo de referência ou no projeto básico.

A profundidade do detalhamento dos itens do termo de referência ou do projeto básico pode variar de acordo com características como a complexidade da solução de TI pretendida, a maturidade do órgão, a quantidade de itens a contratar e a materialidade da licitação. Entretanto, mesmo que em graus distintos de profundidade, os seguintes itens devem estar presentes.

6.3.1 DEFINIÇÃO DO OBJETO

A| O QUE É:

a definição do objeto deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o meio pelo qual uma necessidade da Administração deverá ser satisfeita, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que limitem a competição. Deve explicitar de modo conciso, mas completo, o que a Administração deseja contratar. Suas partes essenciais são:

- 1) a declaração da natureza do objeto;
- 2) os quantitativos;
- 3) o prazo.

No caso de prestação de serviços, é vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão de obra (Decreto 2.271/1997, art. 4º, inciso II).

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Lei 8.666/1993, art. 40, inciso I; Lei 10.520/2002, art. 3º, incisos I e II; Decreto 2.271/1997, art. 3º, caput, art. 4º, inciso II; IN - SLTI 4/2010, art. 17, § 1º, inciso I ⁸³.

C| O QUE FAZER:

- 1) A área de TI, com o apoio da área requisitante, deve elaborar a declaração sucinta e clara do objeto, que deverá constar em igual teor no termo de referência ou no projeto básico, no edital de licitação e na minuta de contrato. Esta descrição do objeto será útil para:
 - a) orientar a elaboração do edital, que inclui a minuta do contrato, a cargo da área administrativa;
 - b) que a área administrativa a transcreva em publicações do edital na internet, no diário oficial e nos meios de circulação, bem como em sistemas governamentais, tais como o Siafi, o Siasg e o Comprasnet;
 - c) que a área administrativa comunique o seu teor a todos os interessados (instâncias de governança, instâncias de controle interno e externo, sociedade etc.).

D| O QUE NÃO FAZER:

- 1) Não poderão ser incluídos no objeto da licitação:
 - a) o fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades;

- b) o fornecimento de bens e serviços com marcas específicas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável.

E| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Imprecisão do objeto, de modo que a natureza, as quantidades ou o prazo não fiquem claros, levando a contratação que não atenda à necessidade do órgão.

- 1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *Publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar a consistência da definição do objeto da contratação. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.*

6.3.2 FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

A| O QUE É:

diversos dos elementos que embasaram a decisão de efetuar a contratação. Caso não seja possível publicar os estudos técnicos preliminares na internet (*vide* item 6.1), que contém os elementos citados, recomenda-se a elaboração do presente item. A inclusão da fundamentação da contratação no termo de referência ou projeto básico confere maior transparência à contratação, embora não seja obrigatória. É recomendado que em cada um dos subitens da fundamentação da contratação sejam apontadas as páginas do item correspondente dos estudos técnicos preliminares que lhe serviu de base. Os subitens que compõem a fundamentação da contratação são expostos a seguir:

- 1) referência aos estudos técnicos preliminares em que o termo de referência ou o projeto básico foi basea-

do: apontamento para o documento ou o processo do órgão que contém os estudos técnicos preliminares (Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX⁸⁴);

- 2) necessidade da contratação: justificativa da contratação da solução de TI, decorrente da necessidade de atender a uma demanda do negócio. Deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.1. Necessidade da contratação” dos estudos técnicos preliminares;
- 3) alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão: indicação exata do alinhamento da contratação com elementos dos planos estratégicos e de TI do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado (e.g. CNJ ou SLTI), dos planos do órgão (e.g. planos estratégicos e diretores) e de TI do órgão (e.g. PDTI), bem como com as metas do Plano Plurianual (PPA). Deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.2. Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI” dos estudos técnicos preliminares;
- 4) relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item: justificativa das quantidades dos itens da solução de TI a contratar. É necessário estimar as quantidades necessárias dos itens da solução de TI para atender à necessidade da contratação, sem que haja a falta ou sobra de itens. Deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.4. Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item” dos estudos técnicos preliminares;
- 5) levantamento de mercado: descrição do levantamento feito para identificar quais soluções de TI existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, levando-se em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização. Deve ser feita uma síntese do item “6.1.5. Levantamento de mercado” dos estudos técnicos preliminares;

- 6) justificativas da escolha do tipo de solução a contratar: demonstração de que o tipo de solução escolhido é o que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando-se em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como práticas de mercado. Deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.6. Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar”, que consta dos estudos técnicos preliminares;
- 7) justificativas para o parcelamento ou não da solução: avaliação se é técnica e economicamente viável dividir a solução de TI a ser contratada, bem como justificar a forma de parcelamento escolhida. A regra é a divisão, seja de várias soluções em contratos distintos, seja de uma solução cujas partes possam ser contratadas separadamente. Deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução” dos estudos técnicos preliminares;
- 8) resultados pretendidos: são os benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, melhoria da qualidade de produtos ou serviços e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, de forma a atender à necessidade da contratação, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), de forma a atender à necessidade da contratação. Devem ser formulados em termos de negócio, não de TI. Deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.10. Resultados pretendidos” dos estudos técnicos preliminares;
- 9) declaração da viabilidade da contratação: trata-se da declaração da viabilidade da contratação, feita com base na combinação de diversos itens. Deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.13. Declaração da viabilidade ou não da contratação” dos estudos técnicos preliminares.

Embora o processo licitatório seja público e, portanto, acessível a qualquer interessado que requeira informações sobre ele (Constituição Federal, art. 37; Lei 8.666/1993, art. 3º, caput e § 3º, art. 4º, caput⁸⁵), quando os estudos técnicos preliminares encontram-se somente nos autos em papel, o acesso a esses estudos depende de solicitação de acesso por parte do interessado junto ao órgão contratante e posterior liberação dos estudos pelo órgão. Se o interessado morar em cidade que não tenha representação do órgão, o exercício do acompanhamento, previsto na legislação, torna-se mais difícil.



Com a elaboração da fundamentação da contratação no âmbito do termo de referência ou do projeto básico, nos moldes propostos, caso os estudos técnicos preliminares não tenham sido publicados na internet, o órgão propicia acesso imediato às transcrições ou sínteses dos elementos que serviram de base para os atos administrativos do processo de contratação, pois basta que qualquer interessado busque o termo de referência ou o projeto básico (e.g. no portal do órgão) para obter as transcrições ou sínteses citadas, sem intermediários.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

a fundamentação legal de cada um dos subitens expostos consta no respectivo item dos estudos técnicos preliminares (item “6.1. Estudos técnicos preliminares”), além da IN - SLTI 4/2010, art. 17, § 1º, inciso II⁸⁶.

C| O QUE FAZER:

- 1) o termo de referência ou o projeto básico deve conter justificativas que demonstrem que há motivos claros para contratar e que a contratação foi considerada viável. Essas justificativas são a base da construção do presente item.

D| CONSIDERAÇÕES:

- 1) O registro das informações que fundamentaram o planejamento da contratação é essencial para resgatar o embasamento das decisões tomadas ao longo dos processos de contratação e de gestão do contrato. É importante ressaltar que uma ação de fiscalização por parte dos órgãos de controle pode ocorrer anos após o planejamento da contratação, de modo que muitas dessas informações podem ter ficado somente na memória dos servidores envolvidos, que podem ter saído do órgão ou simplesmente esquecido os detalhes que levaram às decisões tomadas.

E| RISCOS IDENTIFICADOS:

Parte-se do pressuposto de que os itens que compõem a fundamentação da contratação foram elaborados no âmbito dos estudos técnicos preliminares, de forma que os riscos identificados na construção daquele artefato foram devidamente mitigados. Do contrário, os riscos expostos nas descrições dos itens dos estudos técnicos preliminares têm que ser considerados durante a elaboração da fundamentação da contratação, na etapa de construção do termo de referência ou do projeto básico.

A seguir são expostos riscos exclusivos da etapa de elaboração do termo de referência ou do projeto básico:

- 1) Dificuldade dos atores envolvidos de justificar a contratação quando questionados (e.g. por cidadãos, entidades de classe ou órgãos de controle).

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento da contratação de publicar os estudos técnicos preliminares na internet.*

Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;

(2) no caso da impossibilidade de publicação dos estudos técnicos preliminares na internet, a equipe de planejamento da contratação deve expor os itens da fundamentação da contratação no termo de referência ou no projeto básico de forma expressa, de maneira que todos os interessados tenham acesso a essa fundamentação.

1.2) Considerações: os controles internos sugeridos estão alinhados com a Lei 12.527/2011, arts. 3º, 5º, 7º, inciso VI e 8º, § 1º, inciso IV, § 2º⁸⁷.

6.3.3 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO DE TI COMO UM TODO

A| O QUE É:

A solução de TI concebida deve incluir todos os elementos necessários para, de forma integrada, gerar os resultados pretendidos para atender à necessidade da contratação.

Se a solução for dividida em parcelas que possam ser contratadas separadamente, o objeto da contratação que estiver sendo planejada constitui, na verdade, uma parte da solução de TI idealizada. Em outras palavras, neste caso, o objeto da contratação é uma parte de uma solução de TI mais abrangente (vide Figura 3).

Deve ser feita transcrição ou síntese do item “6.1.8. Descrição da solução de TI como um todo” dos estudos técnicos preliminares, com eventuais atualizações, pois após a aprovação dos estudos técnicos preliminares, a equipe de planejamento da contratação pode ter amadurecido com relação à descrição da solução de TI.

Os riscos identificados com relação a este tópico e as respectivas sugestões de controles internos constam do item citado dos estudos técnicos preliminares.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

a fundamentação legal consta do item correspondente dos estudos técnicos preliminares (item “6.1.8. Descrição da solução de TI como um todo”), além da [IN - SLTI 4/2010, art. 17, § 1º, inciso III](#)⁸⁸.

6.3.4 REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

A| O QUE É:

são os requisitos que a solução contratada deverá atender, incluindo os requisitos mínimos de qualidade, de modo a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa mediante competição.

Deve ser feita transcrição do item “6.1.3. Requisitos da contratação” dos estudos técnicos preliminares, com eventuais atualizações, pois após a aprovação dos estudos técnicos preliminares, a equipe de planejamento da contratação pode ter amadurecido com relação aos requisitos que a solução deverá atender.

Os riscos identificados com relação a este tópico e as respectivas sugestões de controles internos constam do item citado dos estudos técnicos preliminares.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

a fundamentação legal consta do item correspondente dos estudos técnicos preliminares (item “6.1.3. Requisitos da contratação”), além da [IN - SLTI 4/2010, art. 17, § 1º, inciso IV](#)⁸⁹.

6.3.5 MODELO DE EXECUÇÃO DO OBJETO

A| O QUE É:

Trata de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos, desde o seu início até o seu encerramento. O modelo de execução do objeto é denominado “modelo de prestação de serviços” no Acórdão 2.471/2008 e de “modelo de prestação de serviços ou de fornecimento de bens”, conforme o art. 17, § 1º, inciso V, da IN - SLTI 4/2010.

O modelo de execução do objeto deve contemplar as seguintes definições básicas:

- 1) Descrição da dinâmica do contrato: É necessário descrever, em detalhes, como o contrato será executado, isto é, definir as etapas do contrato necessárias para gerar os resultados pretendidos, a logística envolvida e quais produtos e serviços devem ser entregues em cada etapa, inclusive nos casos de contratação de soluções de TI baseadas em serviços contínuos (e.g. *service desk* e desenvolvimento de sistemas em fábrica de *software*) e de fornecimento de equipamentos, bem como o cronograma de execução do contrato.
 - 1.1) Fundamentação legal: Constituição Federal, art. 37, caput; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 58, inciso III; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso I; IN - SLTI 4/2010, art.13, inciso VIII; Acórdão 2.471/2008, item 9.1.4 9º.
- 2) Definição do método para quantificar os volumes de serviços a demandar ao longo do contrato, se for o caso, devidamente justificado

No caso da prestação de serviços, deve-se definir métodos de estimativa e mensuração que privilegiem a remuneração da contratada mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remuneração por tempo.

nerá-la com base na quantidade de horas trabalhadas não produtivas, visando à economicidade, eficácia e eficiência da contratação, bem como identificar os responsáveis pelas demandas. Por exemplo, pode-se adotar as medições por análise de ponto de função, no caso de desenvolvimento de *software*.

2.1) Fundamentação legal: Constituição Federal, art. 37, caput; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 58, inciso III; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso I; Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º; IN - SLTI /2010, art. 15, inciso III, alínea “b”; Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, item 9.4.4 ⁹¹.

3) Definição do formato e do conteúdo do instrumento formal que será utilizado nas etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação e atestação dos serviços, se for o caso

Deve ser descrito como funcionará o uso de instrumentos como ordens ou solicitações de serviço, que inclui como elas serão formuladas, como os produtos serão entregues, como serão analisados e o que ocorrerá no caso de recusa de produtos (e.g. aplicação de sanções).

O exemplo mais comum é a ordem de serviço (OS), que deve conter os seguintes itens:

- a) a definição e a especificação dos serviços que serão realizados;
- b) o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;
- c) os resultados ou produtos solicitados;
- d) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos;
- e) após a entrega dos produtos e serviços, a avaliação da qualidade e as justificativas do avaliador;

f) a identificação dos responsáveis pela solicitação, bem como pela avaliação da qualidade e pela atesação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

3.1) Fundamentação legal: Constituição Federal, art. 37, caput; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 58, inciso III; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso I; Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 1º; Súmula - TCU 269; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alíneas “a” e “c”, art. 25, inciso II; Acórdão 786/2006-TCU-Plenário, item 9.4.4 ⁹².

4) Forma de transferência de conhecimentos: Deve ser explicitado como os conhecimentos relativos à contratação serão transferidos ao órgão, de modo que este não fique excessivamente dependente da contratada. Por exemplo, a transferência de conhecimentos pode incluir reuniões mensais entre as partes ou em momentos específicos, como ao final de cada fase do contrato e no término da implantação da solução, bem como oficinas e treinamentos. Essa transferência deve ocorrer ao longo do contrato, e não somente no seu final. Trata-se de uma forma de geração de valor para o órgão, além do valor decorrente da contratação em si.

É importante destacar que há dois tipos de conhecimentos envolvidos nas contratações de soluções de TI que merecem especial atenção e devem ser internalizados por servidores do órgão, principalmente no caso da contratação de serviços:

a) conhecimentos dos processos de trabalho do órgão, isto é, como as atividades e procedimentos operacionais devem ser conduzidos em termos de negócio (e.g. etapas de um determinado procedimento ou forma de cálculo de um valor). O risco de a contratada conhecer mais sobre os

processos do órgão do que os próprios servidores é aumentado pela tendência desses servidores a se aterem somente às partes dos processos do órgão que cabem à sua unidade organizacional (e.g. ao seu departamento), sem que tenham uma visão sistêmica desses processos de trabalho (cultura de silos);

- b) conhecimentos relativos à TI, isto é, sobre elementos como as tecnologias empregadas, os dados (e.g. modelo de dados), a arquitetura de *software*, o modelo de desenvolvimento de *software*, onde os códigos-fonte e executáveis são armazenados, as configurações de *software* e de *hardware* (e.g. configurações de servidores e de equipamentos de rede), os procedimentos de produção (e.g. forma de execução de *backups*), entre outros.

4.1) Fundamentação legal: IN - SLTI 4/2010, art. 14, inciso III, alínea “b”, inciso IV, alínea “a” ⁹³.

Vale ressaltar que o regime de execução da contratação, a ser definido no edital de licitação, é derivado do modelo de execução do objeto. Os tipos de regime de execução são previstos na Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso VIII, transcrito a seguir:

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) **tarifa** - 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; (grifos nossos)

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

a fundamentação legal que consta dos subitens anteriores, além da IN - SLTI 4/2010, art. 7º, art. 14, inciso III, art. 15, inciso III, alínea “d”, art. 17, § 1º, inciso V⁹⁴.

C| O QUE FAZER:

- 1) Na escolha do modelo de execução do objeto, deve-se buscar a prestação de serviços pagos por produtos e serviços entregues, evitando-se a remuneração por alocação de mão de obra (e.g. alocação por postos de trabalho). Esse modelo, focado nos resultados, traz diversas vantagens, tais como:
 - a) a vinculação do pagamento a produtos e serviços entregues, de modo que a Administração não pague pelo esforço da contratada, e sim pelo que ela efetivamente entregar. Em outras palavras, o órgão não contrata um contingente de pessoas para fazer o que for demandado ao longo do tempo, correndo-se o risco dessas pessoas não fazerem trabalhos alinhados com os objetivos dos órgãos e de TI ou ficarem ociosas em parte significativa do tempo;
 - b) a contratada é responsável pela geração dos produtos e serviços contratados, de modo a buscar

aderência aos critérios de qualidade estabelecidos no contrato, sob pena de não receber e de ser penalizada (e.g. ser multada ou ser declarada inidônea), diminuindo-se a probabilidade de ocorrência do paradoxo lucro-incompetência (**Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 35 do voto do Ministro-Relator**⁹⁵). De acordo com esse paradoxo, quanto menor a qualificação dos prestadores, maior o número de horas necessário para executar o serviço, com conseqüente elevação do preço cobrado da Administração e do lucro da empresa contratada. Lembra-se que contratações com mera alocação de mão de obra (por esforço) têm sido condenadas pelo TCU em diversas ocasiões (e.g. Acórdão 786/2006-TCU-Plenário). Adicionalmente, a IN - SLTI 4/2010 define um processo de trabalho de contratação de soluções de TI que estabelece, como regra, remuneração por produtos e serviços entregues, conforme estabelecido no contrato.

- c) há menor pessoalidade (dependência com relação a funcionários específicos da contratada) e menor ou nenhuma relação de subordinação entre o órgão e os funcionários da contratada (e.g. controle de horário, acordo com relação a períodos de férias e comandos para executar tarefas), pois o contato entre o órgão e a contratada ocorre essencialmente mediante o preposto da contratada, de forma que o órgão fica menos sujeito a enfrentar problemas relativos ao descumprimento da Súmula - TST 331.
- 2) Portanto, deve-se restringir a utilização do modelo de execução indireta de serviços por meio de postos de trabalho àqueles serviços cujas características intrínsecas impossibilitem a adoção do outro modelo, com justificativa exaustiva dessa utilização.

- 3) Na construção do modelo de execução do objeto, devem-se considerar as seguintes práticas:
- a) o estabelecimento de níveis mínimos de serviço exigíveis, que definem os parâmetros que deverão ser utilizados para balizar a mensuração dos serviços prestados. Caso o serviço prestado pela contratada não atinja os níveis de serviço estabelecidos, a contratante poderá aplicar as sanções previstas no contrato (e.g. multa) e os descontos nos pagamentos relativos àquele serviço (glosas);
 - b) a previsão de acompanhamento e fiscalização concomitantes à execução, para evitar distorções na aplicação dos critérios de mensuração, incluindo a possibilidade de inspeções *in loco* e diligências, quando aplicáveis, bem como forma de execução desses procedimentos;
 - c) o ritual de iniciação do contrato, incluindo:
 - (1) *a reunião de alinhamento de entendimentos e expectativas, que deve ocorrer imediatamente após a assinatura do contrato, de modo que os elementos básicos do contrato fiquem claros para ambas as partes, em especial:*
 - a. o objeto do contrato;
 - b. a forma de comunicação entre as partes, que deverá ocorrer primordialmente entre o órgão e o preposto da contratada;
 - c. as providências previstas para a inserção da contratada (vide item “6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão”);
 - d. o modelo de execução do objeto;
 - e. o modelo de gestão do contrato, que inclui a forma de acompanhamento dos trabalhos (e.g. mediante relatórios de prestação dos serviços entregues pela contratada e reuniões mensais entre as partes);

- f. as formas de recebimento provisório e definitivo;
- g. as sanções e glosas aplicáveis;
- h. os procedimentos de faturamento e pagamento;
- i. no caso de contratos com previsão de uso de ordens de serviço, detalhar os campos da OS na reunião, os critérios de qualidade utilizados e as situações que ensejem a recusa de produtos e serviços;
- j. se necessário, deve ser estabelecido cronograma de execução das providências previstas para adequação do ambiente do órgão (e.g. ocupação de espaço físico pela contratada, alocação de equipamentos do órgão, instalação de links de comunicação, alocação de crachás para os funcionários da contratada e concessão de perfis de acesso a serviços do órgão).

Nessa reunião, dependendo da relevância do contrato, deverão estar presentes o titular da área de TI, o titular da área requisitante, a equipe de planejamento da contratação, os agentes responsáveis pela gestão do contrato (e.g. gestor, fiscal e comissão de recebimento), o diretor da empresa contratada responsável pela execução dos serviços, o líder da equipe de execução do serviço e o preposto da contratada. Na IN - SLTI 4/2010, art. 25, inciso I, alínea “b”, é descrita a reunião citada⁹⁶.

- (2) a execução das providências de adequação do ambiente do órgão.
- d) o ritual de encerramento do contrato, incluindo (IN – SLTI 4/2010, art. 14, inciso III⁹⁷):
- (1) reunião de encerramento do contrato, quando são revistos os eventos necessários, já previstos no próprio contrato, tais como:

- a. a entrega da versão final dos produtos previstos no contrato e da respectiva documentação;*
- b. a execução de oficina de trabalho para encerrar a passagem de conhecimentos sobre a solução para servidores do órgão, se pertinente;*
- c. a devolução de equipamentos, crachás, licenças de software e bases de dados sob controle da contratada (e.g. base de dados de chamados em contratos de service desk);*
- d. a desocupação de espaço físico;*
- e. a eliminação das caixas postais e dos perfis de acesso a sistemas do órgão e de terceiros;*
- f. a finalização de serviços adicionais (e.g. interrupção de links de comunicação entre o órgão e a contratada);*

(2) a execução das providências de encerramento do contrato.

- 4) No caso de adotar, excepcionalmente, o modelo de execução indireta pela alocação por postos de trabalho, o modelo de execução do objeto deve definir claramente:
- a) se os funcionários da empresa trabalharão dentro ou fora das instalações do órgão (preferencialmente fora das instalações do órgão);
 - b) a qualificação técnica necessária para assumir cada posto de serviço;
 - c) os documentos que servirão para comprovar a qualificação exigida;
 - d) motivos que venham a justificar a substituição de profissionais e como ela deve ser realizada;
 - e) a forma pela qual a contratada garantirá que, nos afastamentos legais ou na eventual substituição de profissionais, os substitutos tenham a mesma qualificação e a mesma efetividade daqueles substituídos;

- f) os dias e horários em que a presença do profissional é requerida, sem jamais prever autorização para remuneração de horas extras ou horário noturno além da jornada regular prevista em contrato, pois cabe à contratada gerenciar a forma como se desincumbirá das obrigações contratuais e das demandas de serviço;
 - g) as localidades de prestação dos serviços (e.g. cidades ou diferentes locais de uma mesma cidade), a estimativa do volume de serviços em cada localidade e a integral responsabilidade da contratada pelas despesas de transporte e hospedagem de seus funcionários designados para executar serviços nessas localidades;
 - h) a vedação ao órgão de fornecer benefícios diretamente aos funcionários da contratada, tais como passagens, diárias, vales-transporte e vales-refeição (Acórdãos 1.806/2005, 2.103/2005, 2.171/2005, 2.172/2005, 362/2007 e 669/2008, todos do Plenário).
- 5) Em qualquer forma de execução do objeto (baseada na entrega de produtos e serviços ou em postos de trabalho), o modelo de execução do objeto deve prever que a contratada é integralmente responsável pela gestão de seu pessoal em todos os aspectos, sendo vedado aos servidores públicos, formal ou informalmente, qualquer tipo de ingerência, ou influência sobre a administração da contratada, ou comando direto sobre os funcionários.
- 6) Em alguns contratos, o custo para a inserção da empresa no órgão pode ser alto (e.g. contratação de *service desk*), de modo que, se o período de vigência do contrato for curto, a empresa pode considerar que o risco de não haver prorrogação seja alto, o que tende a aumentar os preços ofertados. Em casos desse tipo, é aconselhável definir um período de vigência mais lon-

go (e.g. dois ou três anos), bem como possibilidade de prorrogações (e.g. anuais).

D| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Elaboração de expectativa otimista de prazo necessário para se chegar à implantação da solução, gerando frustração na área requisitante e na área de TI, bem como prejuízo à credibilidade da área de TI.

1.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve considerar prazos realistas para que a licitação seja concluída e para que as ações necessárias para implantar a solução sejam efetivadas por todos os atores responsáveis, tais como:

- a. providências para adequação do ambiente do órgão para que a solução atenda à necessidade de negócio (vide item 6.1.11), incluindo ações de unidades do órgão necessárias para alocar recursos à contratada, como espaço físico e conhecimento a ser passado por servidores do órgão (e.g. detalhes de requisitos para dirimir dúvidas da contratada);*
- b. ações pactuadas com a contratada para que a solução esteja funcional para gerar os resultados pretendidos (e.g. apoio para a implantação da solução em ambiente de produção) ou para que a contratada esteja apta a gerar resultados, no caso de serviços contínuos (e.g. tempo para a contratada contratar e alocar pessoal para executar os serviços);*
- c. ações necessárias para avaliar e testar os produtos entregues para verificar se estão de acordo com os termos do contrato, tanto por parte da área requisitante como da área de TI;*

- (2) *a equipe de planejamento da contratação deve elaborar cronograma com base em prazos executados em contratações passadas, bem como nas lições aprendidas nessas contratações;*
 - (3) *a equipe de planejamento da contratação deve verificar se os prazos são considerados aceitáveis pela área requisitante. Se não for, negociar requisitos e prazos com essa área. Caso a negociação não se mostre eficaz, a equipe de planejamento deve levar o caso às instâncias superiores. A impossibilidade de atendimento à necessidade da contratação nos termos da área requisitante enseja a inviabilidade da contratação.*
- 2) *Concessão de perfis de acesso a sistemas de informação e a outros recursos a funcionários da contratada, levando à ocorrência de eventos nocivos ao órgão (e.g. vazamento de informações).*
- Esse tipo de risco é mais alto no caso da contratação de serviços sensíveis como gerência de rede e de administração de banco de dados por postos de trabalho, pois os funcionários da contratada podem ter acesso franqueado a todas as informações do órgão em meio digital, inclusive àquelas consideradas sigilosas.*

2.1) *Sugestões de controles internos:*

- (1) *publicar PSI, PCA e Política de Classificação da Informação (PCI). Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;*
- (2) *a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer a obrigatoriedade de cumprimento da PSI, da PCA e da PCI pela contratada no termo de referência ou no projeto básico, que deve constar*

do Termo de Responsabilidade a ser entregue por todos os funcionários da contratada envolvidos com a contratação (e.g. vide item “6.1.3. Requisitos da contratação”, “E”, “3”, “d”) e Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário);

(3) a alta administração e a área de TI devem garantir que a execução indireta de atividades que envolvam acesso livre a todas as informações do órgão em meio digital (e.g. gerência de rede e de administração de banco de dados) ocorra somente em casos excepcionais, devidamente justificados.

3) Dependência excessiva com relação à contratada, que passa a deter o conhecimento dos processos de trabalho e das tecnologias empregadas mais do que o próprio órgão.

Esse fato pode ocasionar a perda do controle da Administração sobre os sistemas institucionais, incluindo a perda da capacidade de decidir sobre essas soluções, criando-se dependência em relação à contratada para proceder a alterações e manutenção dos aplicativos.

3.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar os procedimentos relativos à transferência de conhecimentos, como reuniões mensais, oficinas e treinamentos, bem como os produtos esperados desses procedimentos (e.g. atas das reuniões realizadas entre o órgão e a contratada, a serem incluídas nos autos do processo de fiscalização), e incluí-los no modelo de execução do objeto.

6.3.6 MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO

A| O QUE É:

após o encerramento do processo licitatório e contratado o vencedor do certame para o fornecimento do objeto, inicia-se a fase de execução contratual. Nessa fase, compete à Administração garantir que a contratada cumpra os termos contratuais, de forma que o objeto do contrato seja fornecido nas condições estabelecidas.

É na execução do contrato que o órgão alcança ou não os resultados pretendidos que atendam à necessidade que deu origem à contratação. A qualidade dessa etapa depende, em grande medida, dos trabalhos desenvolvidos na fase de planejamento da contratação, pois é no planejamento que as regras da gestão contratual são estabelecidas.

O modelo de gestão do contrato descreve como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão, mediante servidor especialmente designado para representar a Administração, embora seja permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição (quarteirização). Entretanto, o fiscal não é o único ator do órgão que participa dessa etapa, como é exposto a seguir.

O modelo de gestão do contrato deve contemplar as seguintes definições básicas:

- 1) Definição de quais atores do órgão participarão das atividades de acompanhamento e fiscalização do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles

É necessário definir os papéis dos vários atores envolvidos, sob pena do fiscal do contrato ficar sobrecarregado. Diversos atores participam da gestão contratual, entre os quais:

- a) responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato (fiscal do contrato), que efetua o recebimento provisório, no caso de serviços, de

- acordo com o art. 73, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.666/1993. No caso de compras ou locação de equipamentos, o recebimento provisório deve ocorrer de acordo com o art. 73, inciso II, alínea “a”, da lei citada;
- b) servidor ou comissão designada pela autoridade competente, responsável por comprovar a adequação do objeto aos termos contratuais, de modo a efetuar o recebimento definitivo, no caso de serviços, de acordo com o art. 73, inciso I, alínea “b”, da Lei 8.666/1993. No caso de compras ou locação de equipamentos, o recebimento definitivo deve ocorrer de acordo com o art. 73, inciso II, alínea “b”, da lei citada;
 - c) gestor do contrato: servidor com atribuições gerenciais, técnicas e operacionais relacionadas ao processo de gestão do contrato, indicado por autoridade competente, de acordo com a IN - SLTI 4/2010, art. 2º, inciso IV;
 - d) superiores do responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, aos quais cabem tomar decisões e providências que ultrapassem a competência do responsável, de acordo com o art. 67, § 2º, da Lei 8.666/1993;
 - e) representante da área requisitante, que tem as melhores condições de avaliar se os produtos e serviços entregues atendem à necessidade de negócio, em parceria com o responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, de acordo com a IN - SLTI 4/2010, art. 2º, inciso VII.
- 1.1) Fundamentação legal (além da fundamentação citada nas alíneas):

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 58, inciso III, art. 67, art. 73, incisos I e II; IN - SLTI 4/2010, art. 2º, incisos IV a VII, art. 25 e 26; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII⁹⁸.

- 1.2) Considerações: vale ressaltar que o papel do responsável pelo acompanhamento e fiscalização, conhecido como fiscal do contrato, exposto no art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, se confunde com o papel do gestor do contrato exposto no **Decreto 2.271/1997, art. 6º**⁹⁹. A IN - SLTI 4/2010 cria distinção entre esses papéis.
- 2) Definição de protocolo de comunicação entre contratante e contratada ao longo do contrato, devidamente justificado.

Esse protocolo deve estabelecer mecanismos para que os requisitos da contratação, os termos editalícios e contratuais, bem como as políticas e normas do órgão, sejam acessíveis, compreendidos e observados pelo preposto e por todos os funcionários da contratada que tenham contato com o órgão, particularmente os seguintes elementos: 1) PSI; 2) política de controle de acesso (PCA); 3) metodologia de desenvolvimento de sistemas (MDS); e 4) normas gerais de pessoal (comportamento, acesso, identificação, ética, sigilo etc.).

O protocolo de comunicação descreve, por exemplo, a periodicidade das reuniões entre as partes (e.g. mensal), os modelos da pauta da reunião entre o órgão e a contratada no início da execução contratual (reunião de alinhamento de entendimentos e expectativas entre as partes), dos relatórios mensais sobre a execução do serviço pela contratada, da pauta das reuniões mensais entre contratante e contratada para discutir esses relatórios, dos ofícios de comunicação de problemas, da pauta da reunião de encerramento do contrato etc.

Toda a interação com a contratada deve ser sempre documentada nos autos do processo de fiscalização, de modo que haja rastreabilidade dos fatos ocorridos ao longo da vigência do contrato, tanto por parte do órgão como por parte das instâncias de controle.

Tratativas verbais não têm valor se houver problemas a ponto de ser necessário aplicar sanções à empresa. Portanto, é importante ter o registro dos eventos que caracterizem comportamentos irregulares ao longo do tempo e que motivem aplicação de sanções, em especial as mais severas. Na IN - SLTI 4/2010 é prevista a manutenção do Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato¹⁰⁰.

2.1) Fundamentação legal:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 58, inciso III, art. 67, § 1º; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso I; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “g”; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII¹⁰¹.

3) Definição da forma de pagamento do serviço, devidamente justificada:

Trata do detalhamento dos valores ou percentuais que serão pagos ao longo da execução do contrato, com as devidas justificativas, lembrando que se deve estabelecer forma de pagamento que condicione a remuneração da contratada à entrega dos produtos ou serviços contratados. Por exemplo, pagamentos mensais de serviços contínuos, feitos após avaliação dos níveis de serviço entregues, ou pagamentos por produtos entregues em cada etapa de um serviço, de acordo com cronograma físico-financeiro.

3.1) Fundamentação legal:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 58, inciso III; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso I; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alíneas “e” e “f”; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII¹⁰².

- 4) Definição do método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento provisório.

É necessário definir como o fiscal do contrato designado formalmente pela autoridade competente efetuará o recebimento provisório. No caso do recebimento de serviços, os critérios de avaliação devem abranger métricas, inclusive de qualidade, segundo parâmetros e prazos aceitáveis.

No caso de serviços, é importante que a área requisitante também participe dessa etapa, pois o fiscal tem condições de avaliar os produtos entregues sob a ótica da conformidade com o contrato e com os padrões de TI do órgão. Entretanto, a área requisitante deve emitir parecer sobre a aderência dos artefatos aos requisitos da contratação voltados ao negócio, de modo que o órgão tenha maior garantia de que os produtos e serviços entregues produzirão os resultados pretendidos e de que a necessidade do órgão que gerou a contratação seja atendida. Portanto, é interessante que haja um duplo recebimento, pelo fiscal e por representante da área requisitante.

Para tornar o trabalho mais previsível e passível de ser assumido por um substituto (e.g. em função de afastamentos do fiscal, como férias), uma boa prática é basear o recebimento provisório em uma lista de verificação (*checklist*).

- 4.1) Fundamentação legal:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 40, inciso, XVI, art. 73, inciso I, alínea “a”, inciso II, alínea “a”; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso I; Decreto 2.271, art. 3º, § 1º; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “a” Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII ¹⁰³.

- 5) Definição do método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação aos termos contratuais e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento definitivo.

Assim como no caso do recebimento provisório, o recebimento definitivo, feito por parte do servidor ou da comissão designada formalmente pela autoridade competente, deve basear-se em uma lista de verificação. Deve-se verificar se o objeto foi devidamente executado e se as condições contratuais foram devidamente seguidas, abrangendo, além da execução do objeto propriamente dito, elementos como a regularidade previdenciária, fiscal e trabalhista.

- 5.1) Fundamentação legal:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 40, inciso, XVI, art. 73, inciso I, alínea “b”, inciso II, alínea “b”; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso I; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “a”; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII¹⁰⁴.

- 5.2) Considerações: com relação ao recebimento de serviços, no art. 73, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/1993, há uma segregação de funções entre o fiscal do contrato, que efetua o recebimento provisório, e o servidor ou comissão de recebimento, que efetua o recebimento definitivo.

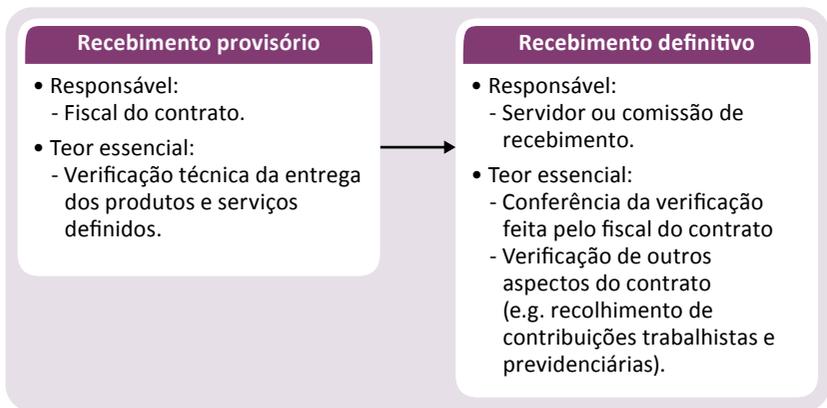
Vale lembrar que o fiscal é responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato, devendo anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º¹⁰⁵).

Assim, é de se esperar que o termo circunstanciado relativo ao recebimento provisório deve pautar-se nessas obrigações e seu teor deve base-

ar-se no que foi observado ao longo do acompanhamento e fiscalização. Por exemplo, no caso de serviços para os quais sejam previstos níveis mínimos de serviço exigidos, o fiscal deve informar no recebimento provisório se esses níveis foram alcançados ou não, embasando como chegou a esse juízo.

Por outro lado, o servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo deve verificar o trabalho feito pelo fiscal e verificar todos os outros aspectos do contrato (e.g. uso de uniformes pelos funcionários da contratada, recolhimento de contribuições trabalhistas e previdenciárias). A segregação de funções exposta é sintetizada na Figura 4.

Figura 4 – Distinção entre recebimento provisório e definitivo de serviços



Para que o fiscal do contrato concentre-se na avaliação técnica dos produtos e serviços entregues, no caso do recebimento provisório de serviços, a verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento devem ficar a cargo da comissão de recebimento, responsável pelo aceite definitivo, que pode con-

tar com apoio de unidade da área administrativa que execute essa atividade. Na IN - SLTI 4/2010, as atividades relativas à gestão contratual são distribuídas para diversos atores ([art. 25, inciso III](#)¹⁰⁶).



Como há uma segregação de funções nos dois aceites, o fiscal do contrato não deve fazer parte do aceite definitivo.

É importante ressaltar que o recebimento de serviços é diferente do recebimento de bens. Os dois recebimentos são definidos em incisos separados do art. 73. O recebimento provisório de bens é mais simples do que o correspondente para serviços, pois o termo circunstanciado de serviços envolve um parecer sobre o serviço entregue, enquanto que o recebimento provisório de bens é basicamente uma declaração de que o objeto foi entregue, para depois haver a verificação da conformidade do material entregue com a especificação.



A nota fiscal (ou a fatura) deve ser objeto do recebimento definitivo, mas não do recebimento provisório. É conveniente que a nota fiscal de serviços seja emitida após o recebimento definitivo, visto que, havendo rejeição total ou parcial dos serviços, fica a nota fiscal previamente emitida estabelecendo valor que não poderá ser aceito pela Administração, mas que já terá gerado efeito tributário.

Também é importante lembrar que o aceite definitivo não se confunde com a liquidação da despesa, que é atribuição da área contábil. O aceite definitivo é insumo para a liquidação da despesa ([Lei 4.320/1964, art. 63](#)¹⁰⁷).

- 6) Procedimento de verificação do cumprimento da obrigação da contratada de manter todas as condições nas

quais o contrato foi assinado durante todo o seu período de execução

Entre essas condições estão as de habilitação, as de atendimento aos critérios técnicos obrigatórios e pontuáveis da licitação (no caso de licitações do tipo “técnica e preço”), assim como os termos da proposta, o que também se aplica, no que couber, aos casos de contratações diretas (dispensas ou inexigibilidades de licitação), inclusive de empresas públicas, e de adesões a atas de registro de preço.

6.1) Fundamentação legal:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 55, inciso XIII; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso I; IN - SLTI 4/2010, art. 25, inciso III, alíneas “e” e “I”¹⁰⁸.

7) Sanções, glosas e rescisão contratual, devidamente justificadas, bem como os respectivos procedimentos para aplicação.

Devem ser definidas as sanções para os casos de descumprimento das obrigações estabelecidas, sendo importante que, para cada obrigação, haja uma sanção específica. Os procedimentos para aplicar essas sanções devem estar definidos no edital e no contrato, observando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (Lei 9.784/1999, art. 2º, caput¹⁰⁹), isto é, o rigor de cada penalidade tem que ser proporcional ao dano que possa ser causado pela contratada. Também devem ser estabelecidas as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo (e.g. se um canal de comunicação com a internet deixa de funcionar por dois dias, o valor correspondente do serviço deve ser descontado da respectiva fatura). Adicionalmente, deve ser prevista a possibilidade de uso de garantias contratuais na aplicação de penalidades.

O estabelecimento de sanções atreladas às diversas obrigações da contratada é um elemento essencial para que o órgão tenha instrumentos para trazer o contrato à normalidade.

Sem a aplicação de sanções, para todos os efeitos, a contratada não tem nada que a desabone e, portanto, continua apta a participar de qualquer licitação da APF. Em consequência, se o órgão não fizer a gestão adequada de seus contratos, os maus fornecedores poderão voltar a contratar com o órgão sem qualquer restrição e também não terão impedimentos para participar de licitações nos outros órgãos da APF.

7.1) Fundamentação legal:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 55, incisos de VI a IX, art. 58, inciso IV, art. 77, art. 87; Lei 10.520/2002, art. 3º, incisos I e III; Lei 9.784/1999, art. 2º, caput, parágrafo único, inciso VII, art. 50, inciso II e § 1º, art. 68; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “h”, art. 17, § 1º, inciso IX ¹¹⁰.

- 8) Garantias de execução contratual, quando necessário
- Essas garantias poderão ser consumidas em caso de infração de algum dispositivo do contrato por parte da contratada (e.g. cobrir o valor relativo à aplicação de multa).

8.1) Fundamentação legal: Lei 8.666/1993, art. 55, inciso VI, art. 56 ¹¹¹.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

a fundamentação legal que consta dos subitens anteriores, além da IN - SLTI 4/2010, art. 17, § 1º, inciso VI ¹¹².

c| O QUE FAZER:

- 1) A gestão técnica dos contratos de soluções de TI deve competir formalmente à área de TI do órgão.
- 2) Não é definido na legislação qual é a periodicidade das verificações do cumprimento da obrigação da contratada de manter todas as condições nas quais foi assinado o contrato durante todo o período de sua execução. Como boa prática, devem-se efetuar essas verificações pelo menos anualmente, bem como nas prorrogações e repactuações.
- 3) Caso sejam exigidas garantias, devem ser as menores possíveis, dentro do necessário, pois podem limitar a competição.
- 4) As sanções previstas no [art. 87 da Lei 8.666/1993](#)¹¹³ são genéricas, de maneira que sozinhas não permitem uma atuação eficaz e eficiente dos atores envolvidos na gestão do contrato. Entretanto, o inciso II do artigo citado indica que multas específicas têm que ser elaboradas para cada contrato, de forma que sejam atreladas ao objeto em questão.

Inicialmente, é necessário definir o processo de aferição da desconformidade que leva à sanção (e.g. cálculo do nível de serviço obtido). Em seguida, deve-se estabelecer a multa correspondente à desconformidade, com a respectiva forma de cálculo, que deve ser a mais simples possível, pois do contrário, é mais difícil garantir sua aplicação.

As multas devem ser ajustadas ao prejuízo causado ao órgão. Multas genéricas e elevadas acabam sendo ineficazes, pois em uma só aplicação podem consumir toda a margem de lucro da contratada, tornando o contrato inviável.

Adicionalmente, é necessário definir o que fazer se as multas se acumularem, como no caso de descumprimento.

mento contumaz do contrato por parte da contratada.
Por exemplo:

- a) se um produto for recusado duas vezes, deve ser aplicada uma determinada multa;
- b) se o número de recusas de um mesmo produto for igual ou maior que três, aplicar multa mais severa;
- c) se o teto de 10% do valor do contrato for alcançado em multas, efetuar distrato e avaliar a hipótese de aplicar suspensão de contratar com o órgão ou declarar a inidoneidade da empresa para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Lembra-se que a atividade de aplicação de sanções costuma ser trabalhosa e desgastante, pois envolve reunir-se com a contratada para tentar resolver o problema antes de partir para a aplicação da sanção, registrar os contatos com a contratada (e.g. mediante atas de reunião), juntar as evidências do descumprimento para embasar a recomendação do fiscal a respeito da aplicação da sanção pela área administrativa e analisar a defesa da contratada. Assim, essa atividade tem que ser conduzida com cuidado, para que o esforço empreendido tenha consequência.

Os procedimentos de identificação das infrações e de aplicação das respectivas sanções têm que ser definidos na etapa de planejamento da contratação e aplicados diligentemente pelos responsáveis pela gestão contratual e pela área administrativa.

- 5) Nos contratos em que os funcionários da contratada trabalhem dentro das instalações do órgão, em regime de postos de trabalho ou não, é prudente que sejam executados procedimentos de verificação da situação de cada funcionário nos moldes do Anexo IV da IN -

SLTI 2/2008, de modo a diminuir o risco de a instituição enfrentar demandas na Justiça Trabalhista com base no [inciso V da Súmula - TST 331](#)¹¹⁴, que é um inciso decorrente do julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade 16 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), referente ao § 1º do art. 71 da Lei 8.666/1993. Embora a inadimplência de empresa contratada pelo Poder Público com relação a encargos trabalhistas não transfira, em princípio, à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento ([Lei 8.666/1993, art. 71, § 1º](#)¹¹⁵, cuja aplicação foi confirmada pela ADC 16), a Justiça Trabalhista pode, em função do caso concreto, caracterizar a responsabilidade do órgão em termos de omissão culposa da Administração em relação à fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. Adicionalmente, de acordo com o § 2º do art. 71 da Lei 8.666/1993, “A Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato”.

- 6) Em contratos com pagamentos por produtos ao longo do contrato, para evitar que o órgão se veja com vários artefatos já pagos, mas que não funcionem em conjunto, pode ser interessante definir o pagamento de parte do valor do contrato após a verificação da integração de todos os artefatos entregues em ambiente de produção, isto é, com a solução totalmente operacional.

D| O QUE NÃO FAZER

- 1) Não devem ser propostas ordens de serviço genéricas, ou seja, que especifiquem o serviço sem mensuração atrelada, de modo que seja possível a comparação entre o previsto e o executado. Com isso, evita-se o pagamento por serviços não recebidos corretamente.
- 2) Uma falha comum na Administração é a não aplicação das sanções previstas, quando estas são realmente devidas. O modelo de gestão do contrato deve pre-

ver sanções que sejam razoáveis e o gestor do contrato não deve se abster de solicitar a sua aplicação de forma tempestiva.

E| CONSIDERAÇÕES:

- 1) Se o órgão não estabelecer apropriadamente os modelos de execução do objeto e de gestão do contrato e não exercitar as regras previstas nesses modelos, provavelmente não avaliará adequadamente os produtos e serviços entregues. Assim, não aplicará sanções à contratada no caso de descumprimento do contrato, bem como pagará sem saber exatamente o que recebe em troca.
- 2) A aplicação de glosa para um determinado evento não exclui a aplicação de multa prevista para esse mesmo evento.

F| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Pagamentos indevidos por serviços parcialmente executados ou não executados.
 - (1) *a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que o fiscal e a comissão de recebimento tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.*
- 2) Pagamentos superfaturados, isto é, com valores acima dos previstos no contrato.
 - 2.1) Sugestões de controles internos:
 - (1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

3) Expectativa equivocada da participação de atores no planejamento da contratação.

Por exemplo, caso a equipe de planejamento da contratação não contenha servidor da área administrativa, pode esperar que essa área cuide da definição da logística de implantação da solução e, dessa forma, não planejar adequadamente a implantação.

3.1) Sugestões de controles internos:

(1) a equipe de planejamento da contratação deve vislumbrar as etapas necessárias para que todos os produtos e serviços previstos na solução sejam entregues, de modo a especificar aspectos como a logística da implantação da solução, em especial no modelo de execução do objeto. Deve buscar auxílio junto a outras unidades quando necessário, ao invés de esperar que estas unidades atuem espontaneamente. Adicionalmente, devem-se vincular sanções a cada obrigação estabelecida.

3.2) Considerações: como a logística e as sanções são intimamente ligadas à natureza da solução, não é razoável esperar que servidores que não estejam familiarizados com a solução consigam defini-las sem o apoio da equipe de planejamento da contratação.

4) Aproveitamento de edital ou adesão a uma ata de registro de preço de outra instituição mais madura que contenha modelos de execução do objeto e de gestão do contrato para os quais o órgão não está preparado.

Por exemplo, o acompanhamento do contrato pode incluir a entrega de relatórios mensais sobre a sua execução e multas previstas para algumas desconformidades por parte da contratada. Assim, se forem identificados problemas que poderiam ter sido evita-

dos mediante a análise desses relatórios sem que tenha havido ação do responsável a respeito (e.g. não aplicou advertência ou multa prevista no contrato), o fiscal do contrato e os demais envolvidos na gestão contratual terão que explicar por que não sugeriram a aplicação de sanção à contratada.

4.1) Sugestões de controles internos:

(1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento da contratação de, antes de aproveitar edital de outra instituição ou propor a adesão a uma ata de registro de preço, executar os seguintes procedimentos:*

a. planejar a contratação, pelo menos com a elaboração dos estudos técnicos preliminares, para que o órgão reflita sobre a necessidade da solução e sobre outros elementos, tais como as quantidades de itens necessárias para o órgão atender à sua necessidade de negócio; os riscos envolvidos no âmbito do órgão; as providências para adequação do ambiente do órgão em função do impacto esperado dos trabalhos da contratada durante a construção, implantação e operação da solução, bem como da solução após a sua implantação;

b. com base nos elementos do planejamento da contratação do órgão, avaliar todas as condições estabelecidas no contrato e decidir: 1) se é possível cumpri-las; 2) se são suficientes para que o órgão atenda à sua necessidade. Do contrário, a equipe de planejamento da contratação deve alterá-las, no caso de aproveitamento de edital, ou não aderir à ata de registro de preço.

Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

- 5) Aproveitamento de edital ou adesão a uma ata de registro de preço de outra instituição menos madura que contenha modelos de execução do objeto e de gestão do contrato considerados insuficientes ao órgão (e.g. conjunto de sanções limitado).

5.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

- 6) Contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) sem que haja modelos adequados de execução do objeto e de gestão do contrato.

6.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento da contratação de elaborar os mesmos artefatos necessários para as contratações via licitação (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência ou projeto básico) nas contratações diretas, inclusive de empresas públicas. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.*

- 7) Falta de instrumentos formais para trazer o contrato à normalidade no caso de desconformidades na execução do objeto (e.g. qualidade dos produtos abaixo do definido no contrato, atraso nas entregas).

O fiscal do contrato não dispõe de condições adequadas para trazer o contrato à normalidade quando este apresentar somente as sanções genéricas previstas no art. 87 da Lei 8.666/1993, que tratam basicamente sobre o descumprimento total ou parcial do objeto.

7.1) Sugestões de controlos internos:

- (1) a equipe de planeamento da contratação deve definir claramente os critérios de qualidade a serem verificados nos produtos e serviços entregues;
- (2) a equipe de planeamento da contratação deve prever os procedimentos de recusa dos produtos e serviços, caso não atendam aos critérios estabelecidos;
- (3) a equipe de planeamento da contratação deve especificar cuidadosamente as sanções e glosas passíveis de serem aplicadas à contratada, em especial com relação aos seguintes aspectos:
 - a. atrelar multas às obrigações da contratada estabelecidas no modelo de execução do objeto (e.g. multas por atraso de entrega de produtos e por recusa de produtos);
 - b. definir o rigor de cada multa de modo que seja proporcional ao prejuízo causado pela desconformidade;
 - c. definir o processo de aferição da desconformidade que leva à multa (e.g. cálculo do nível de serviço obtido);
 - d. definir a forma de cálculo da multa, de modo que seja o mais simples possível;
 - e. definir o que fazer se as multas se acumularem (e.g. distrato);
 - f. definir as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo.

- 7.2) Considerações: no caso de contratação de serviços de desenvolvimento de *software*, o órgão deve contar com metodologia de desenvolvimento de sistemas (MDS), formalmente aprovada, de modo a ter parâmetros para o estabelecimento do modelo de execução do objeto.
- 8) Recusa dos servidores mais capacitados do órgão para exercerem a função de fiscal de contrato ou participarem de comissões de recebimento, por considerarem alto o risco de serem responsabilizados caso alguma irregularidade na gestão contratual seja identificada.

8.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a alta administração deve publicar normativo definindo qual é a unidade gestora de cada solução de TI do órgão, que normalmente é a área requisitante da solução, e quais são as obrigações dessa unidade com relação à solução de TI. Entre essas obrigações, deve estar incluída a homologação dos produtos entregues ao longo do contrato, a capacitação dos diversos atores envolvidos com o uso da solução e a priorização das mudanças da solução ao longo do tempo, o que colabora com o fiscal e com a comissão de recebimento na execução do contrato. A Portaria - TCU 276/2008, disponível no portal do TCU, é um exemplo de normativo desse tipo.*

8.2) Comentários:

- (1) *um órgão que disponha de processos de trabalho normatizados e que sejam efetivamente seguidos nos planejamentos das contratações e na gestão de seus contratos apresenta menos riscos para os participantes da gestão do contrato do que um*

ambiente não regrado. Em um ambiente organizado, os procedimentos de gestão contratual são bem planejados (e.g. definição de lista de verificação para o aceite provisório em tempo de planejamento da contratação, e não durante a gestão contratual), bem como os papéis de cada ator envolvido na gestão contratual são explicitados e seguidos, distribuindo a carga de trabalho e as responsabilidades, que, de outra forma, tendem a recair sobre o fiscal do contrato.

6.3.7 FORMA DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

A| O QUE É:

Forma como o fornecedor é escolhido, seja por uma licitação, seja por uma contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação). Se for por licitação, há modalidades (e.g. pregão e concorrência) e tipos (e.g. “menor preço” e “técnica e preço”). A modalidade pregão embute o tipo “menor preço”.

Os elementos básicos da seleção do fornecedor são os seguintes:

- 1) justificativas da classificação do serviço como comum ou não. Neste ponto, é pertinente trazer o entendimento contido no Acórdão 2.471/2008-Plenário:

9.2.2. Levando-se em conta que, devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos, bem como a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, como regra, esses bens e serviços de TI devem ser considerados comuns.



Portanto, via de regra, os bens e serviços de TI devem ser considerados comuns.

- 1.1) Fundamentação legal: Lei 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único; Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, item 9.2.2; IN - SLTI 2/2008, art. 26, parágrafo único (alterada pela IN - SLTI 3/2009); Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII ¹¹⁶.
- 2) justificativas para o tipo e a modalidade de licitação adotados ou para a contratação direta

A escolha da modalidade e do tipo de licitação ou a opção por contratação direta deve ser consequência do estudo da solução de TI e do mercado que a oferece (escopo dos estudos técnicos preliminares), e não uma decisão prévia. Por exemplo, se há no mercado produtos que atendam aos requisitos que o órgão estabeleceu e esses requisitos possam ser descritos de forma objetiva em termos de qualidade e desempenho e em termos de prática de mercado, a regra é licitar via pregão, na forma eletrônica. Entretanto, se o órgão concluir que há somente um fornecedor que atenda à sua necessidade, tal fato deve ser demonstrado exaustivamente, podendo-se efetuar a contratação por inexistência de licitação.

- 2.1) Fundamentação legal:

- (1) Lei 8.666/1993, art. 22, incisos de I a V, § 8º, art. 45, §§ 1º, 4º e 5º, art. 46; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII ¹¹⁷ – escolha da modalidade e do tipo de licitação;
- (2) Lei 8.666/1993, art. 45, § 4º; Lei 10.520/2002, art. 1º, art. 4º, inciso X; Lei 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto 5.450/2005, art. 4º, caput; Decreto 7.174/2010, art. 9º, §§ 1º e 2º; Acórdão 2.471/2008-Plenário, item 9.2.1; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único,

inciso VII ¹¹⁸ – a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados como comuns deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade de pregão, como regra, na forma eletrônica;

- (3) **Decreto 7.174/2010, art. 9º, §§ 3º e 4º** ¹¹⁹ – licitações do tipo “técnica e preço”;
- (4) **Lei 8.666/1993, arts. 24, 25 e 89; Lei 8.429/1992, art. 10, inciso VIII; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII** ¹²⁰ – justificativas da contratação direta;
- (5) **Lei 8.666/1993, art. 26** ¹²¹ – no caso de contratações diretas, as justificativas previstas nesse artigo.

B| CONSIDERAÇÕES:

- 1) Há uma crença bastante disseminada no mercado de que a licitação por “técnica e preço” seria mais segura do que a correspondente por pregão, pois a licitação por pregão usa como critério essencial o preço, o que pode levar o órgão a contratar soluções que não lhe atendam ou sejam de baixa qualidade.

A licitação por pregão se baseia nos critérios obrigatórios e na seleção da proposta com o menor preço, desde que essa proposta atenda a esses critérios. A equipe de planejamento deve especificar os requisitos que atendam à necessidade da contratação, ainda que, no pior caso, esses requisitos restrinjam a competição a um nicho de soluções mais sofisticadas e, provavelmente, mais caras do que outras soluções do mercado. Se houver justificativas para os requisitos mais limitantes, a competição deve ocorrer entre as soluções mais elaboradas, pois somente elas atendem à necessidade da contratação, de modo que seja buscada a solução mais barata desse nicho (soluções sofisticadas), e não a mais barata de todo o mercado. Ou

seja, o nicho de mercado que deverá competir é definido pela necessidade da contratação, e não pela definição prévia de comprar a solução mais barata possível.

Por exemplo, a decisão de contratar um conjunto de *netbooks*, *notebooks* de configuração intermediária ou *notebooks* sofisticados depende de qual será o uso desse conjunto de equipamentos. Se o órgão necessitar de um conjunto de *notebooks* sofisticados, o que deve ser devidamente justificado (*vide* item “6.1.1. Necessidade da contratação”), como no caso da necessidade de edição de vídeo em campo, o pregão deverá selecionar o *notebook* mais barato desse nicho de mercado (*notebooks* sofisticados). Uma eventual proposta de *netbook* não poderá ser aceita, por melhor que seja o modelo ofertado e por mais barata que seja a proposta, porque esse tipo de equipamento não atende às especificações de um *notebook* sofisticado, não atendendo à necessidade da contratação, como a edição de vídeo em campo no exemplo citado.

No Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário é exposto o raciocínio de que as soluções de TI, via de regra, seguem padrões de qualidade e desempenho de mercado, de modo que, normalmente, podem ser consideradas como conjuntos de bens e serviços comuns. Assim, devem ser contratadas via pregão. Esse entendimento também foi cristalizado na IN - SLTI 2/2008, art. 26, parágrafo único. Combinado com esse dispositivo, o Decreto 5.450/2005, art. 4º, § 1º, define que as contratações de bens e serviços comuns devem ocorrer, como regra, via pregão eletrônico. Do contrário, é necessário justificar a inviabilidade técnica que levou ao uso do pregão presencial.

Adicionalmente, vários gestores tentam justificar o uso do tipo “técnica e preço” com base na complexidade, na busca da qualidade ou na criticidade das soluções contratadas. Na verdade, a origem do uso do tipo “técnica e preço” para as licitações de TI não tem nada a ver com esses argumentos. O uso da “técnica e

preço” para licitações de TI foi adotado para viabilizar a aplicação do direito de preferência, previsto no art. 3º da Lei 8.248/1991, de modo que as propostas pudessem ser consideradas equivalentes e, a partir daí, selecionar aquela que tivesse maior grau de “nacionalização” (e.g. apresentar produto produzido no Brasil ou produzido com tecnologia nacional). Ou seja, a obrigatoriedade que existia para o uso do tipo “técnica e preço” para licitações de TI tinha fundamento na proteção do mercado, não em complexidade, qualidade ou criticidade. Vale ressaltar que no Acórdão 1.114/2006-TCU-Plenário é deixado claro que a complexidade não é característica incompatível com os bens comuns.

A MODALIDADE CONVITE PARA BENS E SERVIÇOS COMUNS NÃO DEVE SER UTILIZADA, dado que restringe a competitividade, pois o órgão pode convidar poucas empresas. Empresas que poderiam se interessar não chegam a ter ciência da licitação. A modalidade convite também compromete a transparência do certame, considerando que os órgãos normalmente não publicam o extrato dos convites no DOU. Com a modalidade citada, também se aumenta a chance de conluio entre as licitantes, pois, no convite, poucas empresas interagem presencialmente e podem combinar preços no momento da licitação. Por fim, uma empresa, em acordo com servidores do órgão, pode obter propostas com valores maiores com outras empresas, de modo a simular uma competição em que ela saiba de antemão que vencerá, configurando-se a conhecida “cobertura” de licitação, situação na qual há grande probabilidade de ser ofertado preço acima da faixa praticada normalmente no mercado.

c) RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Contratação de solução de TI por licitação do tipo “técnica e preço” por valor superior aos de outras licitações similares feitas na modalidade pregão, em função

da aparente segurança que o tipo de licitação “técnica e preço” traria no sentido de obter soluções de melhor qualidade, em comparação com licitações na modalidade “pregão”.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *se a solução for constituída de bens e serviços comuns, a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer a modalidade de licitação pregão, como regra eletrônico. Lembra-se o entendimento contido no item 9.2.2 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, de que, como regra, bens e serviços de TI devem ser considerados comuns.*

1.2) Considerações:

- (1) *vale lembrar que a definição cuidadosa dos requisitos, do modelo de execução do objeto e do modelo de gestão do contrato aumenta a probabilidade de contratar produtos e serviços de qualidade. Os requisitos deverão filtrar os produtos que não atendem à necessidade do órgão e os fornecedores deverão avaliar o risco de não cumprir as atividades previstas no modelo de execução do objeto, levando à aplicação das penalidades estabelecidas no modelo de gestão do contrato. Por exemplo, produtos de baixa qualidade tendem a apresentar problemas com frequência, ao ponto da empresa não conseguir atender aos níveis de serviço relativos a consertos, resultando na aplicação de sanções à empresa contratada, inclusive a declaração de inidoneidade, impedindo-a de contratar com o órgão que celebrou o contrato e com os demais órgãos da Administração Pública ([Lei 8.666/1993, art. 87](#)¹²²).*

- 2) Conluio entre as licitantes em licitações presenciais.
 - 2.1) Sugestões de controles internos:
 - (1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*
 - 2.2) Considerações:
 - (1) *vale lembrar que licitações presenciais aumentam a probabilidade de conluio entre as licitantes, pois todas se veem no mesmo ambiente, de modo que podem se identificar e interagir para combinar preços e resultados. No pregão eletrônico, as identidades das licitantes só são conhecidas ao final da fase de lances. Adicionalmente, no pregão eletrônico há maior publicidade do certame e maior facilidade de participação de empresas da mesma localidade do órgão licitante e de empresas de todo o Brasil, o que também dificulta a formação de conluio.*

6.3.8 CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

A| O QUE É:

os critérios de seleção são o meio de diferenciar as propostas apresentadas e fazer sobressair a proposta mais vantajosa para a Administração, respeitando o princípio da isonomia entre as licitantes. As informações desse item serão fundamentais para a elaboração do edital de licitação.

As licitações devem apresentar os seguintes grupos de critérios de seleção, conforme o caso:

1) critérios de habilitação

Têm como objetivo essencial filtrar as empresas que pertencem a um determinado mercado (do ramo que se quer contratar), que estejam adimplentes com as obrigações fiscais e que tenham condições financeiras de arcar com as obrigações do contrato. O não atendimento aos critérios exigidos de habilitação implica a inabilitação. A área de TI pode colaborar essencialmente apresentando critérios ligados à competência técnica, como o conteúdo de atestados de capacidade técnica, e à exigência ou não de vistoria das instalações do órgão, bem como o que será vistoriado, os procedimentos para execução da vistoria (e.g. agendamento) e os responsáveis por esses procedimentos.

1.1) Fundamentação legal:

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI; Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, art. 27, inciso II, art. 30, art. 44, § 1º; Lei 10.520/2002, art. 3º, incisos I e III; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso VII, alínea “c”; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII ¹²³;

1.2) Considerações:

- (1) *caso a execução de vistoria seja considerada indispensável, a equipe de planejamento da contratação deve definir previamente o que será mostrado a todas as licitantes, de modo a haver isonomia entre elas. Vale lembrar que efetuar vistoria gera custo para cada licitante, em especial, se não houver unidade dela (e.g. filial) na cidade em que a vistoria ocorrer, de modo que deve ser avaliado se essa opção limita ou não a competição;*

2) critérios técnicos obrigatórios e opcionais, se for o caso.

Destinam-se à avaliação técnica das propostas das licitantes, sendo essencial que exista demonstração do nexo entre a exigência ou a pontuação estabelecida e o benefício que se pretende obter na execução do contrato. É vedada a exigência ou valoração de qualquer aspecto técnico impertinente ou irrelevante para o objeto pretendido.

São fixados parâmetros técnicos mínimos a serem exigidos, abaixo dos quais qualquer proposta é considerada desclassificada (critérios obrigatórios). Nas licitações dos tipos “técnica e preço” e “melhor técnica”, deve-se, adicionalmente, estabelecer escalas de valoração dos parâmetros técnicos que permitam avaliar a vantagem estritamente técnica de cada proposta (critérios opcionais).

Os critérios técnicos obrigatórios e pontuáveis devem ser baseados nos requisitos da solução estabelecidos no item “6.1.3. Requisitos da contratação” e, portanto, deverão constar explicitamente das propostas para efeito de julgamento. Entretanto, alguns requisitos podem ser intrínsecos ao próprio modelo de execução do objeto (e.g. obrigatoriedade de uso da metodologia de desenvolvimento de sistemas do órgão - MDS) e, portanto, não se tornam critérios técnicos obrigatórios ou opcionais para avaliação das propostas.

Nas licitações dos tipos “técnica e preço” e “melhor técnica”, deve-se elaborar planilha contendo a contribuição percentual de cada critério técnico de pontuação com relação ao total de pontos da avaliação técnica, de modo que fique evidenciada a coerência entre a relevância de cada critério pontuável com a respectiva pontuação.

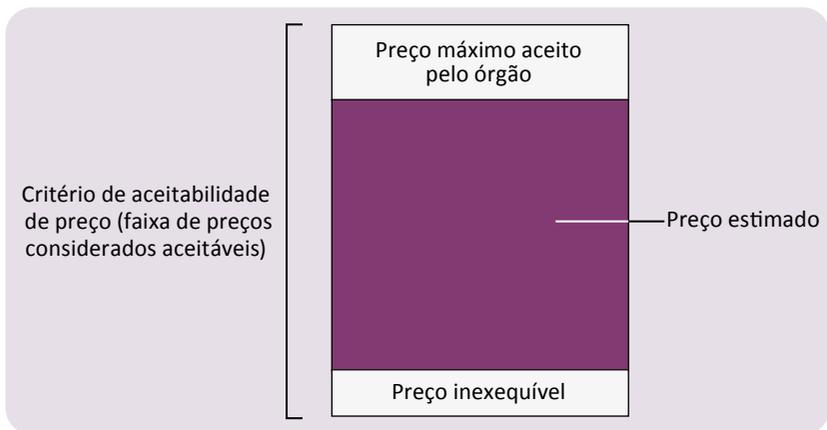
2.1) Fundamentação legal:

Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, art. 70, caput; Lei 8.666/1993, art. 3º, § 1º, art. 6º, inciso IX, alíneas de “c” a “d”, art. 44, § 1º; Lei 10.520/2002, art. 3º, incisos de I a III; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso VII, alíneas “a”, “b”, “d” a “g”, §§ 4º e 5º; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII ¹²⁴.

3) critério de aceitabilidade de preços unitários e global

Destina-se à verificação da compatibilidade dos preços ofertados com os preços praticados no respectivo mercado. O critério de aceitabilidade de preço é uma faixa entre o preço máximo e o preço inexequível. Assim, é necessário definir o valor máximo que o órgão aceita para contratar a solução, bem como o valor inexequível. O preço estimado, portanto, está dentro desta faixa, como é ilustrado na Figura 5.

Figura 5 – Critério de aceitabilidade de preço



Se o preço estimado é resultado do cálculo de uma média de preços, isto significa que os preços acima ou

abaixo da média usados no cômputo foram considerados como legítimos, senão não poderiam ter entrado no cálculo da estimativa. Como consequência, um preço final maior ou menor do que o estimado pode ser válido, desde que esteja dentro da faixa estabelecida pelo critério de aceitabilidade de preço. Como é exposto no item “6.3.9. Estimativas dos preços”, é necessário elaborar critério de aceitabilidade de preço para o valor total da contratação (preço global) e para cada item da solução (preço unitário), para evitar o chamado “jogo de planilha”.

3.1) Fundamentação legal:

Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “e”, art. 40, inciso X, art. 48, inciso II; Lei 10.520/2002, art. 4º, inciso XI; Decreto 2.271/1997, art. 3º, § 2º; Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário, itens 31 e 32 do voto do Ministro-Relator; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII ¹²⁵.

3.3) Considerações: a partir do preço estimado, é feita a adequação orçamentária da contratação, que envolve a reserva de parte do orçamento disponível para contratações de TI para a contratação em tela (vide item “6.3.10. Adequação orçamentária”). Portanto, se a estimativa não for bem elaborada, pode haver exagero na alocação orçamentária para cima ou para baixo, isto é, pode ser alocado mais orçamento do que o necessário, impedindo ou atrasando a contratação de outras soluções, ou podem ser reservados menos recursos do que a solução em tela efetivamente precisa para ser contratada, o que pode resultar na impossibilidade da contratação.

4) critério de julgamento das propostas (tipo de licitação)

Destina-se à avaliação global das propostas das licitantes para escolha daquela mais vantajosa, entre as propostas das proponentes habilitadas e classificadas pelo atendimento às exigências técnicas mínimas, seja considerando somente o aspecto do preço (tipo “menor preço”), seja considerando conjuntamente os aspectos técnicos e de preço (tipos “técnica e preço” e “melhor técnica”).

4.1) **Fundamentação legal: Lei 8.666/1993, art. 45; IN - SLTI 4/2010, art. 20, parágrafo único** ¹²⁶.

4.2) Considerações: vale lembrar que, apesar do critério de julgamento ser o menor preço nas licitações feitas na modalidade pregão, são definidos critérios mínimos que têm que ser atendidos pela proposta da empresa vencedora da etapa de lances, sob pena de desclassificação da proposta.

5) critérios de preferência e de desempate

Destina-se a prover um método para determinação do vencedor de um certame entre aqueles mais bem classificados, depois de aplicados todos os critérios anteriores, visto serem todas essas propostas igualmente vantajosas. Por exemplo, dar preferência às ME e EPP.

5.1) Fundamentação legal: **Lei Complementar 123/2006, art. 44, caput; Lei 8.248/1991, art. 3º, incisos I e II e § 2º; Lei 8.666/1993, art. 3º, § 2º; Decreto 7.174/2010, art. 8º; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII** ¹²⁷.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

a fundamentação legal que consta dos subitens anteriores, além da **IN - SLTI 4/2010, art. 17, § 1º, inciso X** ¹²⁸.

c| O QUE FAZER:

- 1) A aferição da experiência das licitantes pode se dar por meio de atestados de serviços realizados, desde que tomados os seguintes cuidados:
 - a) no caso de serviços, deve referir-se somente à experiência em serviços e ambientes relevantes para o objeto do contrato;
 - b) deve-se permitir o somatório de atestados nos casos em que a aptidão técnica das licitantes puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado;
 - c) deve-se evitar:
 - (1) a supervalorização da experiência no balanço geral da pontuação técnica possível;
 - (2) a exigência de número excessivo de atestados de experiência para obter pontuação nesse quesito;
 - (3) a pontuação progressivamente proporcional ao número de atestados apresentados, pois a experiência não necessariamente indica melhor desempenho e essa supervalorização restringe a competitividade no certame;
 - (4) o estabelecimento de limitação temporal para aceitação de atestados, ou seja, não se pode rejeitar atestado devido à sua antiguidade;
 - (5) o estabelecimento de qualquer distinção ou tratamento desigual entre atestados de serviços prestados a organizações públicas e a organizações privadas.

d| O QUE NÃO FAZER

- 1) Deve-se cuidar para que nenhum critério de seleção viole os princípios da legalidade e da competitividade, por exigir ou pontuar requisitos para os quais as licitantes precisem incorrer em despesas que sejam desneces-

sárias e anteriores à celebração do contrato, de modo que potencialmente frustrem o caráter competitivo do certame (Acórdãos 1.094/2004, item 9.3.6; 1.878/2005, item 9.3.5; 116/2006, item 9.2.2; 264/2006, item 9.4.1.5; todos do Plenário do TCU¹²⁹). São exemplos de exigências ou pontuações ilegais na abertura da licitação:

- a) ter pessoal previamente vinculado à empresa;
- b) ter estruturas físicas ou plataformas de operação, como centros de treinamento, plataformas de treinamento à distância, sistema de suporte remoto tipo *service desk*, telefone 0800 e gerenciamento de solicitações via *web*.

Havendo demonstração da necessidade do uso de tais critérios de seleção para a correta avaliação da vantagem da proposta, deve-se prever o atendimento à condição requerida até a assinatura do contrato (e durante a vigência contratual).

- 2) Conduzir pregão presencial em lugar do eletrônico sem justificativa cabível (Acórdãos 2.003/2010, item 9.5.1; 2.245/2010, item 9.5; 2.368/2010, item 9.2; todos do Plenário do TCU¹³⁰).
- 3) Por falta de amparo legal, não se pode exigir o registro de profissionais de TI, de empresas ou de atestados de capacidade técnica referentes a contratos de TI em qualquer conselho profissional (e.g. exigência de registro no CRA ou no CREA) para fins de habilitação ou de seleção técnica (Acórdãos 116/2006, item 9.2.4; 264/2006, item 9.4.1.1; 1.264/2006, itens 9.2.1 e 9.2.2; 1.699/2007, item 9.3.5; todos do Plenário do TCU¹³¹).
- 4) Na fase de habilitação, não se justifica exigir, a título de comprovação de capacidade técnica, número mínimo de atestações (Decisão 192/1998, item 2.4.6; Decisão 819/2000, item 8.4.2; Decisão 351/2002, item 8.2.2, alínea “b”; Acórdão 1.937/2003, item 9.4.1.3; Acórdão 539/2007, item 9.2.5; todos do Plenário do TCU¹³²).

- 5) Com relação aos critérios técnicos, são considerados impertinentes ou irrelevantes, entre outros:
 - a) valoração do tempo de existência ou de experiência da empresa;
 - b) valoração da quantidade de funcionários da empresa;
 - c) valoração da quantidade de serviços realizados pela empresa sem avaliação de qualidade e desempenho.

- 6) Vale ressaltar as seguintes vedações dispostas no § 4º do art. 15 da IN - SLTI 4/2010 para as licitações do tipo “técnica e preço”¹³³:
 - a) incluir critérios de pontuação técnica que não estejam diretamente relacionados com os requisitos da solução de TI a ser contratada ou que frustrem o caráter competitivo do certame;
 - b) fixar os fatores de ponderação das propostas técnicas e de preço sem justificativa.

E| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Pontuação desproporcional de critérios técnicos opcionais.
 - 1.1) Sugestões de controles internos:
 - (1) *nos casos excepcionais de utilização do tipo de licitação “técnica e preço”, a equipe de planejamento da contratação deve tomar os seguintes cuidados:*
 - a. *elaborar planilha contendo a contribuição percentual de cada critério técnico de pontuação com relação ao total de pontos da avaliação técnica, evidenciando a coerência entre a rele-*

- vância de cada critério opcional com a respectiva pontuação;
- b. evitar a utilização de pesos diferentes para os fatores de pontuação técnica, utilizando peso um para todos os fatores. Por exemplo, em vez de definir peso cinco para o fator “qualidade” e peso dois para o fator “desempenho”, as pontuações absolutas dos critérios do fator “qualidade” devem ser maiores do que as pontuações absolutas do critério “desempenho”, refletindo a importância relativa dos critérios do fator “qualidade”. Ou seja, devem-se prover mais pontos para cada critério do fator “qualidade” do que para os critérios do fator “desempenho”. Assim, as pontuações de todos os critérios tornam-se comparáveis umas com as outras, sem a necessidade de multiplicá-las pelos pesos dos respectivos fatores.

6.3.9 ESTIMATIVAS DOS PREÇOS

A| O QUE É:

consiste na pesquisa e definição dos preços estimados de uma determinada contratação. As licitações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativa prévia do seu preço, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação. A estimativa global considerará a soma das multiplicações das estimativas dos preços unitários de cada item da solução pelas respectivas quantidades. No caso da contratação excepcional de serviços continuados com presencialidade dos funcionários da contratada, a estimativa será detalhada em planilhas que expressem a composição de todos os custos do contrato (vide Decreto 2.271/1997, art. 5º, caput), de modo a viabilizar a repactuação do contrato. O preço estimado é útil

para verificar se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa com a contratação e, em caso afirmativo, pré-alocar esses recursos (*vide* item “6.3.10. Adequação orçamentária”).

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Constituição Federal, art. 70, caput; Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea “f”, art. 7º, § 2º, inciso II, art. 14, art. 15, inciso V, art. 40, § 2º, inciso II; Lei 10.520/2002, art. 3º, inciso III; Decreto 2.271/1997, art. 5º, caput; IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “h”, art. 17, § 1º, inciso VII; Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário, itens 31 a 36 do voto do Ministro-Relator; Lei 9.784/1999, art. 2º, parágrafo único, inciso VII ¹³⁴.

c| O QUE FAZER:

- 1) A estimativa de preços deverá levar em conta todo o período de vigência do contrato a ser firmado, dividida por ano, consideradas as prorrogações previstas para a contratação.
- 2) O valor estimado da solução deve refletir seu preço de mercado. Ao analisar o mercado com vistas à obtenção de dados sobre preços, pode-se utilizar, entre outras, as seguintes fontes de informação:
 - a) preços vigentes em outros órgãos (e.g. em licitações, inclusive de registro de preço) (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso V);
 - b) consultas diretas aos fornecedores (RFP – *Request for Proposal*), que deve incluir as informações definidas até então no termo de referência ou no projeto básico, pois essas informações afetam a percepção de risco das empresas, que por sua vez influencia os preços oferecidos. Por exemplo, ao solicitar cotação de preço às empresas, o órgão

- deve informar os requisitos, os modelos de execução do objeto e de gestão do contrato, incluindo as sanções previstas;
- c) consulta ou audiência pública, no caso de contratações de maior materialidade e complexidade;
 - d) consultas em portais de fornecedores na web e em sistemas de busca de preços na internet, lembrando que os preços informados normalmente são unitários, ou seja, referem-se à contratação de um único produto, de modo que não consideram o efeito de escala que existe em uma contratação de muitas unidades;
 - e) bancos de dados da APF (e.g. Comprasnet, Siasg);
 - f) cadastros de preços mantidos por entidades de pesquisa;
 - g) preços obtidos em contratações semelhantes do setor privado (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso III);
 - h) uso do portal do órgão para publicar o planejamento da licitação na web e receber estimativas de preço.
- 3) Ao efetuar a análise de mercado com vistas a estimar o preço, a equipe de planejamento deve estar aberta a modificar os requisitos, pois o mercado pode oferecer produtos e serviços com características não consideradas originalmente ou que sejam variações de requisitos já estabelecidos.
- 4) Incluir os memoriais de cálculo das estimativas dos preços unitários e do preço total (global) nos autos do processo de contratação.
- 5) Considerar somente preços recentes (e.g. dos últimos noventa dias), pois os preços podem variar em função de diversos fatores (e.g. variação cambial para cima ou para baixo, escassez ou sobra do produto no mercado).

D| CONSIDERAÇÕES:

- 1) A estimativa de preço está na raiz de problemas como o sobrepreço e o ato antieconômico, que compõem irregularidades graves que podem afetar a gestão dos recursos dos órgãos, bem como levar à responsabilização de servidores participantes dos processos de contratação e de gestão contratual. Portanto, deve ser feita com o maior cuidado possível.
- 2) Vale destacar os itens 32 e 33 do voto do Ministro-Relator do Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário com relação aos conceitos de “preço aceitável” e “cesta de preços”:

32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações de TI devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como “cesta de preços aceitáveis” pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet –, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública –, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

- 3) Há uma crença bastante disseminada entre os gestores públicos de que basta haver três propostas de fornecedores para que uma estimativa de preço seja considerada válida. Como a estimativa de preço é elemento fundamental para se realizar análises de sobrepreço, a equipe de planejamento da contratação, em apoio à área administrativa, deve buscar o maior número de preços possível. Como exposto anteriormente no trecho do acórdão citado, não se deve limitar o levantamento de preço a três preços informados por fornecedores, a menos que seja devidamente justificado. Adicionalmente, não se deve apenas buscar preços junto a fornecedores, como exposto a seguir.
- 4) Os fornecedores não revelam em suas propostas, antes da licitação, os preços que de fato irão propor durante o certame, pois não têm estímulo para isso. Por isso sabe-se, de antemão, que os preços levantados de propostas comerciais preliminares são maiores que os praticados nas condições de concorrência. Pode ser caro preparar uma proposta comercial de boa qualidade (detalhada e confiável), pois exige a análise de diversos elementos do planejamento da contratação (e.g. requisitos, itens pontuáveis, quantidades a contratar, modelos de execução do objeto e de gestão do contrato), assim os fornecedores provavelmente não gastarão tempo e dinheiro com propostas comerciais prévias à licitação, pois isso não lhes trará qualquer vantagem na licitação. Pelo contrário, pois quanto maior a estimativa de preço feita pelo órgão, menor a probabilidade do preço final contratado ser questionado. Essa é também uma razão para se ter muita cautela ao justificar a razoabilidade de preços em dispensas de licitação com base apenas em propostas comerciais.
- 5) Como os preços expostos em propostas de preço obtidas junto a fornecedores, antes da licitação, normalmente incluem folgas, a equipe de planejamento da contratação deve avaliar a aplicação de um deflator, isto é, um percentual de diminuição do valor dessas

propostas. Essa recomendação é especialmente importante quando a estimativa de preço feita pela equipe de planejamento somente se basear em propostas de preço de fornecedores, isto é, não utilizar preços obtidos em licitações realizadas por outros órgãos ou preços obtidos em outras das fontes citadas neste item.

- 6) A equipe de planejamento deve documentar seus métodos, técnicas e decisões nos processos de contratação. Há diversos aspectos a considerar:
 - a) quantidades de itens a contratar (e.g. quanto maior a quantidade contratada, menor é o preço esperado, em função de economias de escala);
 - b) fontes de preços a serem pesquisadas;
 - c) tratamento a ser dado aos preços coletados: como, por exemplo, cálculo da média aritmética ou adoção do valor mínimo encontrado, bem como expurgo dos valores considerados esdrúxulos, sejam eles os maiores ou os menores obtidos;
 - d) identificação de preço inexequível.
- 7) Muitas vezes o desvio padrão do conjunto de preços obtidos em propostas comerciais é bastante elevado, reduzindo em muito o significado da média aritmética para embasar a tomada de decisão.
- 8) A Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControle) elaborou a Orientação Técnica - TIControle 1/2010, sobre estimativa de preço, disponível no portal da comunidade na internet (<http://www.ticontrole.gov.br>), na qual são expostas algumas considerações e orientações para estimar preços.
- 9) Vale lembrar também que o preço de uma solução contratada por outro órgão com itens, critérios obrigatórios e opcionais diferentes não serve diretamente como base para uma estimativa de preço, sendo necessário fazer ajustes para poder aproveitá-lo (e.g. descontar ou acrescentar valores). Neste ponto pode-se ressaltar a importância da padronização de produtos

no mercado público, pois quanto mais padronizado for um produto ou serviço, mais comparáveis se tornam os preços obtidos nas contratações (Lei 8.666/1993, art. 11¹³⁵). A SLTI oferece padrões de alguns produtos no endereço <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/especificacoes-tic>, de acordo com Portaria - SLTI 2/2010, art. 1º¹³⁶.

- 10) Quanto mais informações as interessadas e as licitantes possuem, menor é o risco mapeado por elas com relação à contratação, e, desse modo, podem oferecer preços menores, pois os riscos normalmente se traduzem em custos adicionais. A equipe de planejamento da contratação deve tornar disponível às empresas consultadas todos os elementos do termo de referência ou do projeto básico, de modo que as empresas interessadas informem preços com base em todas as condições estabelecidas (e.g. requisitos, cumprimento de normas do órgão, sanções previstas e obrigação de entrega de relatórios mensais para acompanhamento e pagamento dos serviços);
- 11) Muitos órgãos comparam a estimativa da licitação com o preço final obtido. Se a diferença é grande, argumentam que houve uma determinada economia quantificada em termos percentuais. Entretanto, se a estimativa tiver sido elaborada de forma precária, a economia pode ser ilusória, pois se utiliza como parâmetro de comparação um número obtido de forma vaga, que pode ser distante dos menores preços praticados no mercado, e confronta-se com o preço final obtido, que pode ter sido alcançado antes do melhor lance ter sido proposto, por exemplo, devido a manobras como “coelho” ou “mergulho”.

Essa manobra consiste em interromper a fase de lances do pregão prematuramente, da seguinte forma:
1) durante a fase de lances, alguma licitante em conluio com outra apresenta um lance bem abaixo das demais,

de forma que as outras licitantes parem de dar lances; 2) após obtida a ordem de classificação, a empresa que deu o menor lance é desclassificada por algum motivo (e.g. não apresenta documentação correta); 3) a segunda colocada, que estava em conluio com a empresa que realizou o “mergulho”, é chamada para negociar com o órgão, mas com um preço bem acima da primeira colocada e provavelmente acima do melhor lance que poderia ter sido dado se a manobra, que é uma fraude, não tivesse sido executada.

E| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Coleta insuficiente de preços, levando a estimativas de preços sem o devido embasamento, resultando na aceitação de preços acima da faixa de preços praticada no mercado, especialmente em processo de contratação direta ou de adesão a uma ata de registro de preço.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a equipe de planejamento da contratação deve consultar diversas fontes para obter preços a serem usados nos cálculos das estimativas dos preços unitários e do preço global, como aquelas citadas no presente item;*
- (2) *a equipe de planejamento da contratação deve utilizar deflatores para ajustar os preços obtidos diretamente com os fornecedores;*
- (3) *a equipe de planejamento da contratação deve estimar os preços unitários, bem como os valores máximo e mínimo (inexequível) de cada item (vide item “6.3.8. Critérios de seleção do fornecedor”, subitem “Critério de aceitabilidade de preços unitários e global”);*

- (4) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar memória de cálculo das estimativas de preço, isto é, registrar os procedimentos adotados para se obter as estimativas a partir dos preços coletados, bem como anexar as evidências das pesquisas realizadas (e.g. cópias de pesquisas em portais na internet de órgãos e empresas, ofícios do órgão a empresas solicitando propostas de preço, propostas de preço das empresas);
- (5) publicar normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações de TI do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e de adesões a atas de registro de preço. Por exemplo, estabelecer parâmetros sobre o que fazer com os preços coletados (e.g. calcular a média ou considerar o menor valor coletado), estabelecer critério para descarte de preços (e.g. descartar preços muito acima dos demais, pois distorceriam cálculos como o da média), bem como período para considerar os preços (e.g. somente considerar preços estabelecidos nos últimos noventa dias). A Orientação Técnica - TI - Controle 1/2010 pode ser usada como referência para a elaboração de norma sobre o assunto. Convém que esse controle seja executado pela área administrativa;
- (6) publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar se os preços dos itens a contratar foram estimados adequadamente. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

2) Proposta da contratada deixar de ser a mais vantajosa após a celebração de aditivos contratuais para aumentar os quantitativos de alguns itens da solução, devido ao chamado “jogo de planilha”.

2.1) Sugestões de controles internos:

(1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

3) Dificuldade dos atores envolvidos de justificar a adequação das estimativas de preço da contratação quando questionados (e.g. por cidadãos, entidades de classe ou órgãos de controle).

3.1) Sugestões de controles internos:

(1) *os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.*

6.3.10 ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A| O QUE É:

Uma vez definido o objeto que se quer contratar e estimado o seu valor total, é necessário verificar se há orçamento disponível para a contratação. A indisponibilidade orçamentária frente aos valores estimados pode levar o órgão a concluir pela inviabilidade da contratação.

B| FUNDAMENTAÇÃO LEGAL:

Lei 8.666/1993, art. 7º, § 2º, inciso III, art. 14; IN - SLTI 4/2010, art. 17, § 1º, inciso VIII ¹³⁷.

c| CONSIDERAÇÕES:

Como foi citado anteriormente no item “4.3. Planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI”, se o planejamento das contratações foi feito de forma adequada, a proposta orçamentária do órgão incluiu a proposta orçamentária de TI. Dessa forma, assim que o projeto de lei orçamentária foi aprovado, o órgão reviu seu planejamento de contratações de forma a se adequar ao orçamento aprovado (e.g. se houve corte no orçamento proposto, então algumas contratações não poderão ser efetuadas). Portanto, aparentemente não haveria necessidade de efetuar a adequação orçamentária para cada contratação. Entretanto, alguns fatores devem ser considerados:

- 1) na elaboração da proposta orçamentária para de TI, que se recomenda que seja feita no primeiro quadrimestre do exercício anterior, a cada contratação é estimado um valor sem o mesmo rigor aplicado no planejamento dessa contratação. Por exemplo, no planejamento de uma contratação são definidos os requisitos da solução de TI e, a partir deles, é feito levantamento detalhado de preços de mercado para se estimar seu preço, o que normalmente não ocorre no processo de estimativa para fins de proposta orçamentária realizado no ano anterior. Portanto, quando o planejamento de uma determinada contratação é finalizado, pode-se chegar à conclusão de que o valor estimado no ano anterior deve ser ajustado para cima ou para baixo no planejamento conjunto das contratações de TI;
- 2) quando o empenho é emitido para cada contratação, é necessário verificar se o valor empenhado é maior ou menor do que o valor estimado no planejamento da contratação. Ou seja, um novo ajuste pode ser feito no planejamento conjunto das contratações de TI, com base no valor obtido ao final da fase externa da contratação;

- 3) quando as despesas são pagas, é necessário verificar se os valores pagos são iguais aos empenhados. Por exemplo, se houve glosas nos valores contratados ou se a contratada entregou quantidade menor do que a prevista, o órgão não gastará todos os recursos empenhados;
- 4) surgimento de despesas não planejadas (e.g. referentes a aditivos de contratações planejadas e a contratações não planejadas), assim parte do orçamento acaba sendo gasto com contratações não previstas. Com a cristalização das práticas de planejamento, essas contratações inesperadas tendem a se tornar exceções, consumindo pequena parte do orçamento.

Em resumo, ao longo do exercício, à medida que as contratações acontecem, os empenhos são emitidos e os pagamentos são feitos, o valor total estimado dos gastos para as contratações de TI pode flutuar, já que algumas contratações podem custar mais ou menos do que se esperava e podem surgir algumas contratações não planejadas. Portanto, a cada nova contratação, é necessário verificar se ainda há orçamento para realizá-la.

D| O QUE FAZER:

- 1) a área de TI deve ter controle do orçamento estimado para os gastos com TI diretamente ou em conjunto com área contábil do órgão. Como boa prática, a área de TI deve usar a planilha utilizada para estimar o orçamento de TI, devidamente ajustada após a publicação do OGU (*vide* item “4.3. Planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI”). Como exposto anteriormente, a planilha pode ser usada para acompanhar o estágio de execução das dotações de despesas previstas no orçamento, ou seja, quanto do orçamento foi somente planejado, quanto está em fase de planejamento, quanto já foi empenhado e também quanto já foi efetivamente pago. Assim, o gestor da área de TI pode tomar as providências ca-

bíveis, se necessário. Por exemplo, se o gestor da área de TI perceber que no mês de agosto somente cerca de 20% do orçamento foi comprometido nas contratações em andamento e nos pagamentos já efetuados, então alguma providência deve ser tomada imediatamente, pois há risco de que grande parte das outras contratações termine em dezembro, o que leva a um pico de trabalho naquele mês que, além do desgaste causado na equipe, pode resultar em desconformidades nas contratações. Adicionalmente, há o risco de não conseguir executar várias contratações, não consumindo o orçamento destinado a elas.

E| RISCOS IDENTIFICADOS:

- 1) Consumo de todo ou grande parte do orçamento de TI com contratações não planejadas, por intermédio de adesões a diversas atas de registro de preço no fim do ano, na condição de “carona”.

Em vista disso, o gestor pode ser responsabilizado em função de:

- a) conduta desidiosa, relativa ao descaso com relação ao planejamento (Lei 8.112, art. 117, inciso XV ¹³⁸);
- b) ato antieconômico, devido a contratações de soluções com características superiores às necessidades do órgão, ainda que com preços compatíveis com essas características.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *a alta administração e a área de TI devem garantir que o planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI ocorra no primeiro quadrimestre do exercício anterior (vide item “4.3. Planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI”);*

- (2) *a alta administração e a área de TI devem garantir que grande parte das contratações se inicie no primeiro semestre do exercício corrente, para que no segundo semestre possam ser concluídas as licitações mais complicadas e implantadas diversas das soluções licitadas ao longo do ano.*

6.4 MAPEAMENTO ENTRE OS ARTEFATOS EXPOSTOS NO PRESENTE GUIA E A IN - SLTI 4/2010 E VICE-VERSA

De acordo com o item “6. Artefatos gerados no processo de planejamento da contratação de soluções de TI”, independentemente de como o processo de planejamento da contratação de soluções de TI seja definido, ele deve gerar, pelo menos, os seguintes artefatos: estudos técnicos preliminares, plano de trabalho, no caso da contratação de serviços, e termo de referência ou projeto básico. Ao longo do item citado, foram detalhados os itens que devem constar em cada artefato, bem como os riscos identificados e respectivas sugestões de controles internos.

A IN - SLTI 4/2010 é um importante referencial para os órgãos públicos com relação às contratações de soluções de TI, sendo uma das principais normas sobre o tema. Como a IN - SLTI 4/2010 prevê um conjunto diferente de artefatos, com exceção do termo de referência ou projeto básico, a seguir é exposto o mapeamento dos artefatos do presente guia para os da IN - SLTI 4/2010. Em seguida é mostrado o mapeamento detalhado de um instrumento para outro e vice-versa.

6.4.1 MAPEAMENTO ENTRE OS ARTEFATOS

Pode-se considerar que os artefatos “documento de oficialização da demanda” e “análise de viabilidade”, os primeiros artefatos da IN - SLTI 4/2010, correspondem aos “estudos técnicos preliminares” do presente guia, exigido pela **Lei 8.666/1993, art. 6º, inciso IX** ¹³⁹. Destaca-se que na IN - SLTI 4/2010 não constam as justificativas das quantida-

des dos itens da solução de TI a contratar tal como é explicitado no item “6.1.4. Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item” do presente guia.

Quanto ao plano de trabalho, na IN - 4/2010, não consta a criação deste artefato, previsto no [Decreto 2.271/1997, art. 2º](#) ^{14º}, no caso da contratação de serviços. Considera-se que os três itens que devem constar do referido plano figuram na IN - SLTI 4/2010, como é exposto a seguir:

- 1) justificativa da necessidade dos serviços: art. 9º, inciso I, do artefato oficialização da demanda;
- 2) relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada: IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “b”, do artefato estratégia da contratação;
- 3) demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis: art. 9º, inciso II, do artefato oficialização da demanda.

Entretanto, vale lembrar que o plano de trabalho deve ser aprovado pela autoridade máxima do órgão, ou a quem esta delegar tal competência, como consta no *caput* do art. 2º do Decreto 2.271/1997, o que não ocorre com os artefatos citados.

No âmbito do presente guia, o plano de sustentação foi considerado como parte do item “6.1.3. Requisitos da contratação” dos estudos técnicos preliminares.

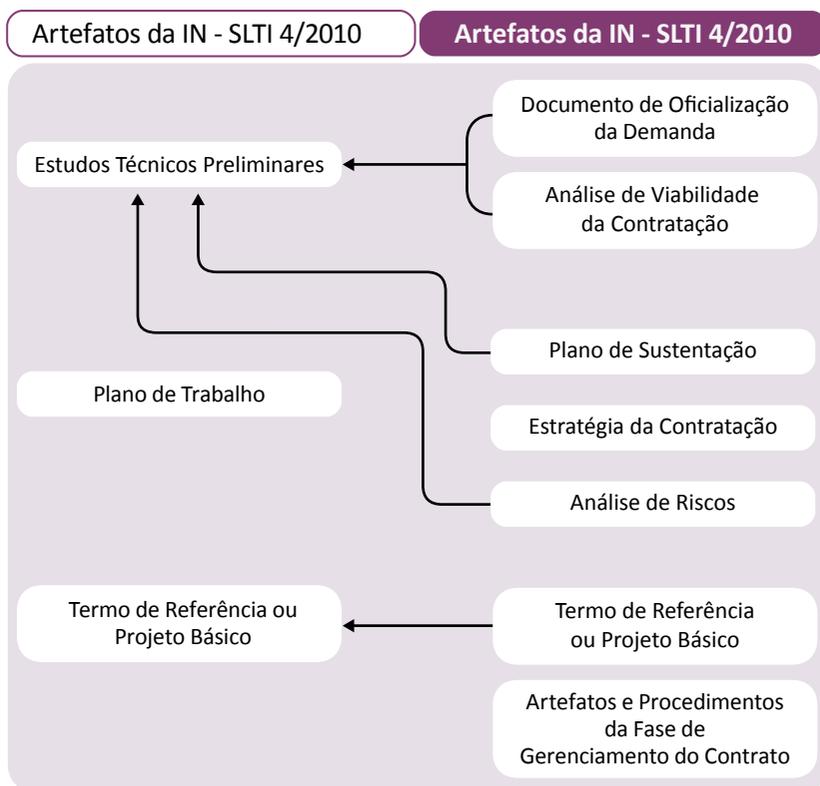
O artefato estratégia da contratação da IN - SLTI 4/2010 foi considerado como um artefato intermediário, que serve como base para a construção do “termo de referência ou projeto básico”, junto com os demais artefatos produzidos no contexto da IN - SLTI 4/2010. No presente guia somente tratou-se do artefato final, o termo de referência ou projeto básico, que tem correspondência direta na IN - SLTI 4/2010.

O conteúdo do artefato análise de riscos da IN - SLTI 4/2010 foi considerado como parte do artefato estudos técnicos preliminares, pois a análise de risco é fundamental para se decidir pela viabilidade ou não de uma contratação.

Por fim, os diversos artefatos da fase de gerenciamento do contrato, bem como os procedimentos previstos nesta fase, também foram considerados como intermediários e servem para a construção do termo de referência ou projeto básico. O conteúdo dessa etapa apresenta correspondência com os itens “6.3.5. Modelo de execução do objeto” e “6.3.6. Modelo de gestão do contrato” do termo de referência ou projeto básico previsto no presente guia.

Na figura 6 é sintetizado o mapeamento descrito.

Figura 6 - Mapeamento dos artefatos do presente guia com os da IN - SLTI 4/2010



6.4.2 MAPEAMENTO DETALHADO ENTRE OS ARTEFATOS DO GUIA PARA A IN - SLTI 4/2010 E VICE-VERSA

Como foi exposto na introdução, no presente guia não há ênfase no processo de contratação como um todo. O gestor público é quem deve definir o processo de trabalho de contratação que o órgão deverá seguir, à luz da legislação e da jurisprudência. Desse modo, nos mapeamentos detalhados não foram considerados os dispositivos da IN - SLTI 4/2010 relativos ao processo de contratação em si, como indicação de pessoas para compor a equipe de planejamento e os procedimentos de assinatura dos artefatos. Adicionalmente, vale ressaltar que o guia em tela trata somente do planejamento da contratação, não abrangendo aspectos relativos ao processo de seleção do fornecedor propriamente dito, embora no guia constem atividades de planejamento deste processo.

Embora os conteúdos correspondentes nos mapeamentos tenham o mesmo teor em grande parte dos casos, nem sempre isso ocorre. Por exemplo, os recebimentos provisório, no caso de serviços, e definitivo são interpretados de formas diferentes na IN - SLTI 4/2010 (art. 2º, incisos XVIII e XIX) e no presente guia (item 6.3.6, item A, subitens 4 e 5). Além disso, em alguns casos não há correspondência de itens de uma norma para outra e vice-versa. Ambas as situações são assinaladas nos mapeamentos expostos. A ausência de correspondência é indicada com um traço “-”.

Nos quadros a seguir são expostos os dois mapeamentos citados.

Quadro 1 - Mapeamento dos artefatos do presente guia para os artefatos da IN - SLTI 4/2010

| Presente guia | IN - SLTI 4/2010 |
|--|---|
| 6.1 Estudos técnicos preliminares. | |
| 6.1.1 Necessidade da contratação. | · art. 9º, inciso I. |
| 6.1.2 Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão. | · arts. 3º, 4º e 9º, inciso I. |
| 6.1.3 Requisitos da contratação. | · art. 11, inciso I, inciso II, alíneas “a” a “f”, arts. 12, 13 e 14. |
| 6.1.4 Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item. | · art. 15, inciso III, alínea “b”. |
| 6.1.5 Levantamento de mercado. | · art. 11, inciso I, alíneas “b” e “c”, incisos II e III. |
| 6.1.6 Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar | · art. 11, incisos III e IV. |
| 6.1.7 Estimativas preliminares dos preços. | – |
| 6.1.8 Descrição da solução de TI como um todo. | · art. 11, inciso IV, alínea “a”. |
| 6.1.9 Justificativas para o parcelamento ou não da solução. | · arts. 5º e 6º, art. 17, §§ 2º e 3º. |
| 6.1.10 Resultados pretendidos | · art. 9º, inciso II. |
| 6.1.11 Providências para adequação do ambiente do órgão. | · art. 11, inciso V. |
| 6.1.12 Análise de risco. | · art. 16. |

| Presente guia | IN - SLTI 4/2010 |
|--|--|
| 6.1.13. Declaração da viabilidade ou não da contratação. | <p>· art. 11</p> <p>Observação: na IN - SLTI 4/2010, não consta dispositivo sobre a necessidade de explicitar a declaração da viabilidade da contratação com base na verificação de vários itens, como os propostos no presente guia.</p> |
| 6.2. Plano de trabalho. | <p>Observação: na IN - 4/2010, não consta a criação do artefato “plano de trabalho”, previsto no Decreto 2.271/1997, art. 2º. Considera-se que os três itens que devem constar do referido plano figuram na IN - SLTI 4/2010, como é exposto a seguir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - justificativa da necessidade dos serviços: art. 9º, inciso I, do artefato Oficialização da Demanda; - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada: IN - SLTI 4/2010, art. 15, inciso III, alínea “b”, do artefato Estratégia da Contratação; - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis: art. 9º, inciso II, do artefato Oficialização da Demanda. <p>Entretanto, vale lembrar que o plano de trabalho deve ser aprovado pela autoridade máxima do órgão, ou a quem esta delegar tal competência, como consta no <i>caput</i> do art. 2º do Decreto 2.271/1997, o que não ocorre com os artefatos citados.</p> |

| Presente guia | IN - SLTI 4/2010 |
|--|---|
| 6.3. Termo de referência ou projeto básico. | · art. 17. |
| 6.3.1. Definição do objeto. | · art. 17, § 1º, inciso I. |
| 6.3.2. Fundamentação da contratação. | · art. 17, § 1º, inciso II. |
| 6.3.3. Descrição da solução de TI como um todo. | · art. 17, § 1º, inciso III. |
| 6.3.4. Requisitos da contratação. | · art. 17, § 1º, inciso IV. |
| 6.3.5. Modelo de execução do objeto. | · art. 17, § 1º, inciso V. |
| 1) Descrição da dinâmica do contrato; | · art.13, inciso VIII. |
| 2) Definição do método para quantificar os volumes de serviços a demandar ao longo do contrato, se for o caso, devidamente justificado; | · art. 15, inciso III, alínea “b”. |
| 3) Definição do formato e do conteúdo do instrumento formal que será utilizado nas etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação e atestação dos serviços, se for o caso; | · art. 25, inciso II. |
| 4) Forma de transferência de conhecimentos. | · art. 14, inciso III, alínea “b”, inciso IV, alínea “a”. |
| 6.3.6. Modelo de gestão do contrato. | · art. 17, § 1º, inciso VI. |
| 1) Definição de quais atores do órgão participarão das atividades de acompanhamento e fiscalização do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles; | · art. 2º, incisos IV a VII, arts. 25 e 26. |

| Presente guia | IN - SLTI 4/2010 |
|--|--|
| 2) Definição de protocolo de comunicação entre contratante e contratada ao longo do contrato, devidamente justificado; | · art. 15, inciso III, alínea “g”. |
| 3) Definição da forma de pagamento do serviço, devidamente justificada; | · art. 15, inciso III, alínea “e” e “f”. |
| 4) Definição do método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento provisório; | <p>· art. 2º, inciso XVIII, art. 25, inciso III, “a”.</p> <p>Observação: no presente guia, o recebimento provisório de serviços tem interpretação diferente do que consta na IN - SLTI 4/2010. No guia, considera-se que no recebimento provisório de serviços há a avaliação técnica dos produtos e serviços entregues pela contratada, a cargo do fiscal do contrato e da área requisitante, enquanto na IN - SLTI 4/2010 considera-se que essa análise ocorra somente no recebimento definitivo.</p> |
| 5) Definição do método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação aos termos contratuais e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento definitivo; | <p>· art. 2º, inciso XIX, art. 15, inciso III, alínea “a”, art. 25, inciso III, alíneas “b” e “h”</p> <p>Observação: no presente guia, o recebimento definitivo tem interpretação diferente do que consta na IN - SLTI 4/2010. No guia considera-se que no recebimento provisório de serviços há a avaliação técnica dos produtos e serviços entregues pela contratada, a cargo do fiscal do contrato e da área requisitante, enquanto na IN - SLTI 4/2010 considera-se que essa análise ocorra somente no recebimento definitivo.</p> |

| Presente guia | IN - SLTI 4/2010 |
|--|---|
| | <p>Adicionalmente, de acordo com o presente guia, o servidor ou comissão responsável pelo recebimento definitivo deve verificar o trabalho feito pelo fiscal do contrato e também verificar todos os outros aspectos do contrato (e.g. uso de uniformes pelos funcionários da contratada, recolhimento de contribuições trabalhistas e previdenciárias). Em outras palavras, há uma segregação de funções, de modo que a análise técnica seja feita no recebimento provisório de serviços a cargo do fiscal do contrato e da área requisitante e, posteriormente, seja conferida no recebimento definitivo, bem como outros aspectos também sejam conferidos no recebimento definitivo a cargo de comissão ou servidor designado.</p> |
| <p>6) Procedimento de verificação do cumprimento da obrigação da contratada de manter todas as condições nas quais o contrato foi assinado durante todo o seu período de execução;</p> | <p>· art. 25, inciso III, alíneas “e” e “l”.</p> |
| <p>7) Sanções, glosas e rescisão contratual, devidamente justificadas, bem como os respectivos procedimentos para aplicação;</p> | <p>· art. 15, inciso III, alínea “h”, art. 17, § 1º, inciso IX.</p> |
| <p>8) Garantias de execução contratual, quando necessário.</p> | <p>–</p> |
| <p>6.3.7. Forma de seleção do fornecedor.</p> | <p>–</p> |

| Presente guia | IN - SLTI 4/2010 |
|--|---|
| 1) justificativas da classificação do serviço como comum ou não. | - |
| 2) justificativas para o tipo e a modalidade de licitação adotados ou para a contratação direta. | - |
| 6.3.8. Critérios de seleção do fornecedor. | <ul style="list-style-type: none"> · art. 17, § 1º, inciso X. <p>Observação: o agrupamento e o teor dos critérios de seleção do fornecedor na IN - SLTI 4/2010 é sensivelmente diferente do que é encontrado no presente guia.</p> |
| 1) critérios de habilitação; | <ul style="list-style-type: none"> · art. 15, inciso VII, alínea “c” |
| 2) critérios técnicos obrigatórios e opcionais, se for o caso; | <ul style="list-style-type: none"> · art. 15, inciso VII, alíneas “a”, “b”, “d” a “g”, §§ 4º e 5º. |
| 3) critério de aceitabilidade de preços unitários e global; | - |
| 4) critério de julgamento das propostas (tipo de licitação); | <ul style="list-style-type: none"> · art. 20, parágrafo único. |
| 5) critérios de preferência e de desempate. | - |
| 6.3.9. Estimativas dos preços. | <ul style="list-style-type: none"> · art. 17, § 1º, inciso VII. |
| 6.3.10. Adequação orçamentária. | <ul style="list-style-type: none"> · art. 17, § 1º, inciso VIII. |

Quadro 2 – Mapeamento dos artefatos da IN - SLTI 4/2010 para os artefatos do presente guia

| IN - SLTI 4/2010 | Presente guia |
|---|---|
| Disposições iniciais (art. 1º) | |
| <p>Não aplicação da norma às contratações em que (IN - SLTI 4/2010, art. 1º, parágrafo único, incisos I e II):</p> <p>1) a contratada for órgão ou entidade, nos termos da Lei 8.666/1993, art. 24 , inciso VIII, ou empresa pública, nos termos da Lei 5.615/1970, art. 2º, modificado pela Lei 12.249/2010;</p> <p>2) a estimativa de preço for inferior ao disposto na Lei 8.666/1993, art. 23, inciso II, alínea “a”, que atualmente corresponde a R\$ 80.000,00.</p> | <p>–</p> <p>Observação: a Lei 8.666/1993 e a Lei 10.520/2002, que são as leis que dispõem sobre licitações para a APF, não estabelecem as exceções expostas. Os artefatos do planejamento da contratação devem ser elaborados para qualquer contratação, ou seja, para as licitações, incluindo aquelas com valor estimado de até R\$ 80.000,00 (Lei 8.666/1993, art. 23, inciso II, alínea “a”), para as contratações diretas (dispensa ou inexigibilidade de licitação), mesmo que a contratada seja empresa pública, e para as adesões a atas de registro de preço. A forma de contratar deve ser consequência do planejamento da contratação e não o início desse processo de trabalho.</p> |
| Disposições gerais (arts. 2º ao 7º) | |
| <p>Elaboração da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) pelo órgão central do SISP, em conjunto com os órgãos setoriais e seccionais, para servir de subsídio à elaboração dos PDTI pelos órgãos e entidades integrantes do SISP (art. 3º).</p> | <p>6.1.2. Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão</p> |

| IN - SLTI 4/2010 | Presente guia |
|---|--|
| 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 (art. 4º). | 6.1.2. Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão. |
| Parcelamento do objeto (art. 5º). | 6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução. |
| Nos casos em que a avaliação, mensuração ou fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação seja objeto de contratação, a contratada que provê a Solução de Tecnologia da Informação não poderá ser a mesma que a avalia, mensura ou fiscaliza (art. 6º). | 6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução. |
| Vedações de ingerência do órgão ou entidade sobre a administração da contratada (art. 7º). | 6.1.3. Requisitos da contratação (item E, risco 3). 6.3.5. Modelo de execução do objeto (item C, subitem 4, alínea “h”, e subitem 5). 6.3.8. Critérios de seleção do fornecedor (item D, subitem 1, alínea “a”). |
| Oficialização da demanda (art. 9º) | |
| Necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI (art. 9º, inciso I). | 6.1.1. Necessidade da contratação 6.1.2. Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão. |
| Explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação (art. 9º, inciso II). | 6.1.1. Necessidade da contratação 6.1.10. Resultados pretendidos. |
| Indicação da fonte de recursos para a contratação (art. 9º, inciso III). | |

| IN - SLTI 4/2010 | Presente guia |
|---|---|
| Análise de viabilidade da contratação (art. 11). | |
| Definição e especificação dos requisitos (art. 11, inciso I, inciso II, alíneas “a” a “f”, arts. 12, 13 e 14, incisos I, II e IV, alínea “b”). | 6.1.3. Requisitos da contratação Observação: os aspectos ligados à continuidade da solução são considerados como requisitos da contratação no presente guia. |
| Levantamento de soluções disponíveis no mercado, incluindo soluções públicas e livres (art. 11, inciso I, alíneas “b” e “c”, incisos II e III). | 6.1.5. Levantamento de mercado. |
| Escolha da Solução de Tecnologia da Informação e justificativa da solução escolhida (art. 11, inciso IV). | 6.1.6. Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar. |
| Descrição sucinta, precisa, suficiente e clara da Solução de Tecnologia da Informação, indicando os bens e serviços que a compõem (art. 11, inciso IV, alínea “a”). | 6.1.8. Descrição da solução de TI como um todo. |
| Avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual (art. 11, inciso V). | 6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão. |
| Plano de Sustentação. | |
| Continuidade do fornecimento da solução (art. 14, incisos I e II). | 6.1.3. Requisitos da contratação (item A). Observação: os aspectos ligados à continuidade da solução são considerados como requisitos da contratação no presente guia. |
| Atividades de transição contratual (art. 14, inciso III). | 6.3.5. Modelo de execução do objeto (item C, subitem 3, alínea “d”). |

| IN - SLTI 4/2010 | Presente guia |
|--|--|
| Estratégia de independência do órgão ou entidade com relação à contratada - Forma de transferência de conhecimento tecnológico (art. 14, inciso IV, alínea “a”). | 6.3.5. Modelo de execução do objeto (item A, subitem 4). |
| Estratégia de independência do órgão ou entidade com relação à contratada - Direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da Solução de Tecnologia da Informação sobre os diversos documentos e produtos produzidos ao longo do contrato, incluindo a documentação, os modelos de dados e as bases de dados, justificando os casos em que tais direitos não vierem a pertencer à Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal (art. 14, inciso IV, alínea “b”). | 6.1.3. Requisitos da contratação (item C, subitem 5, alínea “g”). |
| Estratégia da contratação (art. 15). | |
| Fixação dos procedimentos e critérios de aceitação dos serviços prestados ou itens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis (art. 15, inciso III, alínea “a”). | 6.3.5. Modelo de execução do objeto (item A, subitem 3). 6.3.6. Modelo de gestão do contrato (item A, subitens 4 e 5). |
| Quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle (art. 15, inciso III, alínea “b”). | 6.1.4. Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item. 6.3.5. Modelo de execução do objeto (item A, subitem 2). |

| IN - SLTI 4/2010 | Presente guia |
|---|--|
| Definição de metodologia de avaliação da qualidade e da adequação da Solução de Tecnologia da Informação às especificações funcionais e tecnológicas (art. 15, inciso III, alínea “c”). | 6.3.5. Modelo de execução do objeto (item A, subitem 3). |
| Garantia de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício (art. 15, inciso III, alínea “d”). | 6.3.5. Modelo de execução do objeto (item C, subitem 3, alínea “b”). |
| Forma do pagamento, que será efetuado em função dos resultados obtidos, de acordo com cronograma físico-financeiro (art. 15, inciso III, alínea “e” e “f”). | 6.3.6. Modelo de gestão do contrato (item A, subitem 3). |
| Definição de mecanismos formais de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre a contratada e a Administração (art. 15, inciso III, alínea “g”). | 6.3.6. Modelo de gestão do contrato (item A, subitem 2). |
| Definição clara e detalhada das sanções administrativas (art. 15, inciso III, alínea “h”). | 6.3.6. Modelo de gestão do contrato (item A, subitem 7). |
| Elaboração do orçamento do orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas (art. 15, inciso IV). | 6.3.9. Estimativas dos preços. |
| Estimativa do impacto físico-financeiro no orçamento do órgão ou entidade (art. 15, inciso V). | - |

| IN - SLTI 4/2010 | Presente guia |
|---|---|
| <p>Termo de compromisso sobre manutenção de sigilo e respeito às normas de segurança do órgão ou entidade (art. 15, inciso VI).</p> | <p>6.1.3. Requisitos da contratação (item C, subitem 5, alínea “I”, item “(1)”, alínea “d”) Observação: na IN – SLTI 4/2010, são previstos dois termos: a) termo de compromisso, contendo declaração de manutenção de sigilo e respeito as normas de segurança vigentes no órgão ou entidade, a ser assinado pelo representante legal da fornecedor; e b) termo de ciência da declaração de manutenção de sigilo e das normas de segurança vigentes no órgão ou entidade, a ser assinado por todos os empregados da contratada diretamente envolvidos na contratação. No presente há referência a somente um tipo de termo.</p> |
| <p>Critérios de julgamento para seleção do fornecedor (art. 15, inciso VII).</p> | <p>6.3.8. Critérios de seleção do fornecedor. Observação: na IN – SLTI 4/2010 os critérios de julgamento são agrupados nos “critérios técnicos de julgamento das propostas” (art. 15, inciso VII). No presente guia os critérios de seleção do fornecedor são classificados em: 1) critérios de habilitação; 2) critérios técnicos obrigatórios e opcionais, se for o caso; 3) critério de aceitabilidade de preços unitários e global; 4) critério de julgamento das propostas (tipo de licitação); 5) critérios de preferência e de desempate.</p> |
| <p>Análise de Riscos (art. 16).</p> | <p>6.1.12. Análise de risco.</p> |
| <p>Termo de referência ou projeto básico (art. 17).</p> | <p>6.3. Termo de referência ou projeto básico.</p> |

| IN - SLTI 4/2010 | Presente guia |
|---|--|
| Definição do objeto (art. 17, § 1º, inciso I). | 6.3.1. Definição do objeto. |
| Fundamentação da contratação (art. 17, § 1º, inciso II). | 6.3.2. Fundamentação da contratação. |
| Descrição da Solução de Tecnologia da Informação (art. 17, § 1º, inciso III). | 6.3.3. Descrição da solução de TI como um todo |
| Requisitos da solução (art. 17, § 1º, inciso IV). | 6.3.4. Requisitos da contratação. |
| Modelo de prestação de serviços ou de fornecimento de bens (art. 17, § 1º, inciso V). | 6.3.5. Modelo de execução do objeto. |
| Elementos para gestão do contrato (art. 17, § 1º, inciso VI). | 6.3.6. Modelo de gestão do contrato. |
| Estimativa de preços (art. 17, § 1º, inciso VII). | 6.3.9. Estimativas dos preços. |
| Adequação orçamentária (art. 17, § 1º, inciso VIII). | 6.3.10. Adequação orçamentária. |
| Definições dos critérios de sanções (art. 17, § 1º, inciso IX). | 6.3.6. Modelo de gestão do contrato (item, A, subitem 7). |
| Critérios de seleção do fornecedor (art. 17, § 1º, inciso X). | 6.3.8. Critérios de seleção do fornecedor. |
| Parcelamento da solução (art. 17, §§ 2º e 3º). | 6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução. 6.3.2. Fundamentação da contratação (item A, subitem 7). |

| IN - SLTI 4/2010 | Presente guia |
|---|---|
| <p>Obrigatoriedade da execução da fase de Planejamento da Contratação, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de: 1) inexigibilidade, 2) dispensa de licitação ou licitação dispensada, 3) criação ou adesão à Ata de Registro de Preços, e 4) contratações com uso de verbas de organismos internacionais, como Banco Mundial, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, entre outros (art. 18).</p> | <p>6. Artefatos gerados no processo de planejamento da contratação de soluções de TI.</p> |
| <p>Gestão contratual (art. 25), cujo teor deve constar do planejamento da contratação, como consta no art. 17, § 1º, alínea VI.</p> | <p>6.3.5. Modelo de execução do objeto. 6.3.6. Modelo de gestão do contrato.</p> |
| <p>No caso de aditamento contratual, o Gestor do Contrato deverá, com base na documentação contida no Histórico de Gerenciamento do Contrato e nos princípios da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, encaminhar à Área Administrativa, com pelo menos 60 dias de antecedência do término do contrato, documentação explicitando os motivos para tal aditamento (art. 26).</p> | <p>6.1.1. Necessidade da contratação (item D, risco 4) Observação: o item citado do guia abrange somente uma parte das situações previstas no art. 26 da IN - SLTI 4/2010.</p> |
| <p>Os <i>softwares</i> resultantes de serviços de desenvolvimento deverão ser catalogados pela contratante e, sempre que aplicável, disponibilizados no Portal do Software Público Brasileiro de acordo com o regulamento do Órgão Central do SISP.</p> | <p>–</p> |

7 RISCOS E SUGESTÕES DE CONTROLES INTERNOS RELATIVOS AO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES COMO UM TODO

A seguir são expostos riscos relativos ao processo de planejamento da contratação de soluções de TI como um todo, e não a itens específicos, bem como sugestões de controles internos para tratá-los.

- 1) Planejamento da contratação deficiente, levando à necessidade de ajustes no contrato durante sua execução (e.g. necessidade de estabelecimento de obrigação para a contratada entregar relatório mensal sobre a execução dos serviços).

Caso alguma alteração proposta pelo órgão gere ônus à contratada, ela dificilmente aceitará o ajuste (e.g. aditivo contratual) e não haverá nada que o órgão possa fazer, especialmente se as alterações propostas gerarem novos procedimentos ou produtos de maior qualidade, bem como demandarem mão de obra mais qualificada.

1.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento da contratação de elaborar os artefatos de planejamento da contratação expostos no presente guia, de modo a aumentar as chances de obter solução de TI que alcance os resultados pretendidos e diminua a probabilidade de haver necessidade de ajustes no contrato durante sua execução. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;*
- (2) *a alta administração do órgão e a área de TI devem garantir que haja servidores na área de TI em*

quantidade suficiente para elaborar os artefatos de planejamento de todas as contratações de TI do órgão ou supervisionar adequadamente a elaboração desses artefatos por terceiros (e.g. contratação da elaboração do termo de referência ou projeto básico);

(3) estabelecer processo de capacitação contínua dos servidores participantes de equipes de planejamento de contratações de TI e de atividades de gestão contratual nos normativos e na jurisprudência envolvidos, pois além da complexidade desses conhecimentos, frequentemente há publicação de novos normativos e jurisprudência sobre o assunto. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

1.2) Considerações: a equipe de planejamento da contratação pode não despender o esforço necessário na etapa de planejamento, na crença de que o fiscal pode ajustar o contrato após a assinatura. Na prática, as possibilidades de alteração do contrato são bastante limitadas.

2) Falta de passagem de conhecimento entre a equipe de planejamento da contratação e a de gestão do contrato, levando à ausência de execução de todo ou parte do que foi definido no planejamento da contratação na etapa de gestão do contrato, resultando no não atendimento à necessidade que deu origem à contratação.

2.1) Sugestões de controles internos:

(1) publicar normativo estabelecendo:

a. a obrigação da interação (e.g. reuniões) entre as equipes de planejamento da contratação e

de gestão do contrato antes da assinatura do contrato;

b. a obrigação da equipe de gestão do contrato de participar da reunião de alinhamento de entendimentos e expectativas (vide item “6.3.5. Modelo de execução do objeto”, “B”, “3”, “c”, “(1)”).

Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

2.2) Considerações: se os artefatos do planejamento da contratação tiverem sido documentados adequadamente ao longo do processo de planejamento da contratação, a equipe de gestão do contrato já poderá contar com muitas informações. Entretanto, a interação entre as duas equipes continua sendo fundamental para garantir que as premissas e os mecanismos elaborados no planejamento da contratação tenham consequência, pois nesse contato os principais pontos podem ser ressaltados e dúvidas podem ser dirimidas.

3) Interrupção da construção, implantação ou uso da solução de TI devido a mudanças de pessoas no comando da área requisitante.

3.1) Sugestões de controles internos:

(1) *a alta administração do órgão deve garantir a existência dos planos do órgão e de TI;*

(2) *a alta administração deve aprovar o resultado do planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI (vide item 4.3), a ser submetido pela área de TI, verificando o alinhamento das contratações previstas com os objetivos que constam dos planos do órgão governante*

superior ao qual o órgão está vinculado, do órgão e de TI do órgão, em especial as contratações de maior importância ou materialidade. Ressalta-se que o planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI, idealmente, ocorre no âmbito do planejamento de TI do órgão, ou seja, seu resultado (plano de contratações de TI) deve fazer parte de planos como o PDTI;

- (3) publicar normativo estabelecendo a obrigação da área requisitante da solução de TI de elaborar declaração, nos autos do processo, de que os esforços para otimizar os processos de trabalho existentes se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos com a contratação (vide [art. 14 do Decreto-Lei 200/1967](#)¹⁴¹ e item “6.1.10. Resultados pretendidos”). Ou seja, primeiro deve-se tentar melhorar os processos de trabalho existentes, ainda que sejam manuais, antes de se partir para esforços de automação ou transformação do negócio, pois a otimização dos processos pode ser mais simples, mais barata e mais eficaz do que a contratação de uma solução de TI, considerando que uma nova contratação demanda novos esforços e custos, bem como traz novos riscos. Adicionalmente, ao otimizar os processos de trabalho existentes, o órgão pode perceber que não tem pleno domínio dos processos. Nesse caso, se o órgão tivesse partido imediatamente para a automação dos processos antes de tentar otimizá-los, provavelmente teria produzido uma solução que não atenderia à necessidade do órgão, desperdiçando recursos financeiros, esforço administrativo e tempo. Convmém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;

- (4) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique se as melhorias dos processos de trabalho relativas a cada uma dessas contratações se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;*
- (5) *publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique se foi estabelecido o alinhamento entre cada uma dessas contratações e os planos do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado, do órgão e de TI do órgão. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.*

Com os controles expostos, torna-se mais difícil para um gestor de negócio descontinuar a construção, a implantação ou o uso de uma solução de TI. A motivação da interrupção, que é obrigatória, terá que demonstrar porque a solução não é mais adequada após a sua pertinência ter sido formalmente demonstrada, eventualmente, em várias ocasiões. Adicionalmente, a decisão de descontinuação da solução terá que levar em conta os investimentos já feitos na solução pelas diversas unidades envolvidas, em termos financeiros e de esforço.

4) Interferência de **servidor** que seja membro da equipe de planejamento da contratação e também seja sócio ou tenha ligações financeiras com empresa do mercado da solução de TI a contratar, levando ao direcionamento da licitação em favor dessa empresa.

4.1) Sugestões de controles internos:

(1) *a alta administração do órgão e a área de TI devem garantir que haja servidores na área de TI em quantidade suficiente para elaborar os artefatos de planejamento de todas as contratações de TI do órgão ou supervisionar adequadamente a elaboração desses artefatos por terceiros (e.g. contratação da elaboração do termo de referência ou do projeto básico);*

(2) *a área administrativa deve colher declarações de todos os servidores que farão parte da equipe de planejamento da contratação antes de designá-los, informando que não são sócios e que não têm ligações financeiras com empresas do mercado da solução de TI a contratar.*

4.2) **Considerações:** este mesmo risco pode ocorrer em outras etapas dos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos de soluções de TI. Assim, o controle interno citado também deve ser aplicado aos servidores que participem dessas outras etapas, como, por exemplo, os membros da unidade da área administrativa responsável por conduzir a licitação (e.g. Comissão Permanente de Licitação), os servidores da assessoria jurídica responsáveis pelo exame e aprovação do edital de licitação e a equipe de gestão do contrato.

5) Interferência de membro da equipe de planejamento da contratação que também seja funcionário de empre-

sa do mercado da solução de TI a contratar, levando ao direcionamento da licitação em favor dessa empresa.

5.1) Sugestões de controles internos:

(1) *a alta administração do órgão e a área de TI devem garantir que haja servidores na área de TI em quantidade suficiente para elaborar os artefatos de planejamento de todas as contratações de TI do órgão ou supervisionar adequadamente a elaboração desses artefatos por terceiros (e.g. contratação da elaboração do termo de referência ou projeto básico);*

(2) *publicar normativo estabelecendo a vedação da participação de funcionários de empresas contratadas no planejamento das contratações de soluções de TI do órgão, com exceção da execução de atividades operacionais, tais como levantamentos para definir a quantidade de itens a contratar. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.*

6) *Elaboração dos artefatos de planejamento da contratação por empresa do mercado da solução de TI a contratar, levando ao direcionamento da licitação em favor dessa empresa.*

6.1) Sugestões de controles internos:

(1) *a alta administração do órgão e a área de TI devem garantir que haja servidores na área de TI em quantidade suficiente para elaborar os artefatos de planejamento de todas as contratações de TI do órgão ou supervisionar adequadamente a elaboração desses artefatos por terceiros (e.g. contratação da elaboração do termo de referência ou do projeto básico).*

7) Estabelecimento de prazo curto demais para a apresentação de proposta relativa a uma solução de TI complexa em licitação do tipo pregão, de modo a favorecer fornecedor(es) específico(s) que tenham condições de oferecer propostas de forma mais rápida.

7.1) Sugestões de controles internos:

(1) *em função da complexidade da solução, a equipe de planejamento da contratação deve encaminhar à equipe responsável pela condução da licitação (e.g. Comissão Permanente de Licitação) o prazo adequado para que as licitantes formulem propostas na etapa de seleção do fornecedor. Salienta-se que o prazo citado não pode ser inferior a oito dias úteis (Lei 10.520/2002, art. 4º, inciso V¹⁴²), mas esse prazo pode ser curto demais para se elaborar propostas para determinadas soluções de TI.*

7.2) **Considerações:** em geral, quanto maior a complexidade da solução, mais numerosos e mais complexos são os requisitos. Dessa forma, deve-se garantir a definição de prazo razoável para elaboração das propostas.

8) Condução de contratação efetuada pelo Sistema de Registro de Preços (SRP) sem o devido embasamento legal, em especial com relação ao enquadramento da contratação em uma das hipóteses contidas no art. 2º do Decreto 3.931/2001¹⁴³.

8.1) Sugestões de controles internos:

(1) *publicar normativo estabelecendo a necessidade de embasar as contratações efetuadas pelo SRP.*

- 9) Adesão a uma ata de registro de preços que apresente características ou condições contratuais específicas do órgão (ou conjunto de órgãos) que efetuou a contratação e que não valem para outros órgãos que efetuem adesões na condição de “carona”, de modo que essas características tornem a adesão ilegal ou parcialmente ineficaz.

Entre as características e condições específicas podem ser citadas:

- a) amarração de marca e modelo de produto devido a processo de padronização feito no órgão que efetuou a licitação e que não valha no âmbito do órgão que deseja efetuar a adesão;
- b) não divisão do objeto da licitação que deu origem à ata, devidamente justificada com base na Lei 8.666/1993, art. 23, § 1º, sem que haja justificativa para não dividir o objeto no âmbito do órgão que deseja efetuar a adesão;
- c) exigência de trabalho noturno na licitação do órgão que efetuou a licitação, o que onera o contrato, mas que não seja necessária para o órgão que deseja aderir à ata;
- d) perfil da equipe da contratada pelo órgão que efetuou a licitação ser diferente do perfil necessário para órgão que deseja efetuar a adesão;
- e) existência de acordo coletivo relativo à localidade do órgão que registrou a ata, sem que haja acordo correspondente na localidade do órgão que deseja efetuar a adesão.

Vale lembrar que, além da verificação das características específicas, o órgão que deseja efetuar a adesão deve demonstrar a vantagem de fazê-la ([Decreto 3.931/2001, art. 8º, caput](#)¹⁴⁴).

9.1) Sugestões de controles internos:

- (1) *publicar normativo estabelecendo a necessidade de verificar, antes de aderir a ata de registro de preço na condição de “carona”, se na ata há características ou condições contratuais específicas do órgão (ou conjunto de órgãos) que efetuou a contratação.*

8 CONTROLES INTERNOS DE CARÁTER ESTRUTURANTE

A seguir são detalhados controles internos de caráter estruturante para a elaboração dos artefatos necessários ao planejamento da contratação. Embora alguns desses controles já tenham sido mencionados ao longo do presente guia, optou-se por reuni-los neste capítulo para melhor compreensão do tema.

Como os controles a seguir são de natureza estruturante, pode ser conveniente que a alta administração busque apoio de órgãos governantes superiores para a sua concepção e implementação, como a SLTI, o CNJ, o GSI, entre outros.

8.1 DOCUMENTAR OS ARTEFATOS DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO NOS AUTOS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

A equipe de planejamento da contratação deve documentar os artefatos expostos ao longo deste guia, com seus respectivos itens, nos autos do processo de contratação (processo administrativo).

Além de cumprir sua função no planejamento da contratação e na gestão do contrato, cada item elaborado fica facilmente identificável para ser tratado pelos diversos atores do processo (e.g. consultoria jurídica do órgão e as diversas unidades da área administrativa), bem como pelas instâncias de controle.

Vale lembrar que questionamentos sobre as decisões tomadas pelos gestores envolvidos em um processo licitatório, feitos por órgão de controle, podem ocorrer anos após a realização das licitações. Assim, como muitos dos elementos que embasaram essas decisões costumam ficar somente na memória dos servidores envolvidos, que podem sair do órgão ou esquecer os fatos que motivaram as

decisões tomadas, pode ser difícil para os gestores explicarem atos que ocorreram anos ou meses antes.

Vale ressaltar que o exposto neste item é expresso na Lei 9.784/1999, a qual regula o processo administrativo no âmbito da APF, como exposto a seguir:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, **finalidade**, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; (grifos nossos)

Ademais, considerando que os atos administrativos que compõem o processo de contratação e de gestão do contrato (e.g. recebimentos definitivos e aplicação de sanções) afetam direitos e interesses de empresas, com base no art. 50, inciso I do mesmo diploma legal, verifica-se mais uma vez que a motivação desses atos é obrigação legal.

8.2 ELABORAR LISTA DE VERIFICAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DE CADA ARTEFATO

Para tornar o trabalho mais previsível e passível de ser assumido por um substituto (e.g. em função de afastamentos, como férias), uma boa prática é basear a elaboração dos artefatos necessários ao planejamento da contratação em listas de verificação (*checklists*). Nos apêndices A, B e C constam modelos dos artefatos citados, que também

podem ser usados como listas de verificação do conteúdo dos artefatos por parte de servidores seniores ou dos gerentes da área de TI envolvidos nas contratações.

Da mesma forma, listas de verificação também podem servir como base de artefatos que serão usados ao longo da gestão do contrato por parte dos diversos atores envolvidos. Por exemplo, os recebimentos provisórios e definitivos poderão ser concebidos como listas de verificação, cujos conteúdos já constem na minuta do contrato. Assim, o fiscal do contrato e a equipe de recebimento contam com referenciais para executar esses recebimentos.

Adicionalmente, os controles elaborados pelos próprios gestores envolvidos no processo de contratação, com base nos riscos identificados no planejamento das contratações, podem compor outro conjunto de listas de verificação. Ao longo do presente guia é oferecido um conjunto básico de riscos e controles relativos ao planejamento das contratações.

Para demonstrar a organização e o controle dos processos de planejamento da contratação e da gestão do contrato, as equipes responsáveis por esses processos devem anexar as evidências da utilização das listas de verificação nos processos de contratação e de gestão do contrato.

8.3 EXECUTAR ETAPA DE REVISÃO DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS POR SERVIDOR SÊNIOR

Conforme é exposto no item “6. Artefatos gerados no processo de planejamento da contratação de soluções de TI”, servidor sênior, idealmente, é um servidor experiente e com profundo conhecimento sobre contratações e gestão de contratos, bem como sobre os normativos do órgão sobre o tema. Preferencialmente, deve ser um servidor que já tenha participado de diversos processos de contratação e de gestão de contratos de TI no órgão e fora dele.

A revisão por servidor sênior propicia que os artefatos sejam analisados sob perspectiva diferente daquela da

equipe de planejamento da contratação, possibilitando a identificação de riscos e desconformidades legais que a equipe que os elaborou tenha ignorado ou que não conhecia, bem como pode ajudar a esclarecer pontos obscuros.

O servidor sênior pode utilizar listas de verificação para conduzir sua análise, tais como:

- a) o conjunto de itens que devem constar em cada artefato de planejamento;
- b) o conjunto de controles internos para tratar os riscos identificados.

Nos apêndices A, B e C constam modelos dos artefatos que devem ser produzidos no processo de planejamento das contratações, que podem ser usados como listas de verificação da completeza desses artefatos.

Os controles implantados pelos próprios gestores envolvidos no processo de contratação, elaborados com base nos riscos identificados no processo de planejamento das contratações, podem compor outro conjunto de listas de verificação. No presente guia é oferecido um conjunto básico de riscos e controles relativos ao planejamento das contratações, que podem servir como base para as listas de verificação relativas a controles.

É importante que o uso das listas de verificação seja registrado, de modo que outros atores do processo de contratação (e.g. consultoria jurídica) e as instâncias de controle tenham evidências claras de quais controles foram aplicados a cada determinada contratação, o que tende a diminuir os riscos dessas contratações.

O órgão deve contar com alguns servidores mais experientes (não apenas um), para que a etapa de revisão não se torne um gargalo no processo de planejamento das contratações de soluções de TI.

A participação de servidor sênior deve ser bem definida, pois ele poderá ser responsabilizado, caso suas recomendações sejam equivocadas.

8.4 PUBLICAR POLÍTICAS E NORMAS

Com a publicação de políticas e normas, diversas práticas necessárias à contratação e gestão de contratos de soluções de TI podem ser formalizadas e aprimoradas ao longo do tempo, tornando-as menos dependentes das pessoas que as executam e tornando mais simples a inserção de novos servidores nos processos de trabalho de contratação e gestão de soluções de TI. A seguir são expostos alguns tópicos que podem ser objeto de normativos:

- a) modelagem formal do processo de trabalho de contratação de soluções de TI, incluindo a definição de padrões para os artefatos que deverão ser utilizados nesses processos, tais como modelos de
 - 1) estudos técnicos preliminares (*vide* Apêndice A);
 - 2) plano de trabalho (*vide* Apêndice B);
 - 3) termo de referência ou projeto básico (*vide* Apêndice C);
 - 4) termos de recebimento provisório e definitivo, que podem ser definidos como listas de verificação (*checklists*);
 - 5) termo de aplicação de multa.
- b) procedimento para efetuar o levantamento de mercado;
- c) procedimento para estimar o preço de cada contratação de solução de TI, incluindo critérios de definição de preços mínimos e máximos. A Orientação Técnica - TIControl 1/2010 pode ser usada como referência.

Adicionalmente, os processos de planejamento da contratação e de gestão contratual muitas vezes necessitam se basear em um conjunto de normativos que já tenham sido publicados, especialmente para a elaboração dos modelos de execução do objeto e de gestão do contrato.

A seguir são expostos alguns desses normativos, com algumas referências a normas internacionais e a normas e documentos elaborados no âmbito do TCU, que estão disponíveis no portal do Tribunal na internet:

- a) modelo de negócio da área de TI (missão, visão, princípios, clientes, macroprocessos, produtos etc.);
- b) planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão. Exemplo: Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o quinquênio 2011-2015 (PET 2011-2015), aprovado pela Portaria - TCU 160/2011;
- c) definição da unidade gestora de cada solução de TI do órgão, que normalmente é a área requisitante da solução, e das obrigações dessa unidade. Exemplo: Portaria - TCU 276/2008;
- d) política de segurança de informação (PSI), que pode ser baseada na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, item 5. Exemplo: Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (PCSI/TCU), aprovada pela Resolução - TCU 217/2008;
- e) política de controle de acesso (PCA), que pode ser baseada na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, item 11.1;
- f) política de classificação de informações, que pode ser baseada na norma ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, item 7.2. Exemplos: Resolução - TCU 229/2009 (política) e Portaria - TCU 124/2010 (procedimentos e controles);
- g) política de uso de recursos de TI (e.g. regulamentação do uso de recursos como correio eletrônico e acesso à internet). Exemplo: Portaria - TCU 169/2006;
- h) método ou metodologia de desenvolvimento de sistemas (MDS), que pode ser baseado nas normas NBR ISO/IEC 12.207 e 15.504;
- i) padronização dos conjuntos de *software* que devem ser utilizados nas diversas plataformas de *hardware* usadas no órgão, como estações de trabalho, *notebooks*, servidores de rede e outros dispositivos (e.g. celulares);

- j) definição da plataforma de desenvolvimento de *software* do órgão, incluindo:
- 1) linguagem de desenvolvimento de *software*;
 - 2) Sistema Gerenciador de Banco de Dados (SGBD) corporativo;
 - 3) SGBD para aplicações de pequeno porte.

Adicionalmente, no portal do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) podem ser encontrados diversos normativos relativos à segurança da informação no âmbito do governo federal (<http://dsic.planalto.gov.br/>).

Em função da complexidade e do investimento necessário para a produção desses normativos, pode ser conveniente que a alta administração busque apoio de órgãos governantes superiores para a concepção e para a implantação, como a SLTI, o CNJ e o já citado GSI, entre outros.

8.5 ESTABELECEER SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NOS PROCESSOS DE TRABALHO DE CONTRATAÇÃO E DE GESTÃO DOS CONTRATOS

Sugere-se estabelecer segregação de funções nos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos. Por exemplo, definir que, como regra, quem planeja uma contratação de solução de TI não deve participar da gestão do contrato correspondente. Assim, evita-se a criação de brechas no contrato, na etapa de planejamento da contratação, que possam ser exploradas na gestão do contrato pelo mesmo agente, com o objetivo de, por exemplo, causar danos ao erário. Entretanto, é necessário, avaliar o risco do fiscal do contrato não conseguir efetuar a fiscalização adequadamente se não tiver participado do planejamento da contratação, de modo a não conhecer o objeto em profundidade. Caso não seja possível fazer a

segregação, deverá ser dada especial atenção ao recebimento definitivo, pois o servidor ou comissão responsável poderá verificar se o trabalho do fiscal foi feito adequadamente (*vide* item 6.3.6, item A, subitem “5”).

A segregação de funções nos processos de trabalho da Administração Pública, além de diminuir os riscos desses processos, é estabelecida nas regras do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal - SCI-PED ([IN - SFC 1/2001, Seção VIII, item 3, inciso IV](#)¹⁴⁵) e nas normas nacionais de segurança da informação (ABNT NBR ISO/IEC 27002:2005, item 10.1.3). Este tema também é tratado no Acórdão 609/2006-TCU-Plenário, item 9.2.3, e no [Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, item 9.2.7](#)¹⁴⁶. Adicionalmente, no modelo Cobit 4.1 consta o objetivo de controle “PO4.11 Segregação de Funções”, do processo “PO4 Definir os Processos, Organização e Relacionamentos de TI”.

Onde for difícil a segregação de funções, convém que outros controles sejam considerados (controles compensatórios), como trilhas de auditoria e acompanhamento gerencial.

É importante ressaltar que a segregação de funções é uma forma de controle básica e que deve permear a estruturação dos demais processos de trabalho do órgão, não somente os da área de TI.

8.6 ENVIAR OS ARTEFATOS DA CONTRATAÇÃO PARA AS SUBUNIDADES DA ÁREA DE TI

Essa prática pode ser útil porque o trabalho de cada subunidade da área de TI normalmente afeta o trabalho das demais. Muitas vezes, as subunidades da área de TI têm que lidar com soluções de TI que foram contratadas pelas demais. Por exemplo, no caso da contratação do desenvolvimento de um sistema de informação a cargo da subunidade de desenvolvimento de sistemas, é interessante que a equipe da subunidade de produção verifique se

a contratação inclui a elaboração, o apoio para a implantação e a documentação das rotinas de produção do sistema. Adicionalmente, garante-se que os atos da área de TI tenham divulgação interna, o que pode evitar práticas equivocadas.

8.7 DOCUMENTAR TODAS AS INTERAÇÕES COM EMPRESAS INTERESSADAS, LICITANTES E COM A CONTRATADA

Todas as interações ocorridas entre o órgão e as empresas durante o planejamento da licitação (e.g. ao longo da elaboração dos estudos técnicos preliminares), a execução da licitação (e.g. na elaboração das respostas a questionamentos) e a gestão contratual (e.g. reuniões de acompanhamento dos trabalhos) devem ser documentadas. Assim, o comportamento dos atores do órgão ao longo dessas etapas fica transparente, possibilitando a elucidação de dúvidas ou resposta a acusações de comportamento indevido (e.g. relação promíscua entre empresas do mercado e servidores do órgão). Por exemplo, a interação promovida pela área de TI durante o levantamento de mercado, como solicitações de informações e cotações, reuniões com empresas do mercado, demonstrações de produtos e audiências públicas devem ser documentadas no processo de contratação pela área de TI (e.g. mediante ofícios enviados às empresas e atas de reunião).

Adicionalmente, todos os questionamentos feitos pelas empresas interessadas sobre o edital e as respectivas respostas dadas pelo órgão devem ser documentados no processo licitatório pela unidade da área administrativa responsável por conduzir a licitação (e.g. Comissão Permanente de Licitação).

Por fim, toda a interação com a contratada ao longo da gestão contratual deve ser documentada pelo fiscal do contrato, incluindo as comunicações feitas (e.g. ofícios enviados à contratada e respectivas respostas), a demons-

tração de que os mecanismos definidos nos modelos de execução do objeto e de gestão do contrato foram efetivamente utilizados (e.g. aplicação de sanções), bem como todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato ([Lei 8.666/1993, art. 67, § 1º](#); [IN - SLTI 4/2010, art. 25, inciso III, alínea “n”](#)¹⁴⁷). Por exemplo, no caso de contratação de serviço de *service desk*, alguns dos documentos que podem constar nos autos do processo de fiscalização são expostos a seguir: relatórios mensais entregues pela contratada com o registro de todas as demandas tratadas, relatórios necessários aos recebimentos provisórios, elaborados pelo fiscal do contrato, bem como relatórios necessários para efetuar os recebimentos definitivos, que devem ser elaborados pela comissão de recebimento.

8.8 PROMOVER CULTURA DE CONTROLES INTERNOS BASEADOS EM RISCOS

Cabe à alta administração, diretamente ou por intermédio de estruturas de governança de TI e de controle interno, deixar claro que o planejamento das contratações deve ser feito de modo que os riscos de cada contratação sejam levantados e as providências para tratamento desses riscos sejam definidas e executadas.

8.9 UTILIZAR COMPILAÇÃO DA LEGISLAÇÃO, DA JURISPRUDÊNCIA E DOS NORMATIVOS DO ÓRGÃO QUE AFETAM AS CONTRATAÇÕES DE TI

Considerando que o número de dispositivos e jurisprudência que se aplicam às contratações de soluções de TI é grande e que é impossível seguir esse regramento sem conhecê-lo, conclui-se que a compilação contínua da legislação e da jurisprudência é fundamental para

que cada servidor envolvido nos processos de contratação e de gestão contratual tenha uma visão estruturada desse regramento. Adicionalmente, a falta de conhecimento da lei não é justificativa para deixar de cumpri-la (**Decreto-Lei 4.657/1942, art. 3º¹⁴⁸**). A seguir são expostos alguns instrumentos à disposição dos órgãos da APF.

O QRN, disponível no portal do TCU, é uma iniciativa de agrupar legislação e jurisprudência relativas a contratações de TI de forma estruturada. O TCU ainda oferece a “Jurisprudência Sistematizada” em seu portal, que contém compilação da jurisprudência do TCU em geral, isto é, não somente relativa à TI.

A IN - SLTI 4/2010 foi construída como um conjunto de processos de trabalho que considera grande parte dos dispositivos e da jurisprudência que devem ser observados no planejamento de uma contratação de solução de TI. Ou seja, os servidores públicos têm um roteiro que prevê as etapas necessárias para iniciar as contratações e concluir os contratos decorrentes. Assim, mesmo equipes de planejamento que não dominem todos os conceitos envolvidos, podem cumpri-los, se seguirem os processos de trabalho previstos na norma citada. Vale lembrar que a compilação de legislação e jurisprudência embutida na IN - SLTI 4/2010 deve ser utilizada pelos órgãos pertencentes ao Sisp, mas também pode servir de roteiro para outros órgãos da APF.

O presente guia apresenta, de forma estruturada, uma compilação dos normativos que afetam a área de TI, podendo servir de apoio aos órgãos nas contratações de soluções de TI.

É importante ressaltar que o processo “ME3 Assegurar a Conformidade com Requisitos Externos”, do modelo Cobit 4.1, do ITGI, trata desse assunto, em especial no objetivo de controle “ME3.1 Identificação dos Requisitos de Conformidade com Leis, Regulamentações e Contratos Externos” (IGTI, 2007, p. 163-166).

8.10 EFETUAR GESTÃO DE MUDANÇA

Gestão de mudança é um tipo de controle que recai na categoria de controles gerais de TI, isto é, que visam manter o ambiente de TI como um todo suportando adequadamente as operações do órgão. Sem esse tipo de controle, o ambiente de TI do órgão pode ser deteriorado após uma ou várias implantações de soluções de TI contratadas. Dessa forma, é importante que, no planejamento da contratação, sejam avaliados os impactos da implementação da solução no ambiente de TI, como é exposto no item “6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão”, dos estudos técnicos preliminares.

8.11 CAPACITAR SERVIDORES EM CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TI E EM GESTÃO DE CONTRATOS

A capacitação de servidores em planejamento de contratação de soluções de TI e em gestão de contratos é fundamental para que, a cada nova contratação, haja servidores minimamente capacitados para executar esses processos de trabalho. Como esses tópicos são complexos e dinâmicos, a capacitação deve ser contínua. Adicionalmente, devem constar dos programas dos concursos públicos que selecionem servidores para atuar na área de TI.

Vale lembrar que servidores do órgão capacitados são fundamentais para que o planejamento das contratações seja feito adequadamente, as licitações sejam devidamente apoiadas pela área de TI (e.g. apoio no tratamento de questionamentos e na análise das propostas técnicas) e os contratos sejam devidamente gerenciados.

Os servidores da área de TI devem participar do planejamento das ações de TI, que depois dão origem às contratações de soluções de TI, planejar essas contratações e produzir informações para a alta administração sobre o andamento dessas contratações, bem como participar da gestão dos contratos decorrentes. Assim, o órgão deve contar

com quantidade adequada de servidores da área de TI para desempenhar as atividades citadas. Caso contrário, há elevado risco do órgão ceder o controle dessas contratações às empresas contratadas, bem como de passar o controle de toda ou parte da área de TI para essas empresas.

8.12 ENVIAR RELATÓRIOS PERIÓDICOS SOBRE O ANDAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PARA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DE TI

Como parte dos processos de governança de TI, a área de TI deve enviar relatórios periódicos para alguma estrutura de governança de apoio à alta administração (e.g. Comitê Estratégico de TI) ou, na ausência de estrutura de governança, diretamente para a alta administração para informar sobre o andamento dos diversos processos de trabalho da área de TI, que podem incluir informações sobre as contratações de TI, contendo elementos como:

- a) as principais contratações, indicando em que fase cada uma delas se encontra, como, por exemplo:
 - 1) somente consta no planejamento de TI do órgão, isto é, nada foi feito até então;
 - 2) em fase de planejamento da contratação, isto é, na fase de elaboração dos artefatos de planejamento – estudos técnicos preliminares, plano de trabalho, no caso de serviços, e termo de referência ou projeto básico;
 - 3) em fase de elaboração do edital de licitação;
 - 4) com a licitação concluída, mas cuja execução ainda não se tenha iniciado (e.g. em fase de assinatura do contrato);
 - 5) em execução do objeto;
 - 6) encerrada;
- b) o andamento dos gastos do orçamento de TI, oferecendo informações sobre a proporção do orçamento em cada fase das contratações, isto é:

- 1) porcentagem do orçamento que foi somente planejada no plano de TI do órgão, mas cujas contratações correspondentes não tenham sido iniciadas até então;
 - 2) porcentagem do orçamento que está reservada para contratações que estão na fase de planejamento;
 - 3) porcentagem do orçamento que está reservada para contratações que estão na fase de elaboração do edital de licitação;
 - 4) porcentagem do orçamento que está reservada para contratações concluídas e para as quais já foram emitidas as notas de empenho, mas cujas execuções ainda não tenham se iniciado (e.g. em fase de assinatura do contrato);
 - 5) porcentagem do orçamento reservada para contratos em andamento e que ainda não foi gasta;
 - 6) porcentagem do orçamento de contratações cujos produtos ou serviços já foram pagos;
- c) a quantidade de solicitações por soluções de TI feitas e atendidas;
 - d) o tempo médio, mínimo e máximo de contratação, desde o planejamento até a implantação da solução;
 - e) a quantidade de contratos em vigor, com a quantidade de pessoas alocadas na sua gestão (e.g. gestores, fiscais e membros de comissões para o recebimento definitivo);
 - f) os principais riscos e oportunidades identificados, como foram tratados ou propostas de tratamento;
 - g) os principais problemas enfrentados com relação à contratação e à gestão dos contratos de TI;
 - h) as informações sobre os resultados obtidos com os contratos em andamento e com as contratações encerradas recentemente, incluindo informações como:

- 1) alcance dos resultados pretendidos;
- 2) atendimento à necessidade que deu origem à contratação;
- 3) análise de custo-benefício da solução;
- 4) satisfação da unidade requisitante e dos usuários da solução.

Os relatórios podem ser utilizados como base para reuniões periódicas entre estruturas de governança de TI e a área de TI para discutirem o andamento das contratações e os principais riscos e problemas envolvidos. As informações expostas podem compor relatórios definidos no escopo do objetivo de controle “ME1.5 Relatórios para a Alta Direção” do Cobit 4.1 (ITGI, 2007).

A partir das informações contidas nos relatórios enviados pela área de TI e das interações citadas, a alta administração tem mais elementos para conhecer a situação das contratações de soluções de TI, bem como os problemas enfrentados pelo órgão com relação ao tema, que poderão se aprofundar se não forem tomadas as medidas adequadas.

9 PRINCIPAIS FALHAS ENCONTRADAS PELO TCU

Ao longo das auditorias realizadas pelo TCU, diversas irregularidades são encontradas pelas equipes de fiscalização. A seguir, é apresentado quadro com as principais reiteradamente verificadas nas ações de fiscalização do Tribunal. Para cada irregularidade são expostos os respectivos dispositivos legais infringidos, os riscos decorrentes e alguns acórdãos do TCU que tratam do assunto. As irregularidades que são apontadas no Quadro 1 aplicam-se às contratações de TI, mas vários dos acórdãos do TCU indicados referem-se a outros tipos de contratações.

Quadro 3 – Principais irregularidades reiteradamente encontradas pelo TCU

| Irregularidade | Dispositivos legais infringidos | Riscos | Acórdãos/Súmulas do TCU |
|---|---|---|--|
| Ausência de estudos técnicos preliminares. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • limitação à competição; • oneração indevida do contrato. | <ul style="list-style-type: none"> • 1.558/2003-P; • 2.640/2007-P. |
| Ausência de projeto básico. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 7º, inciso I, art. 7º, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • limitação à competição; • oneração indevida do contrato. | <ul style="list-style-type: none"> • 717/2005-P. |
| Ausência de plano de trabalho contendo a fundamentação da necessidade da contratação de serviços de TI, aprovado pela autoridade máxima do órgão, ou a quem esta delegar competência. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 2º do Decreto 2.271/1997; • art. 2º e art. 5º, § 1º, da Lei 9.784/1999. | <ul style="list-style-type: none"> • contratação de serviços; que não atendam à necessidade do órgão. | <ul style="list-style-type: none"> • 1.558/2003-P; • 2.471/2008-P. |
| Falhas na definição do objeto. | <ul style="list-style-type: none"> art. 14 da Lei 8.666/1993 art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002 art. 8º, inciso I, do Decreto 3.555/2000 | <ul style="list-style-type: none"> limitação à competição oneração indevida do contrato | <ul style="list-style-type: none"> 375/2005-1C Súmula - TCU 177 |

| Irregularidade | Dispositivos legais infringidos | Riscos | Acórdãos/Súmulas do TCU |
|---|--|--|--|
| <p>Não divisão do objeto, quando presentes a sua viabilidade técnica e econômica.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • limitação à competição; • oneração indevida do contrato; • dependência excessiva da contratada (risco estratégico) comprometimento da segurança da informação. | <ul style="list-style-type: none"> • 1.331/2003-P; • 2.471/2008-P; • Súmula - TCU 247. |
| <p>Ausência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • art. 6º, inciso IX, alínea “f”, da Lei 8.666/1993. • art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º, da Lei 8.666/1993. • art. 15, inciso V, da Lei 8.666/1993. • art. 40, § 2º, inciso II, art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • oneração indevida do contrato. | <ul style="list-style-type: none"> • 1.094/2004-P; • 1.330/2008-P; • 2.471/2008-P. |
| <p>Contratação direta por inexigibilidade de licitação sem a demonstração inequívoca da inviabilidade de competição nos autos do processo da contratação.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • art. 25, caput, incisos I e II, da Lei 8.666/1993; • art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • inibição da competição; • oneração indevida do contrato; • dependência do fornecedor. | <ul style="list-style-type: none"> • 295/2005-P; • 819/2005-P; • 822/2005-P; • 2.471/2008-P. |

| Irregularidade | Dispositivos legais infringidos | Riscos | Acórdãos/Súmulas do TCU |
|--|--|--|---|
| Licitação do tipo “técnica e preço” em detrimento do uso do pregão. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 1º da Lei 11.077/2004; • art. 4º do Decreto 5.450/2005. | <ul style="list-style-type: none"> • limitação à competição oneração indevida do contrato. | <ul style="list-style-type: none"> • 1.547/2004-1C; • 2.471/2008-P. |
| Pagamento pela prestação de serviços de TI não vinculado aos resultados/pagamento por homem-hora. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 3º da Lei 8.666/1993; • art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997. | <ul style="list-style-type: none"> • risco exclusivo do contratante; • remuneração de horas improdutivas; • paradoxo lucro-incompetência; | <ul style="list-style-type: none"> • 1.558/2003-P; • 786/2006-P. |
| Contratação de mão de obra em detrimento da contratação de prestação de serviços. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 3º, <i>caput</i>, art. 4º, inciso II, do Decreto 2.271/1997 Súmula - TST 331. | <ul style="list-style-type: none"> • oneração indevida do contrato. | <ul style="list-style-type: none"> • 2.471/2008-P. |
| Predominância da pontuação técnica por meio de atestados nas licitações do tipo “técnica e preço”. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 3º da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • limitação à competição direcionamento da licitação; • oneração indevida do contrato. | <ul style="list-style-type: none"> • 1.094/2004-P. |

| Irregularidade | Dispositivos legais infringidos | Riscos | Acórdãos/Súmulas do TCU |
|--|--|---|---|
| Atribuição de pesos desrazoados e sem justificativa à técnica e ao preço nas licitações do tipo “técnica e preço”. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 3º da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • direcionamento da licitação; • aumento de preços indevido. | <ul style="list-style-type: none"> • 2.750/2009-P. |
| Exigência de experiência profissional temporal mínima. | <ul style="list-style-type: none"> • art. 30, §1º, inciso I, e § 5º, da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • limitação à competição; • oneração indevida do contrato. | <ul style="list-style-type: none"> • 667/2005-P. |
| Exigência de quesitos de pontuação técnica ou de habilitação para cujo atendimento as empresas licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou frustrem o caráter compositivo do certame (e.g. quadro de pessoal com técnicos certificados, exigência que deve ser li mitada aos responsáveis técnicos). | <ul style="list-style-type: none"> • art. 3º da Lei 8.666/1993. | <ul style="list-style-type: none"> • limitação à competição. | <ul style="list-style-type: none"> • 2.750/2009-P. |

| Irregularidade | Dispositivos legais infringidos | Riscos | Acórdãos/Súmulas do TCU |
|---|--|--|-------------------------|
| Ausência de mecanismos de gestão contratual | <ul style="list-style-type: none"> • art. 6º, inciso IX, alínea “e”, da Lei 8.666/1993; • art. 55, VII, VIII e IX, art. 67 da Lei 8.666/1993. • art. 3º, § 1º, do Decreto 2.271/1997 • art. 17, inciso V, da IN - SLTI 4/2008. | <ul style="list-style-type: none"> • ausência de parâmetros para aferir a qualidade do serviço; • ausência de indicadores (objetivos) para mensuração dos serviços prestados; • ausência de procedimento para acompanhamento e fiscalização dos serviços; • ausência de instrumento de controle. | 2.471/2008-P. |

10 APLICAÇÃO DO GUIA A DIFERENTES NÍVEIS DE COMPLEXIDADE DE CONTRATAÇÃO

O presente guia tem como escopo as contratações de soluções de TI em geral, de diferentes níveis de complexidade. Os artefatos de planejamento da contratação previstos na legislação devem ser elaborados com os itens expostos ao longo do presente texto, seja para soluções complexas, como serviços de desenvolvimento de *software*, seja para soluções simples, a exemplo da contratação de um conjunto de *pen drives*. A necessidade da contratação, os requisitos, a justificativa da quantidade, os critérios de seleção do fornecedor e as estimativas de preço, por exemplo, devem ser elaborados para ambas as contratações citadas. Basta verificar os itens que constam nas sugestões de formulário para elaboração dos estudos técnicos preliminares e para a elaboração do termo de referência ou do projeto básico (Apêndices A e C, respectivamente) para verificar que todos os itens ali expostos são necessários para qualquer tipo de solução, embora o esforço de elaborar cada item e o nível de detalhamento necessário varie com a complexidade e com o valor estimado da solução.

Considerando o planejamento da contratação como um todo, com relação ao exemplo dos *pen drives*, provavelmente seria mais adequado contratá-los no escopo de uma solução mais ampla, como “solução para *backup* e transporte de dados”, de modo a contratar uma solução mais abrangente e articulada, incluindo, por exemplo, HD externos (*hard disks*), gravadoras e respectivas mídias (e.g. CD, DVD e *Blue-ray*). Adicionalmente, esse tipo de contratação também pode suscitar a análise de diversos aspectos, tais como a segurança dos dados nessas mídias, o tratamento de eventos como perda e roubo dos itens contratados, bem como o funcionamento do controle patrimonial desses itens.



A diferença entre o planejamento de contratações simples e complexas não parece estar na natureza dos artefatos, mas no detalhamento dos itens que os compõem.

Por exemplo, o levantamento de mercado necessário para se contratar uma fábrica de *software* demanda muito mais esforço e detalhamento do que o levantamento de mercado para comprar um pequeno conjunto de *pen drives*, mas para ambas as contratações deve haver levantamento de mercado.

11 GESTÃO DO CONHECIMENTO SOBRE O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÕES DE TI

Os processos de trabalho de planejamento da contratação e de gestão do contrato decorrente exigem, além do conhecimento da solução a contratar, conhecimento sobre a legislação e a jurisprudência pertinente. Como consta no Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, e art. 10, § 7º, esses processos são indelegáveis, ou seja, têm que ser executados por servidores públicos.

O órgão deve proceder à gestão dos conhecimentos citados, visto que demandam tempo e esforço para serem absorvidos pelos servidores e tendem a ficar restritos a um número reduzido de pessoas. Salienta-se que a gestão do conhecimento é prática apontada no critério 5.3 do “Instrumento para Avaliação da Gestão Pública - Ciclo 2010”, no âmbito do GesPública. A seguir são oferecidas algumas sugestões de ações para a gestão do conhecimento relativo à contratação de soluções de TI e à gestão dos contratos decorrentes, que devem ser patrocinadas pela alta administração do órgão e implementadas pelas áreas competentes:

- a) alocar servidores da área de TI em quantidade adequada para executar os processos de trabalho citados (vide item “4.9. Recursos humanos necessários”);
- b) treinar continuamente esses servidores nos normativos e na jurisprudência envolvidos, pois além da complexidade desses conhecimentos, frequentemente há publicação de novos normativos e jurisprudência sobre o assunto;
- c) estabelecer repositório para 1) os estudos técnicos preliminares; 2) os planos de trabalho, para as contratações de serviços de TI; 3) os editais de licitação, que incluem os termos de referência ou projetos básicos; 4) os contratos celebrados. Com esse repositório, as equipes de planejamento têm documentos testados para usar como base na elaboração dos artefatos das novas licitações;

- d) criar comunidade de prática de planejamento e de gestão de contratos de soluções de TI, possibilitando que as equipes de planejamento, os gestores dos contratos, os fiscais dos contratos e os componentes das comissões de recebimento troquem experiências, artefatos (e.g. estudos técnicos preliminares, termos de referência, editais de licitação) e ideias sobre os processos citados (e.g. principais problemas enfrentados, lições aprendidas e boas práticas). Essa comunidade pode se restringir aos servidores do órgão ou englobar servidores de outros órgãos afins (e.g. comunidade composta por servidores de um ministério e das entidades a ele vinculadas).
- e) normatizar os processos de trabalho de contratação e gestão dos contratos de soluções de TI, pois as normas ajudam a acumular conhecimentos do órgão sobre o assunto, disponibilizando aos novos servidores alocados nessas atividades um referencial para iniciar seus trabalhos;
- f) periodicamente rever os normativos citados com base na experiência acumulada no órgão (e.g. mediante sugestões dos membros da comunidade de prática de planejamento e de gestão de soluções de TI);
- g) efetuar sessões ao final dos planejamentos das contratações mais importantes e também ao final de contratos complexos para que os agentes envolvidos possam transmitir a outros servidores do órgão os principais problemas enfrentados, as principais lições aprendidas e boas práticas desenvolvidas ou trazidas de outras unidades de dentro e de fora do órgão. Essas informações serão úteis na elaboração de análises de risco de futuras contratações;
- h) efetuar sessões após algum tempo de uso das soluções mais importantes ou mais complexas para verificar se os resultados pretendidos foram de fato alcançados, se os custos esperados foram de fato os que foram verificados e se a relação de custo-benefício foi favorável.

12 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A premissa usada na elaboração deste guia é a de que uma contratação bem planejada tem maior probabilidade de gerar os resultados esperados e atender à necessidade que lhe deu origem, pois elementos como a necessidade (o porquê de todo o esforço de contratação) e os mecanismos de funcionamento e de acompanhamento do contrato são bem concebidos. Adicionalmente, os riscos envolvidos são devidamente mitigados.

Entretanto, uma contratação de solução de TI não acontece de forma isolada em um órgão. Vários fatores ambientais influenciam uma contratação, tais como o grau de planejamento institucional e de TI, a maturidade das solicitações de soluções feitas pelas áreas requisitantes e as capacidades tanto das equipes que planejam as contratações como das equipes que fiscalizam os contratos decorrentes.

Em termos de planejamento institucional, além dos planos do órgão e de TI (e.g. PDTI), um aspecto que merece consideração especial é o processo de gestão orçamentária de TI, que envolve o planejamento e a gestão do orçamento de TI. Esse processo influencia diretamente as contratações de TI, pois sem orçamento, não há contratação. Com a estruturação da gestão orçamentária de TI, o orçamento de TI passa a ser planejado com base nas contratações necessárias para alcançar os objetivos definidos nos planos do órgão e não em valores históricos.

Com relação à maturidade das solicitações, o papel das áreas requisitantes das soluções de TI é um ponto fundamental. Ao longo do tempo, a área de TI tem sido demandada pelas diversas áreas de negócio, que normalmente não se preocupam com custos envolvidos e fazem solicitações como se a área de TI tivesse capacidade de atendimento infinita. Adicionalmente, o papel e a responsabilidade das áreas de negócio na contratação das soluções, em geral, não são claros para essas áreas e não eram definidos até a

edição da IN - SLTI 4/2008. Assim, a área de TI tinha e ainda tem dificuldades para entregar soluções com qualidade e nos prazos acordados, em boa medida pela falta de envolvimento e compromisso das áreas requisitantes na fase de concepção das soluções e depois na fase de verificação da aderência das soluções entregues aos requisitos definidos. Em função desse quadro, há a tendência da responsabilidade sobre os atos praticados na contratação e na gestão do contrato recair somente sobre a área de TI, o que deve mudar gradualmente com o uso da IN - SLTI 4/2010.

Outro aspecto ambiental que tem grande influência no êxito de uma contratação é o conjunto de pessoas necessário para formar equipes para planejar as contratações e, se possível, equipes distintas para acompanhar e fiscalizar os contratos decorrentes. Portanto, o órgão tem que contar com pessoal apto e em quantidade suficiente para conceber e depois acompanhar a produção de resultados pelas soluções contratadas. Do contrário, o órgão dependerá cada vez mais das empresas contratadas com relação às suas soluções de TI, pois mais processos de negócio dependerão de TI e os conhecimentos sobre esses processos e as tecnologias empregadas nas soluções estarão somente nas mãos dessas empresas.

Como pode ser observado ao longo do texto, o processo de planejamento de contratações de soluções de TI é complexo, deve atender a diversos dispositivos legais e jurisprudência e apresenta diversos riscos para o órgão e para os servidores que o executam, os quais podem ser responsabilizados no caso de irregularidades. Assim, deve ser modelado formalmente e divulgado para os servidores envolvidos, de forma que o órgão o execute com eficácia, eficiência, de acordo com os preceitos legais e promova a competição mais ampla possível. Além disso, o órgão deve perseguir o amadurecimento desse processo, para que tenha execução previsível e mensurada. No presente guia e em outros documentos referenciados (e.g. IN - SLTI 4/2010, QRN e Acórdão 2.471-TCU-Plenário) são apresentados elementos que os órgãos podem utilizar nessa modelagem,

com atenção especial aos riscos envolvidos e aos respectivos controles para tratá-los.

Os próprios setores envolvidos no processo de planejamento da contratação de soluções de TI devem levantar os riscos relativos a esse processo de trabalho, identificar os controles existentes, avaliá-los e aperfeiçoá-los, configurando a chamada “autoavaliação dos controles” (*control self-assessment* - CSA). O presente guia traz um conjunto de riscos que podem ser usados como base dessa análise de risco. Adicionalmente, as atividades de “autoavaliação dos controles” podem ser executadas com o apoio da área de auditoria interna do órgão.

Como consequência das atividades de “autoavaliação dos controles”, diversos controles internos podem ser implantados ou aperfeiçoados, como o uso de listas de verificação (e.g. listas referentes aos conteúdos dos artefatos de planejamento da contratação e listas para verificar se os riscos identificados no processo foram mitigados em cada contratação). Essas listas podem ser usadas pelas equipes de planejamento das contratações na produção dos artefatos de planejamento, por servidores seniores responsáveis pela revisão desses artefatos e por outros atores envolvidos no processo de contratação (e.g. consultoria jurídica).

É importante ressaltar que o aperfeiçoamento do processo de contratação de soluções de TI demanda diversos investimentos em pessoas, processos e normativos, que dependem do apoio da alta administração do órgão, seja diretamente, seja por intermédio de estruturas de governança de TI, como um Comitê Estratégico de TI. Esse apoio só se torna possível se a TI deixar de ser encarada como um assunto de caráter administrativo, para ser vista como uma função com potencial de alavancar o órgão no alcance dos seus objetivos de negócio, incluindo a implantação de políticas públicas. Ou seja, diversas decisões acerca de TI não devem ser tomadas pela área de TI (e.g. quais são os sistemas de informação devem ser desenvolvidos), mas sim pela alta administração do órgão, pois dizem respeito

à capacidade do órgão de produzir resultados para a sociedade e tratar riscos de negócio com a aplicação da TI.

Nessa linha, as contratações de soluções de TI devem ter como foco fundamental o negócio, e não a TI. Do contrário, os órgãos públicos federais gastarão valores crescentes nessa área e estarão expostos a riscos cada vez maiores, sem que prestem serviços melhores ou em maior quantidade. O presente guia indica aspectos a considerar no planejamento das contratações, para que os recursos investidos em TI sejam devolvidos na forma de produtos e serviços que façam diferença para a sociedade, a riscos aceitáveis.

Artefato: no contexto deste guia, significa documento.

APF: Administração Pública Federal. Conjunto de todos os órgãos e entidades públicas federais.

Autoavaliação dos Controles: pode ser definida como uma técnica de gerenciamento que garante aos diversos interessados que o sistema de controle interno do negócio é confiável (ISACA, 2009, p. 55-56). Essa técnica também garante que os servidores estejam cientes dos riscos do negócio e conduzam revisões dos controles periódicas de forma proativa. É uma técnica usada para rever os objetivos-chave de negócio, os riscos envolvidos no alcance desses objetivos e os controles internos projetados para gerenciar esses riscos em um processo formal, documentado e colaborativo. Trata-se da tradução do termo em inglês *control self-assessment* (CSA).

Body shopping: tipo de contratação em que o órgão contrata um conjunto de pessoas para executar algum tipo de atividade. Nessas contratações normalmente não são definidos claramente diversos elementos essenciais, como: a forma de execução dos serviços, os produtos e serviços que devem ser entregues, os critérios de qualidade para avaliação dos produtos e serviços entregues, níveis mínimos de serviço exigidos, forma de acompanhamento dos serviços e sanções específicas para a contratação. A responsabilidade de gerar resultados recai somente sobre o órgão, não sobre a contratada, que essencialmente provê mão de obra. Adicionalmente, podem apresentar o chamado “paradoxo lucro-incompetência” (significado exposto adiante neste glossário).

Contratação direta: contratação por meio de dispensa ou inexigibilidade de contratação.

Controles internos (do gestor): conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados (IN - TCU 63/2010, art. 1º, inciso X).

Controles de aplicação: controles internos embutidos nos aplicativos do órgão, como sistemas de informação. Por exemplo, mecanismo que impeça a criação de registro duplicado que represente o mesmo objeto do mundo real.

Controles gerais de TI: controles que visam manter o ambiente de TI como um todo suportando adequadamente as operações do órgão. Por exemplo, existência e manutenção de plano de continuidade de negócio. Uma referência de controles gerais é o modelo Cobit 4.1 (ITGI, 2007).

Comitê Estratégico de TI: estrutura de governança de TI ligada à alta administração e que a apoia na emissão de objetivos de TI estratégicos e na avaliação do alcance desses objetivos, de modo que princípios básicos de governança de TI sejam cumpridos, como agregação de valor por parte das soluções de TI, gestão dos riscos de TI, alinhamento das operações e da estratégia de TI com o negócio, gestão responsável dos recursos de TI e medição do desempenho da TI (ITGI, 2003).

Comunidade de prática: grupo de pessoas que compartilham uma preocupação, um conjunto de problemas ou uma paixão por um tópico e que aprofundam seu conhecimento e especialização nesta área pela interação em uma base continuada (WENGER, McDERMOTT; SNYDER, 2002, p. 4).

Contingenciamento de recursos: limitação de empenho e de movimentação financeira em um determinado período.

Economicidade: é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004 *apud* BRASIL, TCU, Portaria - Segecex 4/2010, p. 11). Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. Definição retirada da Portaria - Segecex 4/2010 - Manual de Auditoria Operacional.

Efetividade: diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993 *apud* BRASIL, TCU, Portaria - Segecex 4/2010, p. 12). Definição retirada da Portaria - Segecex 4/2010 - Manual de Auditoria Operacional.

Eficácia: é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993 *apud* BRASIL, TCU, Portaria - Segecex 4/2010, p. 12). O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. Definição retirada da Portaria - Segecex 4/2010 - Manual de Auditoria Operacional.

Eficiência: é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos

dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993 *apud* BRASIL, TCU, Portaria - Segecex 4/2010, p. 12). Nesse caso, a análise do tempo necessário para execução das tarefas é uma variável a ser considerada. A eficiência pode ser medida calculando-se e comparando-se o custo unitário da produção de um bem ou serviço. Portanto, podemos considerar que o conceito de eficiência está relacionado ao de economicidade. Definição retirada da Portaria - Segecex 4/2010 - Manual de Auditoria Operacional.

EPP: empresa de pequeno porte.

Gestores das soluções de TI: são gestores das áreas de negócio que solicitam, participam da construção das soluções e as gerenciam sob a ótica do negócio (e.g. priorizam e definem a natureza das alterações a ser feitas nas soluções). Na IN - SLTI 4/2010, as atividades dos gestores das soluções de TI são atribuídas ao ator denominado na norma de “área requisitante da solução” ([art. 2º, inciso I](#)¹⁴⁹).

Interessado: no escopo deste texto, é um ator que está ou estará envolvido com a solução de TI a contratar, que pode ser interno ou externo ao órgão. O sucesso da solução dependerá da participação dos interessados, que podem estimular ou criar resistências à solução. Como muitas soluções de TI trazem mudanças significativas aos órgãos (e.g. sistemas de informação), esses interessados devem ser envolvidos e comunicados sobre o andamento da concepção, desenvolvimento e implantação da solução. Trata-se da tradução do termo em inglês *stakeholder*.

ITGI: *Information Technology Governance Institute* (<http://www.itgi.org>). Organização que apoia os líderes das empresas na responsabilidade de garantir que a TI esteja alinhada com o negócio e agregue valor, o desempenho seja medido, os recursos sejam alocados adequadamente e os riscos sejam mitigados.

“Jogo de Planilha”: também conhecido por “jogo de preços”, é um artifício utilizado por licitantes que, a partir de projeto básico deficiente, de informações privilegiadas ou de conhecimento do mercado, conseguem saber antecipadamente quais itens deverão ter quantitativos aumentados, diminuídos ou suprimidos ao longo da execução da solução a ser licitada e manipulam os preços unitários de suas propostas, atribuindo preços unitários elevados (sobrep preço) para os itens que terão o seu quantitativo aumentado e preços unitários diminutos nos itens cujos quantitativos serão mantidos, diminuídos ou suprimidos. Com isso, vencem a licitação por conseguirem um valor global abaixo dos concorrentes, graças aos custos unitários diminutos que não serão executados ou que serão compensados pelos aditivos sobre os itens com sobrep preço. Assim, após as alterações contratuais, o valor global do objeto contratual passa a encarecer em relação ao seu valor de mercado, podendo tornar-se a proposta mais desvantajosa para a Administração entre as demais da licitação. Em outras palavras, o “jogo de planilha” ocorre quando uma proposta de preços contém itens com valores acima e abaixo do preço de mercado simultaneamente, que no somatório da planilha se compensam, totalizando um valor global abaixo do valor de mercado, atendendo momentaneamente ao interesse público. No entanto, essa proposta pode se tornar onerosa para o órgão caso ocorram modificações contratuais que aumentem os quantitativos dos itens com sobrep preço ou diminuam os dos itens subvalorizados. Com essas mudanças, os itens com sobrep preço passam a prevalecer com relação à totalidade da proposta, desequilibrando as condições originais, fazendo com que o

valor global da contratação passe a ficar com valor global acima do de mercado concorrencial, perdendo-se a vantagem ofertada originalmente (CAMPITELLI, 2006, p. 37 e 38). O jogo de planilha também pode manifestar-se quando os preços são manipulados de forma que os itens que são entregues mais cedo fiquem com sobrepreço e os preços dos itens entregues mais tarde sejam subvalorizados, para que a empresa receba mais rapidamente grande parte do valor contratado, eventualmente abandonando a entrega dos itens subvalorizados.

Materialidade: volume de recursos envolvidos (IN - TCU 63/2010, art. 1º, inciso VI).

ME: microempresa.

OEM: *Original Equipment Manufacturer* em inglês. É uma modalidade diferenciada de distribuição de produtos na qual eles não são comercializados aos consumidores finais. Ou seja, são vendidos a outras empresas (chamadas de VAR, ou *Value-Added Reseller*) que montam os produtos finais (e.g. computadores) e os vendem ao consumidor final. Alguns dos produtos OEM não têm a marca do fabricante impressa em si ou nas embalagens, ficando ao critério do revendedor colocar a sua própria marca ou vendê-los sem marca. Por exemplo, uma determinada fábrica pode produzir um monitor de LCD e vendê-lo a uma montadora de microcomputadores que coloca sua logomarca nas várias partes do microcomputador, inclusive no monitor que foi comprado da fábrica em regime de OEM. A modalidade de contratação de OEM também se aplica a *softwares*. Por exemplo, um determinado sistema operacional pode ser vendido a uma montadora de microcomputadores para que os equipamentos sejam adquiridos pelo consumidor final com o sistema operacional devidamente instalado. Como no regime de OEM as empresas contratam grandes quantidades de produtos, os preços são inferiores àqueles oferecidos a compradores individuais. Defini-

ção inspirada na encontrada na Wikipédia, disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Original_Equipment_Manufacturer>, acessada em 27 jul. 2010.

OGU: Orçamento Geral da União.

Órgão governante superior: órgão responsável pela elaboração de normas e políticas de TI em cada poder ou sistema de governo, tais como o CNJ, no âmbito do Poder Judiciário, e a SLTI, no âmbito do SISP.

Paradoxo lucro-incompetência: termo cunhado no âmbito do Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário (item 35 do voto do Ministro-Relator), de acordo com o qual quanto menor a qualificação dos prestadores, maior é o número de horas necessário para executar o serviço, de modo que o custo para a Administração torna-se maior e, desse modo, maior é o lucro da empresa contratada em contratos por remuneração por hora trabalhada.

PDTI: Plano Diretor de Tecnologia da informação. Instrumento de planejamento de TI;

PSI: política de segurança da informação.

Quarteirização: consiste em contratar terceiros para auxiliar na gestão de contrato com outra empresa prestadora de serviços. Por exemplo, pode-se contratar uma empresa para desenvolver *softwares* dimensionados pela técnica de pontos de função e uma segunda para auxiliar na aplicação da técnica citada (e.g. apoio nas medições). Ressalta-se que a responsabilidade de fiscalizar o contrato continua com o servidor público designado para essa função, que é indelegável.

Risco: possibilidade de um evento ocorrer e ter impacto nos objetivos do órgão, sendo medido em termos de con-

seqüências (impacto) e probabilidades (IN - TCU 63/2010, art. 1º, inciso V).

Sefti: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União (TCU).

Sisp: Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática. É um sistema de governo, assim como os sistemas de planejamento e de orçamento, instituído pelo Decreto 1.048, de 21 de janeiro de 1994, que organiza o planejamento, a coordenação, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de informação e informática dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas que atuam direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal. Definição inspirada na encontrada no portal do Governo Eletrônico, disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/index>>, acessada em 28 out. 2010.

Solução de TI: uma solução de TI engloba todos os elementos necessários que se integram para o alcance dos resultados pretendidos, de modo a atender à necessidade que desencadeou a sua contratação (item X da IN - SLTI 4/2010).

REFERÊNCIAS

ABNT. **NBR ISO/IEC 12207: Engenharia de sistemas e software – Processos de ciclo de vida de software.** 2009.

ABNT. **NBR ISO/IEC 15504: Tecnologia da Informação – Avaliação de processo.** 2008.

ABNT. **NBR ISO/IEC 27002:2005: Tecnologia da Informação – Técnicas de Segurança – Código de prática para a gestão da segurança da informação.** 2005.

ABNT **NBR ISO 31000: Gestão de riscos – Princípios e diretrizes.** 2009.

ABNT. **NBR ISO/IEC 38500:2009: Governança corporativa de tecnologia da informação.** 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Decreto 1.048, de 21 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática, da Administração Pública Federal, e dá outras providências. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1048.htm>. Acessado em: 28 out. 2010.

BRASIL. **Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997.** Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000.** Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Decreto 3.591, de 6 de setembro de 2000.** Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Decreto 3.931, de 19 de setembro de 2001.** Regula o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acessado em: 21 mar. 2011.

BRASIL. **Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Decreto 7.174, de 12 de maio de 2010.** Regulamenta a contratação de bens e serviços de informática e automação pela administração pública federal, direta ou indireta, pelas fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e pelas demais organizações sob o controle direto ou indireto da União. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7174.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe

sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do *caput* do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acessado em: 2 jun. 2012.

BRASIL. **Decreto 7.746, de 5 de junho de 2012.** Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7746.htm>. Acessado em: 10 jun. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. 1942. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm>>. Acessado em: 10 fev. 2011.

BRASIL. **Lei 4.150, de 21 de novembro de 1962.** Institui o regime obrigatório de preparo e observância das normas técnicas nos contratos de obras e compras do serviço público de execução direta, concedida, autárquica ou de economia mista, através da Associação Brasileira de Normas Técnicas e dá outras providências. 1962. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4150&tipo_norma=LEI&data=19621121&link=s>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991.** Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8248.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Lei 8.429/1992, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Lei 9.784/1999, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9784.htm>>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2002.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. Lei 11.077, de 30 de dezembro de 2004. Altera a Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e a Lei no 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11077.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 10 de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. Lei 12.214, de 26 de janeiro de 2010. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/Anexo/ANL12214/anl12214-l.pdf>. Acessado em: 21 out. 2010.

BRASIL. Lei 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 50, no inciso II do § 30 do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.planalto.gov>>.

br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. CNJ. **Resolução - CNJ 70, de 18 de março de 2009.** Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/resolucao-n-70>>. Acessado em: 22 set. 2011.

BRASIL. CNJ. **Resolução - CNJ 90, de 29 de setembro de 2009.** Dispõe sobre os requisitos de nivelamento de tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário. 2009. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12205-resolucao-no-90-de-29-de-setembro-de-2009>>. Acessado em: 22 set. 2011.

BRASIL. MP. Instrumento para Avaliação da Gestão Pública-Ciclo2010.2010. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/projetos-acoess/pasta.2010-04-26.8934490474/Instrumento_ciclo_2010_22mar.pdf>. Acessado em: 19 out. 2010.

BRASIL. SFC. **Instrução Normativa - SFC 1, de 6 de abril de 2001.** Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal. 2001. Disponível em: <www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/Arquivos/AuditoriasAnuaisEPrestContas/IN_01_06042001.pdf>. Acessado em: 10 fev. 2011.

BRASIL. SLTI. **Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação V 1.0.** 2011. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-ti-versao-1-0-mcti>>. Acessado em: 10 jun. 2011.

BRASIL. SLTI. **Guia de Elaboração de PDTI do SISP Versão 1.0.** 2012. Disponível em: <[http://www.sisp.gov.br/guia-pdti/wiki/download/file/Guia_de_Elabora%
c3%a7%c3%a3o_de_PDTI_v1.0_-_versao_digital_com_capa.pdf](http://www.sisp.gov.br/guia-pdti/wiki/download/file/Guia_de_Elabora%c3%a7%c3%a3o_de_PDTI_v1.0_-_versao_digital_com_capa.pdf)>. Acessado em: 2 jun. 2012.

BRASIL. SLTI. **Instrução Normativa - SLTI 2, de 30 de abril de 2008.** Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. 2008. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/ino2_30042008.htm>. Acessado em: 19 out. 2010.

BRASIL. SLTI. **Instrução Normativa - SLTI 4, de 19 de maio de 2008.** Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. 2008. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/in/ino4_08.htm>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. SLTI. **Instrução Normativa - SLTI 3, de 15 de outubro de 2009.** Altera a Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. 2008. Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br/anexos/instrucao-normativa-no-3-2009>. Acessado em: 9 fev. 2011.

BRASIL. SLTI. **Instrução Normativa - SLTI 1, de 19 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. 2010. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/instrucao-normativa-no-01-de-19-de-janeiro-de-2010>>. Acessado em: 1 abr. 2011.

BRASIL. SLTI. **Instrução Normativa - SLTI 4, de 12 de novembro de 2010.** Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de

Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal. 2010. Disponível em: <www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/instrucao-normativa-no-04-de-12-de-novembro-de-2010>. Acessado em: 9 fev. 2011.

BRASIL. SLTI. **Portaria - SLTI 2, de 16 de março de 2010**. Dispõe sobre as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. 2010. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-no-2-de-16-de-marco-de-2010>>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. STF. **AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 16**. 2010. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/djEletronico/DJE_20101202_234.pdf. Acessado em: 31 mar. 2011.

BRASIL. TICONTOLE. **Orientação Técnica - TIControl 1/2010**. Boas práticas para a estimativa de preços na contratação de bens e serviços de TI. 2010. Disponível em: <<http://www.ticontole.gov.br/portal/pls/portal/docs/1412832.PDF>>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. TCU. **Boas práticas em segurança da informação**. 3ª ed. 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Boas_praticas_em_seguranca_da_informacao_3a_edicao.pdf>. Acessado em: 6 jun. 2011.

BRASIL. TCU. **Acórdão 808/2003-TCU-Plenário**. 2003. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+808/2003+adj+plenario\)\[itd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+808/2003+adj+plenario)[itd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.331/2003-TCU-Plenário**. 2003. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/Most>

raDocumento?lnk=(acordao+adj+1331/2003+adj+plenario)
[idtd]][boo1]>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário**. 2003. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1521/2003+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1521/2003+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário**. 2003. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1558/2003+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1558/2003+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.937/2003-TCU-Plenário**. 2003. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1937/2003+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1937/2003+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário**. 2004. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1094/2004+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1094/2004+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.547/2004-TCU-Primeira Câmara**. 2004. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1547/2004+adj+primeira+camara\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1547/2004+adj+primeira+camara)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.094/2004-TCU-Plenário**. 2004. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2094/2004+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2094/2004+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 140/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+140/2005+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+140/2005+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 295/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+295/2005+adj+plenario\)](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+295/2005+adj+plenario))>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 375/2005-TCU-Primeira Câmara**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+375/2005+adj+primeira+camara\)](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+375/2005+adj+primeira+camara))>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 526/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+526/2005+adj+plenario\)](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+526/2005+adj+plenario))>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 667/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+667/2005+adj+plenario\)](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+667/2005+adj+plenario))>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 717/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+717/2005+adj+plenario\)](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+717/2005+adj+plenario))>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 819/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+819/2005+adj+plenario\)](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+819/2005+adj+plenario))>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 822/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+822/2005+adj+plenario\)](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+822/2005+adj+plenario))>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.806/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/Mostr>

aDocumento?lnk=(acordao+adj+1806/2005+adj+plenario)
[idtd]][boo1]>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.878/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1878/2005+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1878/2005+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2023/2005+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2023/2005+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.103/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2103/2005+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2103/2005+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.171/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2171/2005+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2171/2005+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.172/2005-TCU-Plenário**. 2005. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2172/2005+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2172/2005+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 116/2006-TCU-Plenário**. 2006. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+116/2006+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+116/2006+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 264/2006-TCU-Plenário**. 2006. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+264/2006+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+264/2006+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 609/2006-TCU-Plenário**. 2006. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+609/2006+adj+plenario\) \[idtd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+609/2006+adj+plenario) [idtd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 786/2006-TCU-Plenário**. 2006. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+786/2006+adj+plenario\) \[idtd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+786/2006+adj+plenario) [idtd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.114/2006-TCU-Plenário**. 2006. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario\) \[idtd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1114/2006+adj+plenario) [idtd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.264/2006-TCU-Plenário**. 2006. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario\) \[idtd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1264/2006+adj+plenario) [idtd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 362/2007-TCU-Plenário**. 2007. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+362/2007+adj+plenario\) \[idtd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+362/2007+adj+plenario) [idtd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 539/2007-TCU-Plenário**. 2007. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+539/2007+adj+plenario\) \[idtd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+539/2007+adj+plenario) [idtd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.480/2007-TCU-Plenário**. 2007. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1480/2007+adj+plenario\) \[idtd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1480/2007+adj+plenario) [idtd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.699/2007-TCU-Plenário**. 2007. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1699/2007+adj+plenario\) \[idtd\]\[bo01\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1699/2007+adj+plenario) [idtd][bo01])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

aDocumento?lnk=(acordao+adj+1699/2007+adj+plenario)
[idtd]][boo1]>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.999/2007-TCU-Plenário**. 2007. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1999/2007+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1999/2007+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário**. 2007. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2170/2007+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2170/2007+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.640/2007-TCU-Plenário**. 2007. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2640/2007+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2640/2007+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 371/2008-TCU-Plenário**. 2008. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+371/2008+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+371/2008+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 669/2008-TCU-Plenário**. 2008. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+669/2008+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+669/2008+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.330/2008-TCU-Plenário**. 2008. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1330/2008+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1330/2008+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário**. 2008. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1603/2008+adj+plenario\)
\[idtd\]\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1603/2008+adj+plenario)[idtd]][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário**. 2008. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2471/2008+adj+plenario\)\[idtd\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2471/2008+adj+plenario)[idtd][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário**. 2008. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2731/2008+adj+plenario\)\[idtd\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2731/2008+adj+plenario)[idtd][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.215/2009-TCU-Plenário**. 2009. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1215/2009+adj+plenario\)\[idtd\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1215/2009+adj+plenario)[idtd][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.750/2009-TCU-Plenário**. 2009. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2750/2009+adj+plenario\)\[idtd\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2750/2009+adj+plenario)[idtd][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.915/2010-TCU-Plenário**. 2010. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1915/2010+adj+plenario\)\[idtd\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1915/2010+adj+plenario)[idtd][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.003/2010-TCU-Plenário**. 2010. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2003/2010+adj+plenario\)\[idtd\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2003/2010+adj+plenario)[idtd][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.245/2010-TCU-Plenário**. 2010. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2245/2010+adj+plenario\)\[idtd\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2245/2010+adj+plenario)[idtd][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.308/2010-TCU-Plenário**. 2010. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2308/2010+adj+plenario\)\[idtd\]\[boo1\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2308/2010+adj+plenario)[idtd][boo1])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

aDocumento?lnk=(acordao+adj+2308/2010+adj+plenario)
[idtd][b001]>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.368/2010-TCU-Plenário**. 2010. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+2368/2010+adj+plenario\)
\[idtd\]\[b001\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+2368/2010+adj+plenario)[idtd][b001])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Acórdão 866/2011-TCU-Plenário**. 2011. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+866/2011+adj+plenario\)
\[idtd\]\[b001\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+866/2011+adj+plenario)[idtd][b001])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Decisão 192/1998-TCU-Plenário**. 1998. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(decisao+adj+192/1998+adj+plenario\)%5bidtd%5d%5bb002\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(decisao+adj+192/1998+adj+plenario)%5bidtd%5d%5bb002])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Decisão 819/2000-TCU-Plenário**. 2000. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(decisao+adj+819/2000+adj+plenario\)%5bidtd%5d%5bb002\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(decisao+adj+819/2000+adj+plenario)%5bidtd%5d%5bb002])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Decisão 351/2002-TCU-Plenário**. 2002. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(decisao+adj+351/2002+adj+plenario\)%5bidtd%5d%5bb002\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(decisao+adj+351/2002+adj+plenario)%5bidtd%5d%5bb002])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Decisão 1.237/2002-TCU-Plenário**. 2002. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(decisao+adj+1237/2002+adj+plenario\)%5bidtd%5d%5bb002\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(decisao+adj+1237/2002+adj+plenario)%5bidtd%5d%5bb002])>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Instrução Normativa - TCU 63, de 1º de setembro de 2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal

de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. 2010. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20100903/INT2010-063.rtf>>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. TCU. **Portaria - Segecex nº 4, de 26 de fevereiro de 2010.** Manual de Auditoria Operacional. 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acessado em: 3 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Portaria - TCU 169, de 31 de julho de 2006.** Estabelece critérios para uso do acesso à internet por meio da rede de computadores do TCU. 2006. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/POR-TN/20090206/PRT2006-169.doc>>. Acessado em: 19 abr. 2011.

BRASIL. TCU. **Portaria - TCU 276, de 18 de novembro de 2008.** Dispõe sobre a gestão de soluções corporativas de tecnologia da informação (soluções de TI) do Tribunal de Contas da União. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20100309/PRT2008-276.doc>>. Acessado em: 15 set. 2010.

BRASIL. TCU. **Portaria - TCU 124, de 3 de maio de 2010.** Dispõe sobre procedimentos de segurança e controles administrativos e tecnológicos afetos à classificação quanto à confidencialidade, disponibilidade e integridade das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20100511/PRT2010-124.doc>>. Acessado em: 4 ago. 2011.

BRASIL. TCU. **Portaria - TCU 160, de 28 de junho de 2011.** Aprova a atualização do Plano Estratégico do Tribunal de Contas da União para o quinquênio 2011-2015. 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/pet.pdf>. Acessado em: 3 ago. 2011.

BRASIL. TCU. **Quadro Referencial Normativo**. 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/ticontrole/legislacao/repositorio_contratacao_ti/ManualOnLine.html>. Acessado em: 3 mar. 2011.

BRASIL. TCU. **Resolução - TCU 217, de 15 de outubro de 2008**. Dispõe sobre a Política Corporativa de Segurança da Informação do Tribunal de Contas da União (PCSI/TCU). 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20091116/RES2008-217.doc>>. Acessado em: 3 ago. 2011.

BRASIL. TCU. **Resolução - TCU 229, de 11 de novembro de 2009**. Dispõe sobre a classificação das informações produzidas ou custodiadas pelo Tribunal de Contas da União, altera as Resoluções TCU nº 191, de 21 de junho de 2006, nº 217, de 15 de outubro de 2008, e nº 223, de 18 de março de 2009, e revoga a Resolução TCU nº 91, de 25 de junho de 1997. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20091112/RES2009-229.docx>>. Acessado em: 4 ago. 2011.

BRASIL. TCU. **Súmula - TCU 177**. 1982. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Súmula - TCU 247**. 2004. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TCU. **Súmula - TCU 269**. 2012. Disponível em: <Súmula - TCU 269. <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/Sumula-TCU-269-SESSAO-07-03-2012-AC-0485-07-12-P.doc>>. Acessado em: 4 abr. 2012.

BRASIL. TST. **Súmula - TST 331**. 2011. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/jurisprudencia/Livro_Jurisprud/livro_pdf_atual.pdf>. Acessado em: 1 jun. 2011.

CAMPITELI, Marcus Vinicius. **Medidas para Evitar o Superfaturamento Decorrente dos “Jogos de Planilha” em Obras Públicas**. Dissertação de Mestrado em Estruturas e Construção Civil, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.bce.unb.br/handle/10482/3302>>. Acessado em: 28 out. 2010.

COSO. **Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada: Sumário Executivo - Estrutura**. 2007. Disponível em: <http://www.coso.org/documents/COSO_ERM_ExecutiveSummary_Portuguese.pdf>. Acessado em: 2 mai. 2012.

COSO. **Internal Control - Integrated Framework (draft)**. 2011. Disponível: <http://www.coso.org/documents/coso_framework_body_v6.pdf>. Acessado em: 2 mai. 2012.

CRUZ, Cláudio Silva da. **Governança de TI e conformidade legal no setor público: um quadro referencial normativo para a contratação de serviços de TI**. Dissertação de Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.btdt.ucb.br/tede/tde_arquivos/3/TDE-2008-11-25T123713Z-687/Publico/Texto Completo Cruz - 2008.pdf>. Acessado em: 15 set. 2010.

HM Government. Cabinet Office. **Official ITIL Website**. 2011. Disponível em: <<http://www.ital-officialsite.com/>>. Acessado em: 12 set. 2011.

INTOSAI. **INTOSAI GOV 9100: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**. Disponível em: <<http://>>

[www.issai.org/media\(574,1033\)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf](http://www.issai.org/media(574,1033)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf)>. Acessado em: 2 mai. 2012.

ISACA. **CISA Review Manual 2009**. 2009.

ITGI. **Board Briefing on IT Governance**. 2. ed. 2003. Disponível em: <https://www.isaca.org/Knowledge-Center/Research/Documents/BoardBriefing/26904_Board_Briefing_final.pdf>. Acessado em: 16 set. 2010.

ITGI. **Cobit 4.1 Portuguese**. 2007. Disponível em: <<http://www.isaca.org/Knowledge-Center/cobit/Documents/cobit41-portuguese.pdf>>. Acessado em: 15 set. 2010.

ITGI. **Enterprise Value: Governance of IT Investments: The Val IT Framework 2.0**. 2008.

ITGI. **Optimizing Value Creation From IT Investments**. 2005. Disponível em: <<http://www.isaca.org/Certification/CGEIT-Certified-in-the-Governance-of-Enterprise-IT/Prepare-for-the-Exam/Study-Materials/Documents/Optimising-Value-Creation-from-IT-Investments.pdf>>. Acessado em: 16 set. 2010.

MIGLIAVACCA, Paulo N. **Controles Internos nas Organizações: um estudo abrangente dos princípios de controle interno: ferramentas para avaliação dos controles internos em sua organização**. 2. ed. São Paulo: Edicta, 2004.

WENGER, Etienne; McDERMOTT, Richard; SNYDER, William M. **Cultivating Communities Of Practice: A Guide To Managing Knowledge**. Boston: Harvard Business School Press, 2002.

APÊNDICE A - SUGESTÃO DE FORMULÁRIO PARA ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

<NOME DO ÓRGÃO> ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

1) **Solução de TI a contratar**

Descrição sintética da solução de TI a contratar.

2) **Equipe de planejamento da contratação**

Identificação dos servidores do órgão responsáveis pela execução do planejamento da contratação.

3) **Necessidade da contratação**

Justificativa da contratação da solução de TI, decorrente da necessidade de atender a uma demanda do negócio.

4) **Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão**

Indicação exata do alinhamento da contratação com elementos dos planos estratégicos e de TI do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado (e.g. CNJ ou SLTI), dos planos do órgão (e.g. planos estratégicos e diretores) e de TI do órgão (e.g. PDTI), bem como com as metas do Plano Plurianual (PPA).

5) **Requisitos da contratação**

Requisitos que a solução contratada deverá atender, incluindo os requisitos mínimos de qualidade, de modo a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa mediante competição. Incluem requisitos internos funcionais, requi-

sitos internos não funcionais e requisitos externos. Deve-se limitar àqueles requisitos indispensáveis ao atendimento à necessidade de negócio e garantindo-se a economicidade da contratação.

6) Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item

Justificativa das quantidades dos itens da solução de TI a contratar.

7) Levantamento de mercado

Descrição do levantamento feito para identificar quais soluções de TI existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, levando-se em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização.

8) Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar

Demonstração de que o tipo de solução escolhido é o que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando-se em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como práticas de mercado.

9) Estimativas preliminares dos preços

Estimativas preliminares dos preços dos itens a contratar feitas com base no levantamento de mercado, no intuito de apoiar a análise de viabilidade da contratação, em especial com respeito à relação de custo-benefício da contratação.

10) Descrição da solução de TI como um todo

Descrição da solução de TI concebida, que deve incluir todos os elementos necessários para, de forma integrada, gerar os resultados pretendidos para atender à necessidade da contratação.

11) Justificativas para o parcelamento ou não da solução

Avaliação de que é técnica e economicamente viável dividir a solução de TI a ser contratada ou não. A regra é a divisão, seja de várias soluções em contratos distintos, seja de uma solução cujas partes possam ser contratadas separadamente.

12) Resultados pretendidos

Benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação. Os resultados devem ser formulados em termos de negócio, não de TI.

13) Providências para adequação do ambiente do órgão

Ajustes que precisam ser feitos no ambiente do órgão para que a contratação atenda à necessidade de negócio, em função do impacto esperado dos trabalhos da contratada durante a construção, implantação e operação da solução junto ao órgão, bem como da solução após a sua implantação.

14) Análise de risco

Análise dos riscos relativos à contratação e à gestão do contrato, que inclui as ações para mitigar as probabilidades de ocorrência dos riscos ou seus impactos, caso se concretizem em eventos.

| Nº | Descrição do risco | Probabil. ocorrência | Impacto | Ações de mitigação | Responsáveis pelas ações de mitigação | Período de execução das ações |
|----|--------------------|----------------------|---------|--------------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

15) Declaração da viabilidade ou não da contratação

Com base nas informações levantadas ao longo dos estudos técnicos preliminares, a equipe de planejamento declara se a contratação é viável ou não.

<local, data>

<nomes, matrículas, cargos/funções e assinaturas dos membros da equipe de planejamento da contratação>

De acordo,

<local, data>

<nome, função e assinatura do titular da área de TI>

<nome, função e assinatura do titular da área requisitante>

De acordo,

<local, data>

<nome, função e assinatura da autoridade competente>

APÊNDICE B - SUGESTÃO DE FORMULÁRIO PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

<NOME DO ÓRGÃO>
PLANO DE TRABALHO

1) Objeto

Descrição sucinta, precisa, suficiente e clara do objeto a contratar.

2) Equipe de planejamento da contratação

Identificação dos servidores do órgão responsáveis pela execução do planejamento da contratação.

3) Necessidade da solução de TI

Justificativa da contratação da solução de TI, decorrente da necessidade de atender a uma demanda do negócio. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

4) Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item

Justificativa das quantidades dos itens da solução de TI a contratar. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

5) Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis

Benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, melhoria da qualidade de produtos ou serviços e de

melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), de forma a atender à necessidade da contratação. Os resultados devem ser formulados em termos de negócio, não de TI. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares (item “6.1.10. Resultados pretendidos”).

<local, data>

<nomes, matrículas, cargos/funções e assinaturas dos membros da equipe de planejamento da contratação>

De acordo,

<local, data>

<nome, função e assinatura do titular da área de TI>

<nome, função e assinatura do titular da área requisitante>

De acordo,

<local, data>

<nome, função e assinatura da autoridade máxima do órgão ou entidade>

APÊNDICE C - SUGESTÃO DE FORMULÁRIO PARA ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA OU DO PROJETO BÁSICO

<NOME DO ÓRGÃO>
<TERMO DE REFERÊNCIA / PROJETO BÁSICO>

1) Objeto

Descrição sucinta, precisa, suficiente e clara do objeto a contratar.

2) Equipe de planejamento da contratação

Identificação dos servidores do órgão responsáveis pela execução do planejamento da contratação.

3) Fundamentação da contratação (ITEM OPCIONAL)

Diversos dos elementos que embasaram a decisão de efetuar a contratação. **Caso não seja possível publicar os estudos técnicos preliminares na internet, que contém os elementos citados, recomenda-se a elaboração do presente item.** A inclusão da fundamentação da contratação no termo de referência ou projeto básico confere maior transparência à contratação, embora não seja obrigatória. É recomendado que em cada um dos subitens da fundamentação da contratação sejam apontadas as páginas do item correspondente dos estudos técnicos preliminares que lhe serviu de base.

a) referência aos estudos técnicos preliminares em que o termo de referência ou o projeto básico foi baseado

Apontamento para o documento ou o processo do órgão que contém os estudos técnicos preliminares.

b) necessidade da contratação

Justificativa da contratação da solução de TI, decorrente da necessidade de atender a uma demanda do negócio. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

c) alinhamento entre a contratação e os objetivos do órgão e da área de TI

Indicação exata do alinhamento da contratação com elementos dos planos estratégicos e de TI do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado (e.g. CNJ ou SLTI), dos planos do órgão (e.g. planos estratégicos e diretores) e de TI do órgão (e.g. PDTI), bem como com as metas do Plano Plurianual (PPA). Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

d) relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item

Justificativa das quantidades dos itens da solução de TI a contratar. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

e) levantamento de mercado

Descrição do levantamento feito para identificar quais soluções de TI existentes no mercado atendem aos requisitos estabelecidos, de modo a alcançar os resultados pretendidos e atender à necessidade da contratação, com os respectivos preços estimados, levando-se em conta aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização. Deve ser feita uma síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

f) justificativas da escolha do tipo de solução a contratar

Demonstração de que o tipo de solução escolhido pela equipe de planejamento da contratação, com base no

levantamento de mercado, é o que mais se aproxima dos requisitos definidos e que mais promove a competição, levando-se em conta os aspectos de economicidade, eficácia, eficiência e padronização, bem como práticas de mercado. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

g) justificativas para o parcelamento ou não da solução

Avaliação se é técnica e economicamente viável dividir a solução de TI a ser contratada, bem como justificativa a forma de parcelamento escolhida. A regra é a divisão, seja de várias soluções em contratos distintos, seja de uma solução cujas partes possam ser contratadas separadamente. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

h) resultados pretendidos

Benefícios diretos que o órgão almeja com a contratação da solução, em termos de economicidade, eficácia, eficiência, de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, inclusive com respeito a impactos ambientais positivos (e.g. diminuição do consumo de papel ou de energia elétrica), bem como, se for caso, de melhoria da qualidade de produtos ou serviços, de forma a atender à necessidade da contratação. Os resultados devem ser formulados em termos de negócio, não de TI. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

i) declaração da viabilidade da contratação

Declaração feita com base nas informações levantadas ao longo dos estudos técnicos preliminares. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares.

4) Descrição da solução de TI como um todo

Descrição da solução de TI concebida, que deve incluir todos os elementos necessários para, de forma integrada, gerar os resultados pretendidos para atender à necessidade da contratação. Se a solução for dividida em parcelas contratadas separadamente, o objeto da contratação constitui uma parte da solução de TI planejada. Em outras palavras, neste caso, o objeto da contratação é uma parte de uma solução de TI mais abrangente. Deve ser feita transcrição ou síntese do item correspondente dos estudos técnicos preliminares, com eventuais atualizações, pois após a aprovação dos estudos técnicos preliminares, a equipe de planejamento da contratação pode ter amadurecido com relação à descrição da solução de TI.

5) Requisitos da contratação

São os requisitos que a solução contratada deverá atender, incluindo os requisitos mínimos de qualidade, de modo a possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa mediante competição. Deve ser feita transcrição do item correspondente dos estudos técnicos preliminares, com eventuais atualizações, pois após a aprovação dos estudos técnicos preliminares, a equipe de planejamento da contratação pode ter amadurecido com relação aos requisitos que a solução deverá atender.

6) Modelo de execução do objeto

Trata de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos, desde o seu início até o seu encerramento. Deve contemplar as seguintes definições básicas:

a) descrição da dinâmica do contrato

Descrição, em detalhes, de como o contrato será executado, isto é, definição das etapas do contrato necessárias para gerar os resultados pretendidos, a logística

envolvida e quais produtos e serviços devem ser entregues em cada etapa, inclusive nos casos de contratação de soluções de TI baseadas em serviços contínuos (e.g. *service desk* e desenvolvimento de sistemas em fábrica de *software*) e de fornecimento de equipamentos, bem como o cronograma de execução do contrato.

b) definição do método para quantificar os volumes de serviços a demandar ao longo do contrato, se for o caso, devidamente justificado

No caso da prestação de serviços, deve-se definir métodos de estimativa e mensuração que privilegiem a remuneração da contratada mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerá-la com base na quantidade de horas trabalhadas não produtivas, visando à economicidade, eficácia e eficiência da contratação, bem como identificar os responsáveis pelas demandas. Por exemplo, pode-se adotar as medições por análise de ponto de função, no caso de desenvolvimento de *software*.

c) definição do formato e do conteúdo do instrumento formal que será utilizado nas etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação e atestação dos serviços, se for o caso

Deve ser descrito como funcionará o uso de instrumentos como ordens ou solicitações de serviço, que inclui como elas serão formuladas, como os produtos serão entregues, como serão analisados e o que ocorrerá no caso de recusa de produtos (e.g. aplicação de sanções).

d) forma de transferência de conhecimentos

Deve ser explicitado como os conhecimentos relativos à contratação serão transferidos ao órgão, de modo que este não fique excessivamente dependente da contratada.

7) Modelo de gestão do contrato

O modelo de gestão do contrato descreve como a execução do objeto será fiscalizada pelo órgão, de forma que o objeto do contrato seja fornecido nas condições estabelecidas.

a) **definição de quais atores do órgão participarão das atividades de acompanhamento e fiscalização do contrato, bem como as atividades a cargo de cada um deles**

Diversos atores participam da gestão contratual, entre os quais: responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato (fiscal do contrato), servidor ou comissão designada pela autoridade competente, gestor do contrato, superiores do responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato e representante da área requisitante.

b) **definição de protocolo de comunicação entre contratante e contratada ao longo do contrato, devidamente justificado**

Deve estabelecer mecanismos para que os requisitos da contratação, os termos editalícios e contratuais, bem como as políticas e normas do órgão, sejam acessíveis, compreendidos e observados pelo preposto e por todos os funcionários da contratada que tenham contato com o órgão.

c) **definição da forma de pagamento do serviço, devidamente justificada**

Trata do detalhamento dos valores ou percentuais que serão pagos ao longo da execução do contrato, com as devidas justificativas, lembrando que se deve estabelecer forma de pagamento que condicione a remuneração da contratada à entrega dos produtos ou serviços contratados.

d) definição do método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação às especificações técnicas e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento provisório

Como o fiscal do contrato designado formalmente pela autoridade competente efetuará o recebimento provisório. No caso do recebimento de serviços, os critérios de avaliação devem abranger métricas, inclusive de qualidade, segundo parâmetros e prazos aceitáveis. Deve-se prever aceite duplo, isto é, do fiscal e do representante da área requisitante. Uma boa prática é elaborar uma lista de verificação (*checklist*).

e) definição do método de avaliação da conformidade dos produtos e dos serviços entregues com relação aos termos contratuais e com a proposta da contratada, com vistas ao recebimento definitivo

Como o servidor ou a comissão designada formalmente pela autoridade competente verificará se o objeto foi devidamente executado e se as condições contratuais foram devidamente seguidas, abrangendo, além da execução do objeto propriamente dito, elementos como a regularidade previdenciária, fiscal e trabalhista. Uma boa prática é laborar uma lista de verificação (*checklist*).

f) procedimento de verificação do cumprimento da obrigação da contratada de manter todas as condições nas quais o contrato foi assinado durante todo o seu período de execução

Entre essas condições estão as de habilitação, as de atendimento aos critérios técnicos obrigatórios e pontuáveis da licitação (no caso licitações do tipo “técnica e preço”), assim como os termos da proposta, o que também se aplica, no que couber, aos casos de con-

tratações diretas (dispensas ou inexigibilidade de licitação), inclusive de empresas públicas, e de adesões a atas de registro de preço.

g) sanções, glosas e rescisão contratual, devidamente justificadas, bem como os respectivos procedimentos para sua aplicação

Definição das sanções para os casos de descumprimento das obrigações estabelecidas, sendo importante que, para cada obrigação, haja uma sanção específica. Os procedimentos para aplicar essas sanções devem estar definidos no edital e no contrato, observando os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (Lei 9.784/1999, art. 2º, caput¹⁵⁰), isto é, o rigor de cada penalidade tem que ser proporcional ao dano que possa ser causado pela contratada. Também devem ser estabelecidas as condições para aplicações de glosas, bem como as respectivas formas de cálculo. Adicionalmente, deve ser prevista a possibilidade de uso de garantias contratuais na aplicação de penalidades.

h) garantias de execução contratual, quando necessário

Essas garantias poderão ser consumidas em caso de infração de algum dispositivo do contrato por parte da contratada (e.g. cobrir o valor relativo à aplicação de multa).

8) Forma de seleção do fornecedor

Forma como o fornecedor é escolhido, seja por uma licitação, seja por uma contratação direta (dispensa ou inexigibilidade de licitação). Se for por licitação, há modalidades (e.g. pregão e concorrência) e tipos (e.g. “menor preço” e “técnica e preço”). A modalidade pregão embute o tipo “menor preço”. Os elementos básicos da seleção do fornecedor são os seguintes:

a) justificativas da classificação da solução como comum ou não

Levando-se em conta que, devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos, bem como a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, como regra, esses bens e serviços de TI devem ser considerados comuns (Acórdão 2.471/2008-Plenário, item 9.2.2).

b) justificativas para o tipo e a modalidade de licitação adotados ou para a contratação direta

A escolha da modalidade e do tipo de licitação ou a opção por contratação direta deve ser consequência do estudo da solução de TI e do mercado que a oferece (escopo dos estudos técnicos preliminares), e não uma decisão prévia.

9) Critérios de seleção do fornecedor

Os critérios de seleção são o meio de diferenciar as propostas apresentadas e fazer sobressair a proposta mais vantajosa para a Administração, respeitando o princípio da isonomia entre as licitantes. As licitações devem apresentar os seguintes grupos de critérios de seleção, conforme o caso:

a) critérios de habilitação

Têm como objetivo essencial filtrar as empresas que pertencem a um determinado mercado (do ramo que se quer contratar), que estejam adimplentes com as obrigações fiscais e tenham condições financeiras de arcar com as obrigações do contrato. A área de TI pode colaborar essencialmente apresentando critérios liga-

dos à competência técnica, como o conteúdo de atestados de capacidade técnica, e à exigência ou não de vistoria das instalações do órgão, bem como o que será vistoriado, os procedimentos para execução da vistoria (e.g. agendamento) e os responsáveis por esses procedimentos.

b) critérios técnicos obrigatórios

Destinam-se à avaliação técnica das propostas das licitantes, sendo essencial que exista demonstração do nexo entre a exigência ou a pontuação estabelecida e o benefício que se pretende obter na execução do contrato. Os critérios técnicos obrigatórios e pontuáveis devem ser baseados nos requisitos da solução estabelecidos no item “6.1.3. Requisitos da contratação” e, portanto, deverão constar explicitamente das propostas para efeito de julgamento. Entretanto, alguns requisitos podem ser intrínsecos ao próprio modelo de execução do objeto (e.g. obrigatoriedade de uso da metodologia de desenvolvimento de sistemas do órgão - MDS) e, portanto, não se tornam critérios técnicos obrigatórios ou opcionais para avaliação das propostas.

c) critérios técnicos opcionais, no caso de licitações do tipo “melhor técnica” e “técnica e preço”

Destinam-se à avaliação técnica das propostas das licitantes, sendo essencial que exista demonstração do nexo entre a pontuação estabelecida e o benefício que se pretende obter na execução do contrato. Deve-se estabelecer escalas de valoração dos parâmetros técnicos que permitam avaliar a vantagem estritamente técnica de cada proposta.

d) planilha contendo a contribuição percentual de cada critério técnico de pontuação com relação ao total de pontos da avaliação técnica, se for o caso

Evidencia a coerência entre a relevância de cada critério pontuável com a respectiva pontuação.

e) critério de aceitabilidade de preços unitários e global

Destina-se à verificação da compatibilidade dos preços ofertados com os preços praticados no respectivo mercado. O critério de aceitabilidade de preço é uma faixa entre o preço máximo e o preço inexecutável. O preço estimado, portanto, está dentro desta faixa. É necessário elaborar critério de aceitabilidade de preço para o valor total da contratação (preço global) e para cada item da solução (preço unitário), para evitar o chamado “jogo de planilha”.

f) critério de julgamento das propostas (tipo de licitação)

Destina-se à avaliação global das propostas das licitantes para escolha daquela mais vantajosa, entre as propostas das proponentes habilitadas e classificadas pelo atendimento às exigências técnicas mínimas, seja considerando somente o aspecto do preço (tipo “menor preço”), seja considerando conjuntamente os aspectos técnicos e de preço (tipos “técnica e preço” e “melhor técnica”).

g) critérios de preferência e de desempate

Destina-se a prover um método para determinação do vencedor de um certame entre aqueles mais bem classificados, depois de aplicados todos os critérios anteriores, visto serem todas essas propostas igualmente vantajosas. Incluem a aplicação dos direitos de preferência estabelecidos nos seguintes dispositivos: Lei

Complementar 123/2006, art. 44, *caput*; Lei 8.248/1991, art. 3º, incisos I e II e § 2º; Lei 8.666/1993, art. 3º, § 2º; Decreto 7.174/2010, art. 8º.

10) Estimativas dos preços

Estimativas dos preços unitários e global.

11) Adequação orçamentária

Demonstração de que há orçamento disponível para a contratação.

<local, data>

<nomes, matrículas, cargos/funções e assinaturas dos membros da equipe de planejamento da contratação>

De acordo,

<local, data>

<nome, função e assinatura do titular da área de TI>

<nome, função e assinatura do titular da área requisitante>

De acordo,

<local, data>

<nome, função e assinatura da autoridade competente>

APÊNDICE D - SÍNTESE DOS RISCOS IDENTIFICADOS E RESPECTIVAS SUGESTÕES DE CONTROLES INTERNOS

No quadro a seguir são sintetizados os riscos identificados no processo de planejamento das contratações de soluções de TI, com as respectivas sugestões de controles internos. Para cada risco é apontado o respectivo item no qual consta no texto.

Quadro D1 - Síntese dos riscos identificados e respectivas sugestões de controles internos

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES | |
| Risco 1 | |
| Contratação de uma solução de TI que não atenda à necessidade de negócio que a desencadeou, podendo causar impactos como: a) ocorrência de muitos ajustes; b) abandono da solução (item “6.1.1. Necessidade da contratação”). | 1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da área requisitante da solução de TI de participar ativamente de todo o processo de planejamento da contratação e da gestão do contrato, em especial da elaboração dos estudos técnicos preliminares. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração; |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| <p>Risco 2</p> <p>Descrição da necessidade da contratação em termos de TI e não de negócio, de modo que as justificativas sejam puramente técnicas, sem uma relação clara entre alguma necessidade do órgão e a contratação da solução (item “6.1.1. Necessidade da contratação”).</p> | <p>2) publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique a adequação da definição da necessidade de cada uma dessas contratações. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Risco 3</p> <p>Contratação de uma solução que poderia ter sido evitada ou ter sido executada em melhores condições (e.g. melhores definições de requisitos) se os processos de trabalho a serem suportados pela solução tivessem sido otimizados ou repensados antes da contratação (item “6.1.1. Necessidade da contratação”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |
| <p>Contratação de uma solução que poderia ter sido evitada ou ter sido executada em melhores condições (e.g. melhores definições de requisitos) se os processos de trabalho a serem suportados pela solução tivessem sido otimizados ou repensados antes da contratação (item “6.1.1. Necessidade da contratação”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da área requisitante da solução de TI de elaborar declaração, nos autos do processo, de que os esforços para otimizar os processos de trabalho existentes se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos com a contratação (vide art. 14 do Decreto-Lei 200/1967¹⁵¹ e item “6.1.10. Resultados pretendidos”). Convém que a respon-</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| | <p>sabilidade por esse controle seja da alta administração;</p> <p>2) publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique se as melhorias dos processos de trabalho relativas a cada uma dessas contratações se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Risco 4</p> <p>Manutenção de uma solução em atividade que não atenda mais a uma necessidade do órgão, seja porque a solução não consiga mais atender a essa necessidade, seja porque essa necessidade deixou de existir (item “6.1.1. Necessidade da contratação”).</p> | <p>1) a alta administração deve publicar normativo definindo qual é a unidade gestora de cada solução de TI do órgão, que normalmente é a área requisitante da solução, e quais são as obrigações dessa unidade com relação à solução de TI. Entre essas obrigações deve estar incluída a verificação da pertinência da solução de TI em termos de negócio a cada prorrogação do contrato ou reatuação, observando aspectos como economicidade, eficácia e eficiência.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>Risco 5</p> <p>Execução de contratações desalinhadas dos objetivos estabelecidos nos planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão, deixando-se de investir em iniciativas que contribuam para o alcance destes objetivos (item “6.1.2. Alinhamento entre a contratação e os planos do órgão governante superior, do órgão e de TI do órgão”).</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) a alta administração do órgão deve garantir a existência dos planos do órgão e de TI; 2) a alta administração deve aprovar o resultado do planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI (vide item 4.3), a ser submetido pela área de TI, verificando o alinhamento das contratações previstas com os objetivos que constam dos planos do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado, do órgão e de TI do órgão, em especial as contratações de maior importância ou materialidade. Ressalta-se que o planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI, idealmente, ocorre no âmbito do planejamento de TI do órgão, ou seja, seu resultado (plano de contratações de TI) deve fazer parte de planos como o PDTI; 3) publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique se foi estabelecido o alinhamento entre cada uma dessas contratações e os planos do órgão governante superior ao qual o órgão está |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>Risco 6</p> | <p>vinculado, do órgão e de TI do órgão. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Estabelecimento de requisitos desconectados da necessidade da contratação (item “6.1.3. Requisitos da contratação”).</p> <p>Risco 7</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar se somente foram definidos os requisitos mínimos para o atendimento à necessidade da contratação. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Estabelecimento de requisitos que limitam a competição e, por isso, contratar por preços elevados (item “6.1.3. Requisitos da contratação”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve verificar se os requisitos estabelecidos são atendidos por quantidade expressiva de soluções de TI do nicho de mercado que supostamente atende à necessidade da contratação. Se o número for considerado restrito, verificar se os requisitos que limitam a participação são realmente indispensáveis, de modo a avaliar a retirada ou flexibilização destes requisitos.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>Risco 8</p> <p>Definição de requisitos e elementos contratuais que propiciem a ingerência do órgão sobre a administração da contratada, caracterizando execução indireta ilegal, contendo procedimentos, tais como (vide Súmula - TST 331, também conhecida como Enunciado - TST 331¹⁵²) (item “6.1.3. Requisitos da contratação”):</p> <p>a) exigência dos funcionários da contratada trabalharem dentro das instalações do órgão sem justificativa;</p> <p>b) submissão dos funcionários da contratada à avaliação do órgão, tais como exames de admissão, entrevistas ou semelhantes;</p> <p>c) definição dos salários a serem pagos pela contratada aos seus funcionários;</p> <p>d) exigência de assinatura de Termo de Responsabilidade e Sigilo para acesso às informações e aos sistemas do órgão diretamente junto aos funcionários da contratada, devendo-se exigir que a contratada obtenha esse compromisso junto aos seus funcionários, bem como a fiscalização de seu fiel cumprimento;</p> <p>e) indicação de pessoa para ser contratada pelo fornecedor.</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve definir, no modelo de execução do objeto, que:</p> <p>a) os funcionários da contratada somente devam trabalhar dentro das instalações do órgão se for estritamente necessário, com a devida justificativa;</p> <p>b) a interação entre o órgão e a contratada ocorra essencialmente por intermédio do preposto, com exceção de serviços que exijam interação direta entre os usuários do serviço e a contratada (e.g. service desk);</p> <p>c) aspectos relativos à relação contratual entre a contratada e seus funcionários (e.g. solicitação de férias e avaliação de desempenho individual) sejam tratados entre essas duas partes, sem interferência do órgão;</p> <p>d) no caso da adoção, excepcional, de modelo de execução indireta pela alocação por postos de trabalho, também conhecidas como contratação por <i>body shopping</i>, o órgão deva se restringir a fazer com que a contratada cumpra o modelo de execução do objeto citado, que deve definir claramente elementos que incluam: 1) a qualificação técnica necessária para assumir cada posto de serviço; e 2) os documentos que servi-</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>Risco 9</p> | <p>rão para comprovar a qualificação exigida junto ao órgão;</p> <p>e) o Termo de Responsabilidade e Sigilo para acesso às informações e aos sistemas do órgão seja coletado pela contratada junto a cada funcionário seu e entregue ao órgão, de modo que não seja coletado diretamente pelo órgão junto aos funcionários da contratada;</p> <p>2) publicar normativo vedando a indicação de pessoas para serem contratadas pelos fornecedores, bem como divulgá-lo junto aos servidores do órgão. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração</p> |
| <p>Sobrepço em licitações baseadas no princípio da padronização (Lei 8.666/1993, art. 15, inciso I¹⁵³), mesmo quando há mais de um revendedor ou distribuidor do produto, devido a possível interferência do fabricante do produto (item “6.1.3. Requisitos da contratação”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve levantar preços, não só do produto definido, como de outros do mercado que atendam aos requisitos, para elaborar juízo adequado de economicidade;</p> <p>2) caso o preço final da licitação seja acima do preço máximo aceito, o órgão deve avaliar a possibilidade de abandonar a padronização, efetuando licitação sem restrição relativa à padronização.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>Risco 10</p> <p>Sobra de produtos ou serviços, levando ao desperdício desses itens e de recursos financeiros (item “6.1.4. Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item”).</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) a equipe de planejamento da contratação deve definir método para estimar as quantidades necessárias. Se preciso, deve buscar métodos e técnicas para estimar as quantidades dos itens da solução em outros órgãos da APF; 2) a equipe de planejamento da contratação deve fazer levantamento exaustivo da necessidade, de modo a evitar a celebração de aditivos ou novas contratações; 3) a equipe de planejamento da contratação deve documentar a aplicação do método adotado para o cálculo das estimativas das quantidades dos itens a contratar nos autos do processo de contratação, explicitando como os cálculos foram feitos (memorial de cálculo); 4) o fiscal do contrato de uma determinada solução de TI deve armazenar dados da execução contratual, de modo que a equipe de planejamento da contratação que elaborar os artefatos da próxima licitação da mesma solução ou de solução similar conte com informações de contratos anteriores (e.g. séries históricas de contratos de serviços contínuos), o que pode facilitar a definição das quantidades e dos requisitos da nova contratação (e.g. quantidades de chamados por tipo e por unidade de tempo em contrato de <i>service desk</i>). |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>Risco 11</p> <p>Falta de produtos ou serviços para atender à necessidade da contratação, levando a um ou mais dos impactos a seguir (item “6.1.4. Relação entre a demanda prevista e a quantidade de cada item”):</p> <p>a) celebração de aditivos contratuais, que poderiam ter sido evitados. Esses aditivos podem fazer com que o órgão sofra o efeito do “jogo de planilha”, se os preços tiverem sido manipulados pela contratada;</p> <p>b) novas contratações, por licitação ou não, se o erro de estimativa tiver sido grande, com todo o esforço administrativo decorrente. Pode haver, inclusive, a contratação de uma mesma solução de TI ou parte dela várias vezes por dispensa de licitação no decorrer do exercício (Lei 8.666/1993, art. 24, inciso II c/c art. 23, inciso II, alínea “a”¹⁵⁴), totalizando um valor superior ao limite legal para compras sem licitação;</p> <p>c) quebra da padronização dos produtos contratados, devido à celebração de aditivos;</p> <p>d) perda do efeito de escala, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, o que leva a custo final maior do que no caso de se efetuar uma única contratação com</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>a soma das quantidades contratadas separadamente;</p> <p>e) utilização de orçamento superior à prevista, no caso de celebração de aditivos ou de realização de novas contratações, pois termina-se contratando mais itens do que o planejado. Essa utilização de orçamento não prevista pode levar ao cancelamento da contratação de outros itens previstos no planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI (vide item 4.3).</p> <p>Risco 12</p> | |
| <p>Utilização de somente uma solução do mercado como base para a definição de requisitos, levando ao direcionamento da licitação (item “6.1.5. Levantamento de mercado”).</p> <p>Risco 13</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve garantir que o levantamento de soluções do mercado seja feito junto ao maior número de fontes possível, efetuando levantamento de contratações similares feitas por outros órgãos, consulta a sítios na internet (e.g. portal do <i>software</i> público), visita a feiras, consulta a publicações especializadas (e.g. comparativos de soluções publicados em revistas especializadas) e pesquisa junto a fornecedores.</p> |
| <p>Levantamento de mercado deficiente, levando a licitação deserta, ou seja, nenhuma proposta ser apresentada na licitação (item “6.1.5. Levantamento de mercado”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>Risco 14</p> <p>Proximidade inadequada entre servidores da equipe de planejamento da contratação e empresa(s) do mercado, levando à quebra da imparcialidade da equipe, resultando no direcionamento da licitação (item “6.1.5. Levantamento de mercado”).</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) a equipe de planejamento da contratação deve interagir com os fornecedores de forma cautelosa. Uma boa prática é enviar correspondência oficial a cada potencial fornecedor identificado, contendo elementos essenciais da contratação (e.g. necessidade, requisitos, quantidades), para que ele possa informar se tem condições de entregar solução que atenda aos requisitos e qual é o preço estimado dessa solução. Outra forma de interagir com os fornecedores é utilizar o portal do órgão na internet para efetuar o levantamento de mercado. As interações citadas devem constar dos autos do processo de contratação; 2) caso sejam necessárias reuniões entre o órgão e empresas do mercado, bem como demonstrações de produtos ou serviços durante o levantamento de mercado, a equipe de planejamento da contratação deve fazer com que esses eventos ocorram com pelo menos dois servidores do órgão e sejam documentados nos autos do processo de contratação. Adicionalmente, deve ser justificado por que as interações ocorreram com somente essas empresas, garantindo a transparência desses eventos; 3) se for necessário conhecer as instalações de empresas que sejam potenciais |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| | <p>fornecedoras da solução, o órgão deve justificar essa necessidade nos autos do processo de contratação e identificar quais são essas empresas e agendar visitas a cada uma delas, devidamente planejadas (e.g. elaborar lista de itens a verificar nas visitas), com o custo a cargo do órgão, e não das empresas.</p> |
| <p>Risco 15</p> <p>Adoção de tipo de solução que siga predominantemente padrões proprietários, levando à dependência excessiva do órgão com relação à solução (item “6.1.6. Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve buscar contratar solução que siga padrões de mercado que permitam a migração para outras soluções (e.g. exigir que a solução ofereça facilidades de exportação dos dados em padrão que permita a importação desses dados por outras soluções).</p> |
| <p>Risco 16</p> <p>Adoção de tipo de solução imaturo, levando a problemas na implantação ou descontinuidade da solução antes do órgão conseguir desfrutar do investimento feito na solução (item “6.1.6. Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve verificar se cada tipo de solução em análise conta com base instalada significativa, se muitos fornecedores do mercado oferecem soluções desse tipo e se apresenta perspectiva de amadurecimento, descartando aquelas consideradas imaturas, com as devidas justificativas explicitadas nos autos do processo de contratação.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>Risco 17</p> <p>Adoção de tipo de solução obsoleto ou próximo da obsolescência, levando à descontinuidade da solução antes do órgão conseguir desfrutar do investimento feito na solução (item “6.1.6. Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve verificar a perspectiva de amadurecimento de cada tipo de solução em análise, descartando aquelas consideradas obsoletas ou próximas da obsolescência, com as devidas justificativas explicitadas nos autos do processo de contratação.</p> |
| <p>Risco 18</p> <p>Adoção de tipo de solução baseado em locação antieconômica de equipamentos ou softwares (item “6.1.6. Justificativas da escolha do tipo de solução a contratar”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve avaliar a economicidade desse tipo de contratação em comparação com a possibilidade de aquisição dos respectivos produtos, buscando o tipo de solução mais econômico (Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário, item 9.3.2; Lei 8.666/1993, art. 3º, caput, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “f”, art. 12, inciso III ¹⁵⁵).</p> |
| <p>Risco 19</p> <p>Coleta insuficiente de preços, levando a estimativas inadequadas (item “6.1.7. Estimativas preliminares dos preços”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve consultar diversas fontes para obter preços a serem usados nos cálculos das estimativas dos preços unitários e do preço global;</p> <p>2) a equipe de planejamento da contratação deve utilizar deflatores para ajustar os preços obtidos diretamente com os fornecedores, pois estimativas de preço obtidas junto a fornecedores, antes da licitação, normalmente incluem folgas;</p> |

3) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar memória de cálculo das estimativas de preço, isto é, registrar os procedimentos adotados para se obter as estimativas a partir dos preços coletados, bem como anexar as evidências das pesquisas realizadas (e.g. cópias de pesquisas em portais na internet de órgãos e empresas, ofícios do órgão a empresas solicitando propostas de preço, propostas de preço das empresas);

4) publicar normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações de TI do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço. Por exemplo, estabelecer parâmetros sobre o que fazer com os preços coletados (e.g. calcular a média ou considerar o menor valor coletado), estabelecer critério para descarte de preços (e.g. descartar preços muito acima dos demais, pois distorceriam cálculos como o da média), bem como período para considerar os preços (e.g. somente considerar preços estabelecidos nos últimos noventa dias). A Orientação Técnica - TIControl 1/2010 pode ser usada como referência para a elaboração de norma sobre o assunto. Convém que esse controle seja executado pela área administrativa;

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| | <p>5) publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar se os preços dos itens a contratar foram estimados preliminarmente e de forma adequada. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Risco 20</p> <p>Dificuldade dos atores envolvidos de justificar a adequação das estimativas de preço da contratação quando questionados (e.g. por cidadãos, entidades de classe ou órgãos de controle) (item “6.1.7. Estimativas preliminares dos preços”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |
| <p>Risco 21</p> <p>A solução contratada ser incompleta, de forma a não atender à necessidade da contratação (item “6.1.8. Descrição da solução de TI como um todo”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve garantir que o levantamento de mercado seja criterioso e, no caso de soluções complexas, verificar junto a outros órgãos e a fornecedores se a solução definida é devidamente abrangente para gerar os resultados pretendidos, de modo a atender à necessidade do órgão.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>Risco 22</p> <p>Contratação de partes faltantes de uma solução incompleta a preços elevados devido à necessidade de execução de contratação por inexigibilidade ou por licitação com definição de objeto de fornecedor específico, para garantir a compatibilidade com o resto da solução já contratado (item “6.1.8. Descrição da solução de TI como um todo”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |
| <p>Risco 23</p> <p>Paralisação de solução de TI pouco tempo depois de sua instalação por falta de consumíveis (e.g. esgotamento rápido de cartuchos de impressoras a laser) (item “6.1.8. Descrição da solução de TI como um todo”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer que a solução de TI a ser contratada inclua todos os consumíveis necessários para que funcione por período pré-determinado, de maneira que o órgão tenha tempo para planejar, executar licitação e receber novos materiais de consumo.</p> |
| <p>Risco 24</p> <p>Contratação de duas ou mais soluções em um mesmo objeto contratual, o que descumpra a fundamentação legal citada no presente texto e vai contra a jurisprudência do TCU, levando ao seguinte (item “6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução”):</p> <p>a) dependência excessiva da contratada que presta diversos serviços no mesmo contrato, de forma que, se a empresa deixar de existir (e.g. devido</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve contratar soluções distintas separadamente, verificando, para cada solução, se é possível dividi-la.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>a desentendimento entre os sócios ou falência), o órgão fica sem o atendimento a diversas necessidades simultaneamente, o que é menos provável de acontecer se cada serviço for prestado por várias empresas diferentes;</p> <p>b) os modelos de execução do objeto e de gestão do contrato tendem a ser vagos e ineficazes (vide itens 6.3.5 e 6.3.6). Por exemplo, as multas estabelecidas normalmente são genéricas, de modo que podem ter pouca eficácia;</p> <p>c) diminuição da competitividade na licitação, por não permitir que empresas especializadas em alguma das soluções participem da licitação, uma vez que não fornecem o conjunto completo de soluções. Adicionalmente, os requisitos de habilitação (e.g. atestados de capacidade técnica) tendem a permitir somente a habilitação de grandes empresas, pois empresas menores terão dificuldade de apresentar comprovação da prestação de serviços referentes a todas as soluções.</p> <p>Risco 25</p> | |
| <p>Divisão de solução de TI que não seja técnica ou economicamente divisível, resultando em contratações por inexigibilidade ou em licitações com poucos fornecedores, levando à obtenção de valores mais altos, em comparação</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve avaliar se a solução é divisível ou não, levando em conta o mercado que a fornece.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>à compra conjunta da solução (item “6.1.9. Justificativas para o parcelamento ou não da solução”).</p> <p>Risco 26</p> | |
| <p>Avaliação da viabilidade da contratação ser feita de forma subjetiva, por não se saber ao certo quais são os resultados pretendidos com a contratação (item “6.1.10. Resultados pretendidos”).</p> <p>Risco 27</p> | <p>1) a área requisitante deve declarar formalmente os resultados pretendidos nos autos do processo de contratação, de forma clara e objetiva. Quando possível, os resultados devem ser mensuráveis, de modo a haver melhores condições de aferir o alcance dos resultados declarados após a implantação da solução.</p> |
| <p>Definição de resultados não realistas, gerando frustração na área requisitante, na área de TI e em outros interessados (item “6.1.10. Resultados pretendidos”).</p> <p>Risco 28</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve avaliar a possibilidade da contratação alcançar os resultados esperados definidos pela área requisitante. Se a equipe de planejamento considerar que os resultados não são realistas, deve negociar com a área requisitante para ajustar as expectativas, planejando, assim, uma contratação viável. Caso a negociação não se mostre eficaz, a equipe de planejamento deve levar o caso às instâncias superiores. A impossibilidade de produzir resultados realistas nos termos da área requisitante enseja a inviabilidade da contratação.</p> |
| <p>Não alcance dos resultados pretendidos com a contratação (item “6.1.10. Resultados pretendidos”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar os artefatos de planejamento da contratação expostos</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>Risco 29</p> | <p>no presente guia, de modo a aumentar as chances de obter solução de TI que alcance os resultados pretendidos.</p> |
| <p>Falta de servidores na área de TI com domínio do processo de gestão contratual, levando a gestão de contrato deficiente (item “6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão”).</p> <p>Risco 30</p> | <p>1) a alta administração e a área de TI devem tomar providências para garantir: a) a existência de quantidade adequada de servidores para executar o processo de gestão dos contratos; b) a qualificação dessas pessoas para executar esse processo de trabalho;</p> <p>2) a área de TI pode promover a formação de comunidade de prática de planejamento das contratações e de gestão dos contratos de soluções de TI, de forma que os servidores envolvidos nessas atividades possam compartilhar informações e conhecimentos, bem como tirar dúvidas sobre esses temas.</p> |
| <p>Sobrecarga dos servidores responsáveis por atividades do processo de gestão dos contratos, levando à execução inadequada desse processo (item “6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão”).</p> | <p>1) a alta administração e a área de TI devem tomar providências para dar a relevância adequada ao processo de gestão dos contratos, de maneira que os servidores alocados às atividades desse processo, bem como as respectivas chefias, deem-lhes prioridade em termos de alocação de recursos. Por exemplo, no planejamento de TI (e.g. elaboração do PDTI), a área de TI deve explicitar os esforços necessários para gestão dos contratos, considerando que parte dos servidores da área será</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| <p>Risco 31</p> <p>Falta de participação da área requisitante da solução de TI, especialmente com relação à construção e à manutenção da solução (e.g. desenvolvimento de novos módulos e elaboração de novos relatórios de sistema de informação), levando à execução inadequada do objeto (item “6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão”).</p> | <p>alocada em atividades desse processo, que são indelegáveis, ou seja, que não são passíveis de execução indireta (Decreto-Lei 200/1967, art. 10, § 7º¹⁵⁶).</p> <p>1) a alta administração deve publicar normativo definindo qual é a unidade gestora de cada solução de TI do órgão, que normalmente é a área requisitante da solução, e quais são as obrigações dessa unidade com relação à solução de TI. Entre essas obrigações deve estar incluída a participação na: 1) elaboração das ordens de serviço para construção e para a manutenção da solução de TI; 2) avaliação dos serviços e artefatos entregues, sob a perspectiva de atendimento à necessidade de negócio, com base nas ordens de serviço;</p> <p>2) a alta administração e a área de TI devem tomar providências para conscientizar os gestores das soluções de TI a respeito da importância da participação deles na construção, manutenção e operação das soluções de TI.</p> |
| <p>Risco 32</p> <p>Atraso no alcance dos resultados pretendidos com a contratação devido à intempestividade da adequação do ambiente do órgão (e.g. uma nova solução pode demandar o aumento da velocidade da rede interna do órgão e dos links de aces-</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer cronograma para a adequação do ambiente do órgão no âmbito do planejamento da contratação, bem como os responsáveis por esses ajustes, dentro e fora da área de TI;</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>so à internet e essas mudanças ocorrerem somente após a implantação da solução) (item “6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão”).</p> <p>Risco 33</p> | <p>2) a equipe de planejamento da contratação, com o apoio dos gerentes máximos da área de TI e da área requisitante, deve contatar todos os atores responsáveis pelas mudanças no ambiente do órgão necessárias para que a solução gere os benefícios esperados, deixando todos cientes dessas mudanças e garantindo que elas ocorram de forma tempestiva com relação à implantação da solução. Uma boa prática é registrar os compromissos dos atores responsáveis por essas mudanças, por exemplo, mediante atas de reunião, que devem ser incluídas nos autos do processo de contratação.</p> |
| <p>Atraso do início dos trabalhos da contratada devido à intempestividade do órgão em oferecer as condições necessárias para o início dos trabalhos (item “6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão”).</p> <p>Risco 34</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |
| <p>Devido a atraso do órgão em oferecer as condições necessárias para a contratada iniciar seus trabalhos, ela pode pleitear algum tipo de indenização, pois já terá alocado recursos sem poder obter retorno (item “6.1.11. Providências para adequação do ambiente do órgão”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>Risco 35</p> <p>A análise de risco ser otimista, desconsiderando riscos relevantes (item “6.1.12. Análise de risco”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar a consistência da análise de risco, considerando lições aprendidas em outras contratações. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Risco 36</p> <p>Falta de abrangência da análise de viabilidade da contratação, de modo a não considerar os aspectos necessários (item “6.1.13. Declaração da viabilidade ou não da contratação”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento de elaborar uma lista de verificação (<i>checklist</i>) para servir como base das justificativas expostas na conclusão da análise de viabilidade da contratação. Esta lista de verificação pode incluir as questões elencadas no item “6.1.13. Declaração da viabilidade ou não da contratação”. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Risco 37</p> <p>Ocorrência de ato antieconômico (item “6.1.13. Declaração da viabilidade ou não da contratação”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve avaliar se os resultados pretendidos são compatíveis com os preços estimados da contratação (análise de custo-benefício).</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>PLANO DE TRABALHO</p> <p>Os riscos desse artefato são os mesmos expostos nos itens correspondentes dos estudos técnicos preliminares (itens 6.1.1, 6.1.4 e 6.1.10).</p> <p>TERMO DE REFERÊNCIA OU PROJETO BÁSICO</p> | |
| <p>Risco 38</p> <p>Imprecisão do objeto, de modo que a natureza, as quantidades ou o prazo não fiquem claros, levando a contratação que não atenda à necessidade do órgão (item “6.3.1. Definição do objeto”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar a consistência da definição do objeto da contratação. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Risco 39</p> <p>Dificuldade dos atores envolvidos de justificar a contratação quando questionados (e.g. por cidadãos, entidades de classe ou órgãos de controle) (item “6.3.2. Fundamentação da contratação”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento da contratação de publicar os estudos técnicos preliminares na internet. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;</p> <p>2) no caso da impossibilidade de publicação dos estudos técnicos preliminares na internet, a equipe de planejamento da contratação deve expor os itens da fundamentação da contratação no termo de referência ou no projeto básico de forma expressa, de maneira que todos os interessados tenham acesso a essa fundamentação.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>Risco 40</p> <p>Elaboração de expectativa otimista de prazo necessário para se chegar à implantação da solução, gerando frustração na área requisitante e na área de TI, bem como prejuízo à credibilidade da área de TI (item “6.3.5. Modelo de execução do objeto”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve considerar prazos realistas para que a licitação seja concluída e para que as ações necessárias para implantar a solução sejam efetivadas por todos os atores responsáveis, tais como:</p> <p>a) providências para adequação do ambiente do órgão para que a solução atenda à necessidade de negócio (vide item 6.1.11), incluindo ações de unidades do órgão necessárias para alocar recursos à contratada, como espaço físico e conhecimento a ser passado por servidores do órgão (e.g. detalhes de requisitos para dirimir dúvidas da contratada);</p> <p>b) ações pactuadas com a contratada para que a solução esteja funcional para gerar os resultados pretendidos (e.g. apoio para a implantação da solução em ambiente de produção) ou para que a contratada esteja apta a gerar resultados, no caso de serviços contínuos (e.g. tempo para a contratada contratar e alocar pessoal para executar os serviços);</p> <p>c) ações necessárias para avaliar e testar os produtos entregues para verificar se estão de acordo com os termos do contrato, tanto por parte da área requisitante como da área de TI;</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>Risco 41</p> | <p>2) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar cronograma com base em prazos executados em contratações passadas, bem como nas lições aprendidas nessas contratações;</p> <p>3) a equipe de planejamento da contratação deve verificar se os prazos são considerados aceitáveis pela área requisitante. Se não for, negociar requisitos e prazos com essa área. Caso a negociação não se mostre eficaz, a equipe de planejamento deve levar o caso às instâncias superiores. A impossibilidade de atendimento à necessidade da contratação nos termos da área requisitante enseja a inviabilidade da contratação.</p> |
| <p>Concessão de perfis de acesso a sistemas de informação e a outros recursos a funcionários da contratada, levando à ocorrência de eventos nocivos ao órgão (e.g. vazamento de informações) (item “6.3.5. Modelo de execução do objeto”).</p> | <p>1) publicar Política de Segurança da Informação (PSI), Política de Controle de Acesso (PCA) e Política de Classificação da Informação (PCI). Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;</p> <p>2) a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer a obrigatoriedade de cumprimento da PSI, da PCA e da PCI pela contratada no termo de referência ou no projeto básico, que deve constar do Termo de Responsabilidade a ser entregue por todos os funcionários da contratada envolvidos com a contratação (e.g. vide item “6.1.3. Requisitos</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>Risco 42</p> <p>Dependência excessiva com relação à contratada, que passa a deter o conhecimento dos processos de trabalho e das tecnologias empregadas mais do que o próprio órgão (item “6.3.5. Modelo de execução do objeto”).</p> | <p>da contratação”, “E)”, “3)”, “d)” e Acórdão 2.023/2005-TCU-Plenário);</p> <p>3) a alta administração e a área de TI devem garantir que a execução indireta de atividades que envolvam acesso livre a todas as informações do órgão em meio digital (e.g. gerência de rede e de administração de banco de dados) ocorra somente em casos excepcionais, devidamente justificados.</p> |
| <p>Risco 43</p> <p>Pagamentos indevidos por serviços parcialmente executados ou não executados (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar os procedimentos relativos à transferência de conhecimentos, como reuniões mensais, oficinas e treinamentos, bem como os produtos esperados desses procedimentos (e.g. atas das reuniões realizadas entre o órgão e a contratada, a serem incluídas nos autos do processo de fiscalização), e incluí-los no modelo de execução do objeto.</p> |
| <p>Pagamentos indevidos por serviços parcialmente executados ou não executados (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer listas de verificação para os aceites provisório e definitivo na etapa de planejamento da contratação, de modo que o fiscal e a comissão de recebimento tenham um referencial claro para atuar na fase de gestão do contrato.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>Risco 44</p> <p>Pagamentos superfaturados, isto é, com valores acima dos previstos no contrato (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |
| <p>Risco 45</p> <p>Expectativa equivocada da participação de atores no planejamento da contratação (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve vislumbrar as etapas necessárias para que todos os produtos e serviços previstos na solução sejam entregues, de modo a especificar aspectos como a logística da implantação da solução, em especial no modelo de execução do objeto. Deve buscar auxílio junto a outras unidades quando necessário, ao invés de esperar que estas unidades atuem espontaneamente. Adicionalmente, devem-se vincular sanções a cada obrigação estabelecida.</p> |
| <p>Risco 46</p> <p>Aproveitamento de edital ou adesão a uma ata de registro de preço de outra instituição mais madura que contenha modelos de execução do objeto e de gestão do contrato para os quais o órgão não está preparado (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento da contratação de, antes de aproveitar edital de outra instituição ou propor a adesão a uma ata de registro de preço, executar os seguintes procedimentos:</p> <p>a) planejar a contratação, pelo menos com a elaboração dos estudos técnicos preliminares, para que o órgão reflita sobre a necessidade da solução e sobre outros elementos, tais como as quanti-</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>Risco 47</p> | <p>dades de itens necessárias para o órgão atender à sua necessidade de negócio; os riscos envolvidos no âmbito do órgão; as providências para adequação do ambiente do órgão em função do impacto esperado dos trabalhos da contratada durante a construção, implantação e operação da solução, bem como da solução após a sua implantação;</p> <p>b) com base nos elementos do planejamento da contratação do órgão, avaliar todas as condições estabelecidas no contrato e decidir: 1) se é possível cumpri-las; 2) se são suficientes para que o órgão atenda à sua necessidade. Do contrário, a equipe de planejamento da contratação deve alterá-las, no caso de aproveitamento de edital, ou não aderir à ata de registro de preço.</p> <p>Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Aproveitamento de edital ou adesão a uma ata de registro de preço de outra instituição menos madura que contenha modelos de execução do objeto e de gestão do contrato considerados insuficientes ao órgão (e.g. conjunto de sanções limitado) (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>Risco 48</p> <p>Contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) sem que haja modelos adequados de execução do objeto e de gestão do contrato (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento da contratação de elaborar os mesmos artefatos necessários para as contratações via licitação (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência ou projeto básico) nas contratações diretas, inclusive de empresas públicas. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Risco 49</p> <p>Falta de instrumentos formais para trazer o contrato à normalidade no caso de desconformidades na execução do objeto (e.g. qualidade dos produtos abaixo do definido no contrato, atraso nas entregas) (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> | <p>1) a equipe de planejamento da contratação deve definir claramente os critérios de qualidade a serem verificados nos produtos e serviços entregues;</p> <p>2) a equipe de planejamento da contratação deve prever os procedimentos de recusa dos produtos e serviços, caso não atendam aos critérios estabelecidos;</p> <p>3) a equipe de planejamento da contratação deve especificar cuidadosamente as sanções e glosas passíveis de serem aplicadas à contratada.</p> |
| <p>Risco 50</p> <p>Recusa dos servidores mais capacitados do órgão para exercerem a função de fiscal de contrato ou participarem de comissões de recebimento, por considerarem alto o risco de serem responsa-</p> | <p>1) a alta administração deve publicar normativo definindo qual é a unidade gestora de cada solução de TI do órgão, que normalmente é a área requisitante da solução, e quais são as obrigações</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>bilizados caso alguma irregularidade na gestão contratual seja identificada (item “6.3.6. Modelo de gestão do contrato”).</p> <p>Risco 51</p> | <p>dessa unidade com relação à solução de TI. Entre essas obrigações, deve estar incluída a homologação dos produtos entregues ao longo do contrato, a capacitação dos diversos atores envolvidos com o uso da solução e a priorização das mudanças da solução ao longo do tempo, o que colabora com o fiscal e com a comissão de recebimento na execução do contrato. A Portaria - TCU 276/2008, disponível no portal do TCU, é um exemplo de normativo desse tipo.</p> |
| <p>Contratação de solução de TI por licitação do tipo “técnica e preço” por valor superior aos de outras licitações similares feitas na modalidade pregão, em função da aparente segurança que o tipo de licitação “técnica e preço” traria no sentido de obter soluções de melhor qualidade, em comparação com licitações na modalidade “pregão” (item “6.3.7. Forma de seleção do fornecedor”).</p> <p>Risco 52</p> | <p>1) se a solução for constituída de bens e serviços comuns, a equipe de planejamento da contratação deve estabelecer a modalidade de licitação pregão, como regra eletrônico. Lembra-se o entendimento contido no item 9.2.2 do Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário, de que, como regra, bens e serviços de TI devem ser considerados comuns.</p> |
| <p>Conluio entre as licitantes em licitações presenciais (item “6.3.7. Forma de seleção do fornecedor”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>Risco 53</p> <p>Pontuação desproporcional de critérios técnicos opcionais (item “6.3.8. Critérios de seleção do fornecedor”).</p> | <p>1) nos casos excepcionais de utilização do tipo de licitação “técnica e preço”, a equipe de planejamento da contratação deve tomar os seguintes cuidados:</p> <p>a) elaborar planilha contendo a contribuição percentual de cada critério técnico de pontuação com relação ao total de pontos da avaliação técnica, evidenciando a coerência entre a relevância de cada critério opcional com a respectiva pontuação;</p> <p>b) evitar a utilização de pesos diferentes para os fatores de pontuação técnica, utilizando peso um para todos os fatores. Por exemplo, em vez de definir peso cinco para o fator “qualidade” e peso dois para o fator “desempenho”, as pontuações absolutas dos critérios do fator “qualidade” devem ser maiores do que as pontuações absolutas do critério “desempenho”, refletindo a importância relativa dos critérios do fator “qualidade”. Ou seja, devem-se prover mais pontos para cada critério do fator “qualidade” do que para os critérios do fator “desempenho”. Assim, as pontuações de todos os critérios tornam-se comparáveis umas com as outras, sem a necessidade de multiplicá-las pelos pesos dos respectivos fatores.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| <p>Risco 54</p> <p>Coleta insuficiente de preços, levando a estimativas de preços sem o devido embasamento, resultando na aceitação de preços acima da faixa de preços praticada no mercado, especialmente em processo de contratação direta ou de adesão a uma ata de registro de preço (item “6.3.9. Estimativas dos preços)”.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) a equipe de planejamento da contratação deve consultar diversas fontes para obter preços a serem usados nos cálculos das estimativas dos preços unitários e do preço global, como aquelas citadas no item 6.3.9. Estimativas dos preços; 2) a equipe de planejamento da contratação deve utilizar deflatores para ajustar os preços obtidos diretamente com os fornecedores; 3) a equipe de planejamento da contratação deve estimar os preços unitários, bem como os valores máximo e mínimo (inexequível) de cada item (vide item “6.3.8. Critérios de seleção do fornecedor”, subitem “Critério de aceitabilidade de preços unitários e global”); 4) a equipe de planejamento da contratação deve elaborar memória de cálculo das estimativas de preço, isto é, registrar os procedimentos adotados para se obter as estimativas a partir dos preços coletados, bem como anexar as evidências das pesquisas realizadas (e.g. cópias de pesquisas em portais na internet de órgãos e empresas, ofícios do órgão a empresas solicitando propostas de preço, propostas de preço das empresas); |

5) publicar normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações de TI do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e de adesões a atas de registro de preço. Por exemplo, estabelecer parâmetros sobre o que fazer com os preços coletados (e.g. calcular a média ou considerar o menor valor coletado), estabelecer critério para descarte de preços (e.g. descartar preços muito acima dos demais, pois distorceriam cálculos como o da média), bem como período para considerar os preços (e.g. somente considerar preços estabelecidos nos últimos noventa dias). A Orientação Técnica - TIControl 1/2010 pode ser usada como referência para a elaboração de norma sobre o assunto. Convém que esse controle seja executado pela área administrativa;

6) publicar normativo estabelecendo a obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar se os preços dos itens a contratar foram estimados adequadamente. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| <p>Risco 55</p> <p>Proposta da contratada deixar de ser a mais vantajosa após a celebração de aditivos contratuais para aumentar os quantitativos de alguns itens da solução, devido ao chamado “jogo de planilha” (item “6.3.9. Estimativas dos preços”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |
| <p>Risco 56</p> <p>Dificuldade dos atores envolvidos de justificar a adequação das estimativas de preço da contratação quando questionados (e.g. por cidadãos, entidades de classe ou órgãos de controle) (item “6.3.9. Estimativas dos preços”).</p> | <p>1) os mesmos controles internos sugeridos para o risco anterior.</p> |
| <p>Risco 57</p> <p>Consumo de todo ou grande parte do orçamento de TI com contratações não planejadas, por intermédio de adesões a diversas atas de registro de preço no fim do ano, na condição de “carona” (item “6.3.10. Adequação orçamentária”).</p> | <p>1) a alta administração e a área de TI devem garantir que o planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI ocorra no primeiro quadrimestre do exercício anterior (vide item “4.3. Planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI”);</p> <p>2) a alta administração e a área de TI devem garantir que grande parte das contratações se inicie no primeiro semestre do exercício corrente, para que no segundo semestre possam ser concluídas as licitações mais complicadas e implantadas diversas das soluções licitadas ao longo do ano.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| <p>RISCOS E SUGESTÕES DE CONTROLES INTERNOS RELATIVOS AO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES COMO UM TODO</p> | |
| <p>Risco 58</p> | |
| <p>Planejamento da contratação deficiente, levando à necessidade de ajustes no contrato durante sua execução (e.g. necessidade de estabelecimento de obrigação para a contratada entregar relatório mensal sobre a execução dos serviços) (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1) publicar normativo estabelecendo a obrigação da equipe de planejamento da contratação de elaborar os artefatos de planejamento da contratação expostos no presente guia, de modo a aumentar as chances de obter solução de TI que alcance os resultados pretendidos e diminua a probabilidade de haver necessidade de ajustes no contrato durante sua execução. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração; 2) a alta administração do órgão e a área de TI devem garantir que haja servidores na área de TI em quantidade suficiente para elaborar os artefatos de planejamento de todas as contratações de TI do órgão ou supervisionar adequadamente a elaboração desses artefatos por terceiros (e.g. contratação da elaboração do termo de referência ou projeto básico); 3) estabelecer processo de capacitação contínua dos servidores participantes de equipes de planejamento de contratações de TI e de atividades de gestão contratual nos normativos e na jurisprudência envolvidos, pois além da complexidade desses conhecimentos, frequentemente |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|---|
| <p>Risco 59</p> | <p>te há publicação de novos normativos e jurisprudência sobre o assunto. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Falta de passagem de conhecimento entre a equipe de planejamento da contratação e a de gestão do contrato, levando à ausência de execução de todo ou parte do que foi definido no planejamento da contratação na etapa de gestão do contrato, resultando no não atendimento à necessidade que deu origem à contratação (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> <p>Risco 60</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo:</p> <p>a) a obrigação da interação (e.g. reuniões) entre as equipes de planejamento da contratação e de gestão do contrato antes da assinatura do contrato;</p> <p>b) a obrigação da equipe de gestão do contrato de participar da reunião de alinhamento de entendimentos e expectativas (vide item “6.3.5. Modelo de execução do objeto”, “B”, “3”, “C”, “(1)”).</p> <p>Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Interrupção da construção, implantação ou uso da solução de TI devido a mudanças de pessoas no comando da área requisitante (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <p>1) a alta administração do órgão deve garantir a existência dos planos do órgão e de TI;</p> <p>2) a alta administração deve aprovar o resultado do planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI (vide item 4.3), a ser submetido pela área de TI, verificando o alinhamento das contratações previstas com os objetivos que constam dos planos do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado, do órgão e</p> |

de TI do órgão, em especial as contratações de maior importância ou materialidade. Ressalta-se que o planejamento conjunto das contratações de soluções de TI e do orçamento de TI, idealmente, ocorre no âmbito do planejamento de TI do órgão, ou seja, seu resultado (plano de contratações de TI) deve fazer parte de planos como o PDTI;

3) publicar normativo estabelecendo a obrigação da área requisitante da solução de TI de elaborar declaração, nos autos do processo, de que os esforços para otimizar os processos de trabalho existentes se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados pretendidos com a contratação (vide [art. 14 do Decreto-Lei 200/1967](#)¹⁵⁷ e item “6.1.10. Resultados pretendidos”). Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;

4) publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique se as melhorias dos processos de trabalho relativas a cada uma dessas contratações se esgotaram ou não são suficientes para que o órgão alcance os resultados preten-

dados. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração;

5) publicar normativo estabelecendo a obrigação da alta administração ou de alguma estrutura de governança de TI de aprovar os artefatos das principais contratações de TI (e.g. as de maior importância ou materialidade), submetidos pela área de TI, de modo que a alta administração verifique se foi estabelecido o alinhamento entre cada uma dessas contratações e os planos do órgão governante superior ao qual o órgão está vinculado, do órgão e de TI do órgão. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.

Com os controles expostos, torna-se mais difícil para um gestor de negócio descontinuar a construção, a implantação ou o uso de uma solução de TI. A motivação da interrupção, que é obrigatória, terá que demonstrar porque a solução não é mais adequada após a sua pertinência ter sido formalmente demonstrada, eventualmente, em várias ocasiões. Adicionalmente, a decisão de descontinuação da solução terá que levar em conta os investimentos já feitos na solução pelas diversas unidades envolvidas, em termos financeiros e de esforço.

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>Risco 61</p> <p>Interferência de servidor que seja membro da equipe de planejamento da contratação e também seja sócio ou tenha ligações financeiras com empresa do mercado da solução de TI a contratar, levando ao direcionamento da licitação em favor dessa empresa (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <p>1) a alta administração do órgão e a área de TI devem garantir que haja servidores na área de TI em quantidade suficiente para elaborar os artefatos de planejamento de todas as contratações de TI do órgão ou supervisionar adequadamente a elaboração desses artefatos por terceiros (e.g. contratação da elaboração do termo de referência ou do projeto básico);</p> <p>2) a área administrativa deve colher declarações de todos os servidores que farão parte da equipe de planejamento da contratação antes de designá-los, informando que não são sócios e que não têm ligações financeiras com empresas do mercado da solução de TI a contratar.</p> |
| <p>Risco 62</p> <p>Interferência de membro da equipe de planejamento da contratação que também seja funcionário de empresa do mercado da solução de TI a contratar, levando ao direcionamento da licitação em favor dessa empresa (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <p>1) a alta administração do órgão e a área de TI devem garantir que haja servidores na área de TI em quantidade suficiente para elaborar os artefatos de planejamento de todas as contratações de TI do órgão ou supervisionar adequadamente a elaboração desses artefatos por terceiros (e.g. contratação da elaboração do termo de referência ou do projeto básico);</p> <p>2) publicar normativo estabelecendo a vedação da participação de funcionários de empresas contratadas no</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|--|
| <p>Risco 63</p> <p>Elaboração dos artefatos de planejamento da contratação por empresa do mercado da solução de TI a contratar, levando ao direcionamento da licitação em favor dessa empresa (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <p>planejamento das contratações de soluções de TI do órgão, com exceção da execução de atividades operacionais, tais como levantamentos para definir a quantidade de itens a contratar. Convém que a responsabilidade por esse controle seja da alta administração.</p> |
| <p>Risco 64</p> <p>Estabelecimento de prazo curto demais para a apresentação de proposta relativa a uma solução de TI complexa em licitação do tipo pregão, de modo a favorecer fornecedor(es) específico(s) que tenham condições de oferecer propostas de forma mais rápida (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <p>1) a alta administração do órgão e a área de TI devem garantir que haja servidores na área de TI em quantidade suficiente para elaborar os artefatos de planejamento de todas as contratações de TI do órgão ou supervisionar adequadamente a elaboração desses artefatos por terceiros (e.g. contratação da elaboração do termo de referência ou do projeto básico).</p> |
| <p>Estabelecimento de prazo curto demais para a apresentação de proposta relativa a uma solução de TI complexa em licitação do tipo pregão, de modo a favorecer fornecedor(es) específico(s) que tenham condições de oferecer propostas de forma mais rápida (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <p>1) em função da complexidade da solução, a equipe de planejamento da contratação deve encaminhar à equipe responsável pela condução da licitação (e.g. Comissão Permanente de Licitação) o prazo adequado para que as licitantes formulem propostas na etapa de seleção do fornecedor. Salienta-se que o prazo citado não pode ser inferior a oito dias úteis (Lei 10.520/2002, art. 4º, inciso V¹⁵⁸), mas esse prazo pode ser curto demais para se elaborar propostas para determinadas soluções de TI.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|--|--|
| <p>Risco 65</p> <p>Condução de contratação efetuada pelo Sistema de Registro de Preços (SRP) sem o devido embasamento legal, em especial com relação ao enquadramento da contratação em uma das hipóteses contidas no art. 2º do Decreto 3.931/2001¹⁵⁹ (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a necessidade de embasar as contratações efetuadas pelo SRP.</p> |
| <p>Risco 66</p> <p>Adesão a uma ata de registro de preços que apresente características ou condições contratuais específicas do órgão (ou conjunto de órgãos) que efetuou a contratação e que não valem para outros órgãos que efetuem adesões na condição de “carona”, de modo que essas características tornem a adesão ilegal ou parcialmente ineficaz (item “7. Riscos e sugestões de controles internos relativos ao processo de planejamento das contratações como um todo”).</p> | <p>1) publicar normativo estabelecendo a necessidade de verificar, antes de aderir a ata de registro de preço na condição de “carona”, se na ata há características ou condições contratuais específicas do órgão (ou conjunto de órgãos) que efetuou a contratação.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|---|---|
| <p>CONTROLES INTERNOS DE CARÁTER ESTRUTURANTE</p> <hr/> <p>Risco 67</p> | |
| <p>Os controles internos de caráter estruturante são detalhados no item “8. Controles internos de caráter estruturante”.</p> <p>Risco 68</p> | <p>Documentar os artefatos de planejamento da contratação nos autos do processo de contratação.</p> |
| <p>Risco 69</p> | <p>Elaborar lista de verificação para a elaboração cada artefato.</p> |
| <p>Risco 70</p> | <p>Executar etapa de revisão das especificações técnicas por servidor sênior.</p> |
| <p>Risco 71</p> | <p>Publicar políticas e normas (e.g. procedimento para estimar o preço de cada contratação de solução de TI).</p> |
| <p>Risco 72</p> | <p>Estabelecer segregação de funções nos processos de trabalho de contratação e de gestão dos contratos.</p> |
| <p>Risco 73</p> | <p>Enviar os artefatos da contratação para as subunidades da área de TI.</p> |
| | <p>Documentar todas as interações com empresas interessadas, licitantes e com a contratada.</p> |

| Riscos Identificados | Sugestões de controles internos |
|----------------------|--|
| Risco 74 | |
| Risco 75 | Promover cultura de controles internos baseados em riscos. |
| Risco 76 | Utilizar compilação da legislação, da jurisprudência e dos normativos do órgão que afetam as contratações de TI. |
| Risco 77 | Efetuar gestão de mudança. |
| Risco 78 | Capacitar servidores em contratação de soluções de TI e em gestão de contratos. |
| | Enviar relatórios periódicos sobre o andamento das contratações para alguma estrutura de governança de TI. |

Neste apêndice consta a transcrição dos dispositivos legais referenciados no texto. Também constam alguns detalhes do texto que foram considerados acessórios e, por isso, decidiu-se expô-los neste apêndice, de modo a tornar a leitura mais direta.



– 1 –

Decreto-Lei 200/1967

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.



– 2 –

Decreto-Lei 200/1967

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

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.



– 3 –

Decreto 2.271/1997

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional **poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou com-**

plementares 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. (grifos nossos)



– 4 –

De acordo com diligência feita pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU.



– 5 –

IN - SLTI 4/2010

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

IX - Solução de Tecnologia da Informação: conjunto de bens e serviços de Tecnologia da Informação e automação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação;



– 6 –

Acórdão 1.480/2007-TCU-Plenário

25. A contratação de determinados produtos ou resultados por si só não garante o alcance dos benefícios que motivaram a contratação, benefícios esses que devem ser previstos no projeto básico ou no termo de referência.

26. Para se chegar aos benefícios, é importante que o órgão ou entidade defina todos os elementos a serem produzidos, além dos produtos e serviços propriamente ditos, de modo que esses produtos e serviços passem a ser encarados como parte de algo maior, que neste texto será denominado ‘solução de TI’.

27. A seguir são citados elementos que podem constituir uma determinada solução de TI além do produto ou serviço contratado.

27.1. Modelagem dos processos de trabalho de produção (rotinas de produção), que inclui as descrições dos passos a executar, dos papéis e das responsabilidades envolvidas.

27.2. Implantação de roteiros de atendimento (*scripts* de atendimento) a serem executados pelas equipes de atendimento a usuários no tratamento de incidentes, como falhas de execução de uma solução de TI ou dúvidas sobre seu funcionamento.

27.3. Capacitação dos diversos atores envolvidos, como usuários finais, equipe de atendimento a usuários e equipe de manutenção de suporte.

27.4. Definição do protocolo (fluxo de trabalho) de mudanças da solução, de modo que seja formulado, documentado e implantado o processo que envolva solicitação, avaliação, priorização e implantação de mudanças na solução, bem como os papéis envolvidos (e.g. quem decide se uma determinada mudança vai ser feita ou não).

27.5. Normativos que regulamentem o processo de trabalho apoiado pela solução de TI e os papéis e as responsabilidades envolvidas.

27.6. Geração de informações que possibilitem a execução de ações referentes à sustentabilidade da solução, de forma a orientar a manutenção e a evolução da solução e do ambiente computacional, diminuindo a probabilidade de sobressaltos (e.g. falta de espaço em disco ou de banda de comunicação).

27.7. Transferência de tecnologia, de modo que o órgão ou entidade não fique refém de suas empresas contratadas, o que poderá implicar contratações por inexigibilidade ou ações espúrias, como o direcionamento de uma licitação para contratar o serviço de manutenção de um sistema de informação da mesma empresa que o desenvolveu. O contratante deve deter três conhecimentos essenciais: as regras de seu próprio negócio (e.g. como funcionam seus próprios processos de trabalho) e das premissas subjacentes; a tecnologia empregada para codificar as regras de negócio em soluções de TI (e.g. que padrão de programação foi empregado no desenvolvimento de um determinado

sistema e onde estão os códigos fonte); e a sua infra-estrutura tecnológica.

27.8. Divulgação da nova solução junto aos usuários, de modo a evitar o desconhecimento ou subutilização de funcionalidades que custam dinheiro e esforço para serem construídas e que passam a demandar recursos continuamente (e.g. backups, links de comunicação e manutenções).

27.9. Elaboração de instrumentos de gestão contratual, para que o órgão ou entidade contratante conte com informações que lhe dêem subsídios para efetuar uma gestão adequada do contrato (e.g. relatórios que tenham que ser apresentados pela contratada sobre o andamento dos trabalhos).

27.10. Atualização de versões de um software contratado em um determinado período.

28. Pela descrição dos elementos citados, percebe-se que alguns deles ficarão a cargo da empresa contratada (e.g. rotinas de produção e roteiros de atendimento) e outros ficarão a cargo do órgão ou entidade contratante (e.g. normativos).

29. **Faz-se necessário, portanto, aperfeiçoar a minuta de forma a abranger o conceito de ‘solução de TI’ apresentado.** (grifos nossos)



– 7 –

Lei 8.666/1993

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.



– 8 –

Lei 8.666/1993

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

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

– 9 –

Decreto-Lei 200/1967

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

I - **Planejamento.**

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

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

– 10 –

IN - SLTI 4/2010

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

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 planeja-

mento estratégico do órgão ou entidade e indicando os documentos utilizados.



– 11 –

Constituição Federal

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.



– 12 –

Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário

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



– 13 –

Lei 8.666/1993

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Parágrafo único. **As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.** (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

Art. 40. O edital conterà 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:

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

III - **a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;** (grifos nossos)

Por exemplo, na Lei 8.666/1993 foram incluídos diversos dispositivos que possibilitam aos cidadãos o controle das ações dos órgãos com relação às contratações, expostos a seguir:

Art. 40 Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 10 Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 10 do art. 113.

Art. 101. Qualquer pessoa poderá provocar, para os efeitos desta Lei, a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhe, por

escrito, informações sobre o fato e sua autoria, bem como as circunstâncias em que se deu a ocorrência.

Parágrafo único. Quando a comunicação for verbal, mandará a autoridade reduzi-la a termo, assinado pelo apresentante e por duas testemunhas.

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 10 Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo. (grifos nossos)



Decreto 3.591/2000

Art. 17. **A sistematização do controle interno, na forma estabelecida neste Decreto, não elimina ou prejudica os controles próprios dos sistemas e subsistemas criados no âmbito da Administração Pública Federal, nem o controle administrativo inerente a cada chefia, que deve ser exercido em todos os níveis e órgãos, compreendendo:**(Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 2002)

- I - instrumentos de controle de desempenho quanto à efetividade, eficiência e eficácia e da observância das normas que regulam a unidade administrativa, pela chefia competente;(incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002)
- II - instrumentos de controle da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares, pelos órgãos próprios de cada sistema; e (incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002)

- III - instrumentos de controle de aplicação dos recursos públicos e da guarda dos bens públicos.(incluído pelo Decreto nº 4.440, de 2002) (grifos nossos)

IN - TCU 63/2010

Art. 1º Os relatórios de gestão e as peças complementares elaboradas para constituição de processos de contas dos administradores e dos demais responsáveis abrangidos pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443, de 1992, devem ser organizados e apresentados ao Tribunal de Contas da União de acordo com as disposições desta instrução normativa.

- X. **controles internos:** conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados; (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

- II - **empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico** ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e **projetos básicos** ou executivos; (grifos nossos)



– 18 –

Lei 8.666/1993

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- IV - **iscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;** (grifos nossos)



– 19 –

Decreto-Lei 200/1967

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

- I - **Planejamento.**

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

§ 2º **Em cada órgão da Administração Federal, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem permanecer liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle.**

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

iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (grifos nossos)



– 20 –

IN - SLTI 4/2010

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;



– 21 –

IN - SLTI 4/2010

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

- I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI;
- II - explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação;
- III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e

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

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

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

- I - decidir motivadamente sobre o prosseguimento da contratação;
- II - **indicar o Integrante Administrativo para composição da Equipe de Planejamento da Contratação, quando da continuidade da contratação; e**
- III - **instituir a Equipe de Planejamento da Contratação, conforme exposto no art. 2º, inciso III.**

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



Lei 8.666/1993

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

- 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: (grifos nossos)

– 23 –

Decreto 2.271/1997

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

- I - justificativa da necessidade dos serviços;
- II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
- III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

– 24 –

Lei 8.666/1993

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - **projeto básico;**

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - **houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;**

§ 6º **A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.**

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. (grifos nossos)



– 25 –

Lei 8.666/1993

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

- II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
 - a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Art. 24. É dispensável a licitação:

- II - **para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;** (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998) (grifos nossos)



– 26 –

Lei 8.666/1993

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

- I - projeto básico;

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

§ 9º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. (grifos nossos)



– 27 –

Decreto 2.271/1997

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

- I - justificativa da necessidade dos serviços;
- II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
- III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.



– 28 –

Lei 8.666/1993

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- II - **funcionalidade e adequação ao interesse público;** (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - a **autoridade competente justificará a necessidade de contratação** e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados**, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (grifos nossos)



– 29 –

IN - SLTI 4/2010

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

- I - Planejamento da Contratação;
- II - Seleção do Fornecedor; e
- III - Gerenciamento do Contrato.



– 30 –

IN - SLTI 4/2010

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:

Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

- I - Análise de Viabilidade da Contratação;
- II - Plano de Sustentação;
- III - Estratégia da Contratação;
- IV - Análise de Riscos; e
- V - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Parágrafo único. Os documentos resultantes das etapas elencadas nos incisos I a IV poderão ser consolidados em um único documento, a critério da Equipe de Planejamento da Contratação.



– 31 –

IN - SLTI 4/2010

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.

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e

Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

- I - definição e especificação dos requisitos, conforme os arts. 12 e 13 desta Instrução Normativa, a partir da ava-

liação do Documento de Oficialização da Demanda e do 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;

II - identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

- a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;
- b) as soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>);
- c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de *software* livre ou *software* público;
- d) a observância às políticas, premissas e especificações técnicas definidas pelos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e - PING e Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - e - MAG, conforme as Portarias Normativas SLTI nº 5, de 14 de julho de 2005, e nº 3, de 7 de maio de 2007;
- e) a aderência às regulamentações da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, quando houver necessidade de utilização de certificação digital; e
- f) a observância às orientações, premissas e especificações técnicas e funcionais definidas pelo Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando o objetivo da solução abranger a gestão de documentos arquivísticos digitais e não digitais, conforme Resolução do CONARQ nº 25, de 27 de abril de 2007;
- g) o orçamento estimado;

- III - análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção;
- IV - escolha da Solução de Tecnologia da Informação e justificativa da solução escolhida, que contemple, no mínimo:
 - a) descrição sucinta, precisa, suficiente e clara da Solução de Tecnologia da Informação escolhida, indicando os bens e serviços que a compõem;
 - b) alinhamento em relação às necessidades de negócio e requisitos tecnológicos; e
 - c) identificação dos benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade;
- V - avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual, que servirá de subsídio para o Plano de Inserção, abrangendo no que couber:
 - a) infraestrutura tecnológica;
 - b) infraestrutura elétrica;
 - c) logística;
 - d) espaço físico;
 - e) mobiliário; e
 - f) outras que se apliquem.

Parágrafo único. A Análise de Viabilidade da Contratação será aprovada e assinada pela Equipe de Planejamento da Contratação.

IN - SLTI 4/2010

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

Parágrafo único. A Análise de Viabilidade da Contratação será aprovada e assinada pela Equipe de Planejamento da Contratação.

Lei 12.527/2011

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Constituição Federal

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

seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

Art. 3º **A licitação** destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e **será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, **da publicidade**, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 3º **A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.**

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, **podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.** (grifos nossos)

Lei 12.527/2011

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

VI - **informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos;** e

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

- IV - **informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

§ 2º **Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).** (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 12. **Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos:** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- II - funcionalidade e **adequação ao interesse público**; (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente justificará a necessidade de contratação** e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados**, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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

- I - justificativa da necessidade dos serviços; (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

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

- I - **necessidade da contratação**, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI;
- II - **explicitação da motivação** e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação; (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, **finalidade**, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão**; (grifos nossos)



– 36 –

Decreto-Lei 200/1967

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.



– 37 –

Decreto-Lei 200/1967

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

- I - **Planejamento.**

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

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

Lei 8.666/1993

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- IV - **o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual** de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 3º Em consonância com o art. 4º do Decreto nº 7.579, de 2011, o órgão central do SISP elaborará, em conjunto com os órgãos setoriais e seccionais do SISP, a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação - EGTI para a Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, revisada e publicada anualmente, para servir de subsídio à elaboração dos PDTI pelos órgãos e entidades integrantes do SISP. (Redação dada pela Instrução Normativa Nº 2, de 14 de fevereiro de 2012)

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.

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;** (grifos nossos)

Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário

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



Lei 4.150/1962

Art. 1º Nos serviços públicos concedidos pelo Governo Federal, assim como nos de natureza estadual e municipal por êle subvencionados ou executados em regime de convênio, nas obras e serviços executados, dirigidos ou fiscalizados por quaisquer repartições federais ou órgãos paraestatais, em tôdas as compras de materiais por êles feitas, bem como nos respectivos editais de concorrência, contratos ajustes e pedidos de preços será obrigatória a exigência e aplicação dos requisitos mínimos de quali-

dade, utilidade, resistência e segurança usualmente chamados “normas técnicas” e elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas, nesta lei mencionada pela sua sigla “ABNT”.

– 39 –

IN - SLTI 4/2010

Art. 12. Compete ao Integrante Requisitante definir, quando aplicáveis, os seguintes requisitos:

- V - **temporais, que definem datas de entrega da Solução de Tecnologia da Informação contratada;** (grifos nossos)

– 40 –

Constituição Federal

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

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

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será

exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

Art. 3º **A licitação destina-se** a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a **selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

- I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;**
- II - **estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.**

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

- 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 as-

segurem 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:

- 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;**

Art. 11. **As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes**, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.

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

- I - **atender ao princípio da padronização**, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- III - **submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;**
- IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para **aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;**

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

- IV - **verificação da conformidade de cada proposta** com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os pre-

ços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. (grifos nossos);

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, **os critérios de aceitação das propostas**, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- II - **a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;**
- III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados**, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

- I - **definição e especificação dos requisitos, conforme os arts. 12 e 13 desta Instrução Normativa**, a partir da avaliação do Documento de Oficialização da Demanda e do 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;

- II - identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:
 - a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;
 - b) as soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>);
 - c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de *software* livre ou *software* público;
 - d) a observância às políticas, premissas e especificações técnicas definidas pelos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e - PING e Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - e - MAG, conforme as Portarias Normativas SLTI nº 5, de 14 de julho de 2005, e nº 3, de 7 de maio de 2007;
 - e) a aderência às regulamentações da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, quando houver necessidade de utilização de certificação digital; e

- f) a observância às orientações, premissas e especificações técnicas e funcionais definidas pelo Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e - ARQ Brasil, quando o objetivo da solução abranger a gestão de documentos arquivísticos digitais e não digitais, conforme Resolução do CONARQ nº 25, de 27 de abril de 2007;

Art. 12. Compete ao Integrante Requisitante definir, quando aplicáveis, os seguintes requisitos,:

- I - de negócio, que independem de características tecnológicas e que definem as necessidades e os aspectos funcionais da Solução de Tecnologia da Informação;
- II - de capacitação, que definem a necessidade de treinamento, de carga horária e de materiais didáticos;
- III - legais, que definem as normas com as quais a Solução de Tecnologia da Informação deve estar em conformidade;
- IV - de manutenção, que independem de configuração tecnológica e que definem a necessidade de serviços de manutenção preventiva, corretiva, evolutiva e adaptativa;
- V - temporais, que definem datas de entrega da Solução de Tecnologia da Informação contratada;
- VI - de segurança, juntamente com o Integrante Técnico; e
- VII - 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.

Art. 13. Compete ao Integrante Técnico especificar, quando aplicáveis, os seguintes requisitos tecnológicos:

- I - de arquitetura tecnológica, composta de *hardware*, *software*, padrões de interoperabilidade, linguagens de programação, interfaces, dentre outros;

- II - de projeto e de implementação, que estabelecem o processo de desenvolvimento de *software*, técnicas, métodos, forma de gestão, de documentação, dentre outros;
- III - de implantação, que definem o processo de disponibilização da solução em ambiente de produção, dentre outros;
- IV - de garantia e manutenção, que definem a forma como será conduzida a manutenção e a comunicação entre as partes envolvidas;
- V - de capacitação, que definem o ambiente tecnológico dos treinamentos a serem ministrados, os perfis dos instrutores, dentre outros;
- VI - 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;
- VII - 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;
- VIII - de metodologia de trabalho;
- IX - de segurança da informação; e
- X - demais requisitos aplicáveis.

Parágrafo único. Os requisitos tecnológicos citados neste artigo deverão ser especificados em conformidade àqueles definidos no art. 12.

Art. 14. O Plano de Sustentação será elaborado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, contendo no mínimo:

- I - recursos materiais e humanos necessários à continuidade do negócio;
- II - continuidade do fornecimento da Solução de Tecnologia da Informação em eventual interrupção contratual;

IV - estratégia de independência do órgão ou entidade contratante com relação à contratada, que contemplará, pelo menos:

- b) direitos de propriedade intelectual e direitos autorais da Solução de Tecnologia da Informação sobre os diversos documentos e produtos produzidos ao longo do contrato, incluindo a documentação, os modelos de dados e as bases de dados, justificando os casos em que tais direitos não vierem a pertencer à Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal.

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, **finalidade**, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e **eficiência**.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

- 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: (grifos nossos)

Constituição Federal

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

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

Portaria - SLTI 2/2010

Art. 1º Os órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) devem observar as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação nas suas aquisições, disponíveis na rede mundial de computadores no endereço <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/especificacoes-tic>.

Decreto 7.174/2010

Art. 10. No julgamento das propostas nas licitações do tipo “técnica e preço” deverão ser adotados os seguintes procedimentos:

- I - determinação da pontuação técnica das propostas, em conformidade com os critérios e parâmetros previamente estabelecidos no ato convocatório da licitação, mediante o somatório das multiplicações das notas dadas aos seguintes fatores, pelos pesos atribuídos a cada um deles, de acordo com a sua importância relativa às finalidades do objeto da licitação, justificadamente:
 - a) prazo de entrega;
 - b) suporte de serviços;
 - c) qualidade;
 - d) padronização;
 - e) compatibilidade;
 - f) desempenho; e
 - g) garantia técnica;

§ 1º Quando justificável, em razão da natureza do objeto licitado, o órgão ou entidade licitante poderá excluir do julgamento técnico até quatro dos fatores relacionados no inciso I.



Constituição Federal

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- VI - **defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- IV - **exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;** (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

- 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 tratamen-**

to 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: (grifos nossos)

Decreto 7.746/2012

Regulamenta o art. 30 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

IN - SLTI 1/ 2010

Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.



Lei 8.666/1993

Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Nas licitações do tipo “melhor técnica” será adotado o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório, o qual fixará o preço máximo que a Administração se propõe a pagar:

- I - serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas exclusivamente dos licitantes previamente qualificados e feita então a avaliação e classificação destas propostas de acordo com os critérios pertinentes e adequados ao objeto licitado, definidos com clareza e objetividade no instrumento convocatório e que **considerem a capacitação e a experiência do proponente, a qualidade técnica da proposta, compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos, e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução;**

§ 2º **Nas licitações do tipo “técnica e preço” será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior,** o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório: (grifos nossos)



– 48 –

Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário

Voto do Ministro-Relator

16. Por outro lado, entendo que serviços de natureza predominantemente intelectual devem ser licitados com a adoção dos tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço”. Logo, quando se tratar de serviços de informática com essa característica, deve ser utilizada uma licitação do tipo técnica e preço. Tal conclusão decorre dos preceitos contidos nos arts. 45, § 4º, e 46 da Lei nº 8.666/1993, a seguir transcritos:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

(...)

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a Administração Pública observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta, com a adoção da licitação de técnica e preço, os fatores especificados em seu § 2º.”

(...)

Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

(...)

§ 3º Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, por autorização expressa e mediante justificativa circunstanciada da maior autoridade da Administração promotora constante do ato convocatório, para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir soluções alternativas e variações de execução, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório.

17. Depreende-se que a característica decisiva para inviabilizar a adoção do pregão é a eventual conceituação de um serviço de TI como sendo de natureza predominantemente intelectual. Aduzo que tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humana são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executa-

das mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos.

18. Com fulcro nessas considerações, concluo que a adoção do pregão visando à contratação de serviços de TI será legítima quando esses serviços não tiverem natureza predominantemente intelectual.

Acórdão

9.2.3. Bens e serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos;



Súmula - TST 331

SUM-331 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

- 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, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
 - V - **Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.**
 - VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
(Regulamento)

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



Lei 8.666/1993

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

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:

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

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 4º **É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.** (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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

- II - **relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;** (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:

b) **quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle;** (grifos nossos)

Acórdão 1.521/2003-TCU-Plenário

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

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, **finalidade, motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público e eficiência**.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



Decreto 3.931/2001

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e



Lei 8.666/1993

Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.

§ 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)



Decreto-Lei 200/1967

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

- I - **Planejamento.**

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

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

Lei 8.666/1993

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 1º **O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato**, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

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

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Art. 24. É dispensável a licitação:

II - **para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso**

II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998) (grifos nossos)

– 56 –

Constituição Federal

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

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

- 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:

- 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;**

Art. 11. **As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes**, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.

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

- I - **atender ao princípio da padronização**, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- III - **submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;**
- IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para **aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;**
- V - balizar-se pelos **preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.**

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

- IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os **preços correntes no mercado** ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, **por meio de especificações usuais no mercado.** (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2011

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

- I - definição e especificação dos requisitos, conforme os arts. 12 e 13 desta Instrução Normativa, a partir da avaliação do Documento de Oficialização da Demanda e **do levantamento de:**
 - b) **soluções disponíveis no mercado;** e
 - c) **análise de projetos similares realizados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública;**

II - identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

- a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Manual de Contratação de Soluções de TI 179 Pública;
- b) as soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>);
- c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de *software* livre ou *software* público;
- d) a observância às políticas, premissas e especificações técnicas definidas pelos Padrões de Interope-

- rabilidade de Governo Eletrônico - e - PING e Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - e - MAG, conforme as Portarias Normativas SLTI nº 5, de 14 de julho de 2005, e nº 3, de 7 de maio de 2007;
- e) a aderência às regulamentações da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, quando houver necessidade de utilização de certificação digital; e
 - f) a observância às orientações, premissas e especificações técnicas e funcionais definidas pelo Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando o objetivo da solução abranger a gestão de documentos arquivísticos digitais e não digitais, conforme Resolução do CONARQ nº 25, de 27 de abril de 2007;
 - g) o orçamento estimado;

III - **análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas**, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção; (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e **eficiência**. (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão

ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

- I - **quarenta e cinco dias para:** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- b) **concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”;** (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifos nossos).



– 58 –

Lei 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

- V - **o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;** (grifos nossos)



– 59 –

Constituição Federal

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

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será

exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;**

Art. 11. **As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes**, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.

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

- I - **atender ao princípio da padronização**, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- III - **submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;**

- IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;
- V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

- III - **análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas**, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção;
- IV - **escolha da Solução de Tecnologia da Informação e justificativa da solução escolhida, que contemple, no mínimo:**
 - a) descrição sucinta, precisa, suficiente e clara da Solução de Tecnologia da Informação escolhida, indicando os bens e serviços que a compõem;
 - b) alinhamento em relação às necessidades de negócio e requisitos tecnológicos; e
 - c) identificação dos benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade; (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e **eficiência**.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



– 60 –

Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário

9.3.2. atente para o disposto no artigos 3º, 6º, inciso IX, e 12 da Lei nº 8.666/93, fazendo constar dos projetos básicos referentes a locações de equipamentos, em especial os de informática, informações a respeito da economicidade de se efetuar tais locações em comparação com a possibilidade de aquisição dos equipamentos;

Lei 8.666/1993

Art. 3º **A licitação destina-se a garantir** a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

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

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 tratamen-

to 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:

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

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- III - **economia na execução**, conservação e **operação**; (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

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

- 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: (grifos nossos)

Decreto 3.931/2001

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, **poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório**, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, **desde que devidamente comprovada a vantagem.** (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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;**

Art. 8º **A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade**, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

- IV - escolha da Solução de Tecnologia da Informação e justificativa da solução escolhida, que contemple, no mínimo:
 - a) **descrição sucinta, precisa, suficiente e clara da Solução de Tecnologia da Informação escolhida, indicando os bens e serviços que a compõem;** (grifos nossos)



– 64 –

Lei 8.666/1993

Art. 33. **Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio**, observar-se-ão as seguintes normas: (grifos nossos)



– 65 –

Lei 8.666/1993

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Por exemplo, considere-se uma solução de rede formada por: 1) *switch* central; 2) *switches* de borda; 3) *software* de gerência de rede; 4) serviço de suporte do *software* de gerência de rede. Esses itens poderão ser contratados juntos ou separadamente. Caso se decida, de forma justificada, que devam ser contratados separadamente, o grupo de itens formado pelo *software* de gerência e seu respectivo serviço de suporte técnico devem ser contratados em uma mesma licitação e adjudicados à mesma empresa, pois os licitantes não podem oferecer propostas adequadas para o serviço de suporte técnico se não souberem a qual *software* o suporte técnico se refere.

Decreto-Lei 200/1967

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

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

IN - SLTI 4/2010

Art. 5º Não poderão ser objeto de contratação:

II - gestão de processos de Tecnologia da Informação, incluindo gestão de segurança da informação.



Lei 8.666/1993

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

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

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

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de **empresas em consórcio**, observar-se-ão as seguintes normas:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, **poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.** (grifos nossos)

Súmula - TCU 247

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível,

desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

IN - SLTI 4/2010

Art. 5º Não poderão ser objeto de contratação:

- I - mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato; e
- II - gestão de processos de Tecnologia da Informação, incluindo gestão de segurança da informação.

Parágrafo único. O suporte técnico aos processos de planejamento e avaliação da qualidade das Soluções de Tecnologia da Informação poderá ser objeto de contratação, desde que sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade.

Art. 6º Nos casos em que a avaliação, mensuração ou fiscalização da Solução de Tecnologia da Informação seja objeto de contratação, a contratada que provê a Solução de Tecnologia da Informação não poderá ser a mesma que a avalia, mensura ou fiscaliza.

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 2º A Equipe de Planejamento da Contratação avaliará a viabilidade de parcelamento da Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada, em tantos itens quanto sejam tecnicamente possíveis e suficientes.

§ 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 8.666/93.

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)

Acórdão 786/2006-TCU-Plenário

Voto do Ministro-Relator

68. Pode-se dizer que o modelo de contratação antes adotado pelo MDIC consistia na reunião de todos os serviços de informática do órgão em um único e grande contrato, adjudicado a uma única empresa, com pagamentos realizados por hora-trabalhada.

69. É necessário que se esclareça que essa prática, que equivale à contratação dos serviços de um CPD completo e terceirizado, não se restringia ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Em diversos processos examinados pelo Tribunal, verificou-se que foram muitos os casos em que licitações de serviços de informática vinham sendo promovidas pela Administração Pública Federal sem que se procedesse à divisão do objeto em parcelas, como preconizado pelo art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93, apesar de tal alternativa se mostrar viável. A título de exemplo, podem ser citados certames realizados pelo Ministério do Planejamento (Concorrência 14/2000 - Decisão 1.067/2002 - Plenário), Agência Nacional do Cinema

(Concorrência 02/2003 - Acórdão 1.937/203 - Plenário), Ministério da Educação (Concorrência 01/1999 - Acórdão 2.561/2004-2ª Câmara), Ministério da Justiça (Concorrência 03/2000 - Decisão 351/2002 - Plenário), entre outros. 70. Esse modelo apresentava uma série de desvantagens potencialmente causadoras de prejuízos aos cofres públicos e à atividade da Administração.

71. Como o contrato englobava todos os serviços do setor de informática, os requisitos de habilitação e de pontuação da proposta técnica estabelecidos no edital eram muito abrangentes. Assim, limitava-se a participação no certame às grandes empresas e se afastavam as empresas de menor porte, especializadas em determinadas áreas da informática. Como consequência, aumentava-se o risco de onerar os futuros preços contratuais, pois se reduzia a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosas decorrentes da ampliação da competitividade.

72. Na fase de execução contratual, verificava-se que todos os sistemas, programas e bases de dados passavam a ser geridos por uma única empresa privada.

73. Do ponto de vista estratégico, tal situação não atendia ao interesse público. Isso, porque o domínio de uma única empresa sobre a área de informática do órgão poderia resultar na monopolização do conhecimento da operação do setor pela contratada. Esse monopólio poderia obstaculizar o acesso do órgão ao conhecimento, ocasionar a perda do controle da Administração sobre os sistemas institucionais, incluindo a perda da capacidade de decidir sobre as respectivas especificações, e criar dependência em relação à empresa para proceder a alterações e manutenção dos aplicativos. Não custa lembrar que já foram vistos nesta Corte casos em que o órgão praticamente se tornou refém da empresa contratada.

74. Do ponto de vista da segurança, essa concentração também poderia oferecer riscos. Em primeiro lugar, a empresa contratada teria acesso a todos os sistemas e dados do órgão, inclusive os estratégicos e sigilosos, dificultando o estabelecimento de mecanismos de proteção independentes pela Administração. Ademais, na hipótese de eventual impossibilidade da empresa em executar o contrato (falência, extinção, dificuldades financeiras, etc.), ficaria obstada a execução de todos os serviços de

informática, podendo levar a sério impasse no cumprimento das atividades finalísticas do órgão. Imagine-se, por exemplo, os graves problemas econômicos e sociais que poderiam advir da paralisação dos sistemas informatizados que controlam o comércio exterior e o seguro-desemprego.

Acórdão

9.4. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, a partir das diretrizes expostas na seção III do voto antecedente e nos Acórdãos deste Tribunal, sobretudo os de número 667/2005, 2.103/2005, 2.171/2005 e 2.172/2005, todos do Plenário, elabore um modelo de licitação e contratação de serviços de informática para a Administração Pública Federal e promova a implementação dele nos diversos órgãos e entidades sob sua coordenação mediante orientação normativa, que deve conter no mínimo:

9.4.1. a divisão dos serviços de informática necessários aos órgãos e entidades em tantos itens quanto sejam tecnicamente possíveis e suficientes;



– 70 –

Constituição Federal

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

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;** (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, **finalidade**, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e **eficiência**. (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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

- III - **demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamen-**

to dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

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:

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



– 71 –

Constituição Federal

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- VI - **defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (**Regulamento**) (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

- 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: (grifos nossos)

Decreto 7.746/2012

Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

IN - SLTI 1/2010

Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Portaria - SLTI 2/2010

Art. 1º Os órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) devem observar as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação nas suas aquisições, disponíveis na rede mundial de computadores no endereço <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/especificacoes-tic>.
§1º Em atendimento à Instrução Normativa nº 01 de 19 de janeiro de 2010 da SLTI/MP, contemplar preferencialmente as especificações de bens citadas com configurações aderentes aos computadores sustentáveis, também chamados TI Verde, utilizando assim materiais que reduzam o impacto ambiental. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

V - **avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual**, que servirá de subsídio para o Plano de Inserção, abrangendo no que couber:

- a) infraestrutura tecnológica;
- b) infraestrutura elétrica;
- c) logística;
- d) espaço físico;
- e) mobiliário; e
- f) outras que se apliquem. (grifos nossos)



Decreto-Lei 200/1967

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

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



Decreto-Lei 200/1967

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao **risco**. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

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 - identificação dos principais riscos que possam fazer com que os serviços prestados ou bens entregues não atendam às necessidades da contratante;
- IV - mensuração das probabilidades de ocorrência e dos danos potenciais relacionados a cada risco identificado;

- V - definição das ações previstas a serem tomadas para reduzir ou eliminar as chances de ocorrência dos eventos relacionado a cada risco;
- VI - definição das ações de contingência a serem tomadas caso os eventos correspondentes aos riscos se concretizem; e
- VII - 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.

◀ — 74 —

As considerações sobre exigência de amostras foram elaboradas com base na Nota Técnica Sefti/TCU 4/2009, versão 1. Notas Técnicas são documentos internos da Sefti que servem como base para instruções da Secretaria nos processos de fiscalização.

◀ — 75 —

Lei 8.666/1993

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convi-

te, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º **É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.** (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - **neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;** (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

- I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrele-**

vante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, **exclusivamente**, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV - regularidade fiscal.
- V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Art. 28. A documentação relativa à **habilitação jurídica**, conforme o caso, consistirá em:

- I - cédula de identidade;
- II - registro comercial, no caso de empresa individual;
- III - ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ações, acompanhado de documentos de eleição de seus administradores;
- IV - inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades civis, acompanhada de prova de diretoria em exercício;
- V - decreto de autorização, em se tratando de empresa ou sociedade estrangeira em funcionamento no País, e ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente, quando a atividade assim o exigir.

Art. 29. A documentação relativa à **regularidade fiscal**, conforme o caso, consistirá em:

- I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);

- II - prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

Art. 30. A documentação relativa à **qualificação técnica** limitar-se-á a:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a:

- I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório.

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema

relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração.

Art. 31. A documentação relativa à **qualificação econômico-financeira** limitar-se-á a:

- I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;
- II - certidão negativa de falência ou concordata expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física;
- III - garantia, nas mesmas modalidades e critérios previstos no “caput” e § 1º do art. 56 desta Lei, limitada a 1% (um por cento) do valor estimado do objeto da contratação.

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) § 2º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado ob-

jetivo de comprovação da qualificação econômicofinanceira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser ulteriormente celebrado.

§ 3º O capital mínimo ou o valor do patrimônio líquido a que se refere o parágrafo anterior não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, devendo a comprovação ser feita relativamente à data da apresentação da proposta, na forma da lei, admitida a atualização para esta data através de índices oficiais.

§ 4º Poderá ser exigida, ainda, a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada esta em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação. (grifos nossos)

Decisão 1.237/2002-TCU-Plenário

8.3 determinar ao Banco do Brasil que:

8.3.1 se abstenha de exigir a apresentação de amostras ou protótipos dos bens a serem adquiridos como condição de habilitação dos licitantes, nos termos dos arts. 27 e 30 da Lei 8.666/93;

8.3.2 limite-se a exigir a apresentação de amostras ou protótipos dos bens a serem adquiridos, na fase de classificação das propostas, apenas ao licitante provisoriamente em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada, no instrumento convocatório, nos termos dos arts. 45 e 46 da Lei 8.666/93, observados os princípios da publicidade dos atos, da transparência, do contraditório e da ampla defesa;

Acórdão 808/2003-TCU-Plenário

9.2.determinar à Secretaria de Estado da Educação e Cultura da Paraíba que nas próximas licitações que venha a realizar, envolvendo recursos públicos federais:

9.2.5. limite-se a inserir exigência da apresentação de amostras ou protótipos dos bens a serem adquiridos, na fase de classificação das propostas, apenas ao licitante provisoriamente em primeiro lugar e desde que de forma previamente disciplinada e detalhada, no instrumento convocatório, nos termos dos arts. 45 e 46 da Lei 8.666/93;

Acórdão 526/2005-TCU-Plenário

9.3 - com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/92 e art. 250, inciso III, do Regimento Interno, recomendar ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo que, nas licitações futuras, quando for o caso, evite exigir amostras de todos os licitantes habilitados, exigindo apenas do que se apresenta provisoriamente em primeiro lugar e, caso sua amostra não seja aceita, do que o suceder e assim por diante até que seja classificada empresa cuja amostra atenda às exigências do edital, à luz das considerações levantadas na Decisão nº 1.237/2002 - Plenário - TCU;



Constituição Federal

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

Lei 8.666/1993

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, **do julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (grifos nossos).

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica**, interesse público e eficiência. (grifos nossos)



– 78 –

Lei 8.666/1993

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

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: (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 11. A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

- I - definição e especificação dos requisitos, conforme os arts. 12 e 13 desta Instrução Normativa, a partir da avaliação do Documento de Oficialização da Demanda e do 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;

II - identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

- a) a disponibilidade de solução similar em outro órgão ou entidade da Administração Pública;
- b) as soluções existentes no Portal do Software Público Brasileiro (<http://www.softwarepublico.gov.br>);
- c) a capacidade e alternativas do mercado, inclusive a existência de *software* livre ou *software* público;
- d) a observância às políticas, premissas e especificações técnicas definidas pelos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - e-PING e Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico - e-MAG, conforme as Portarias Normativas SLTI nº 5, de 14 de julho de 2005, e nº 3, de 7 de maio de 2007;
- e) a aderência às regulamentações da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, quando houver necessidade de utilização de certificação digital; e

- f) a observância às orientações, premissas e especificações técnicas e funcionais definidas pelo Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos - e-ARQ Brasil, quando o objetivo da solução abranger a gestão de documentos arquivísticos digitais e não digitais, conforme Resolução do CONARQ nº 25, de 27 de abril de 2007;
 - g) o orçamento estimado;
- III - análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção;
- IV - escolha da Solução de Tecnologia da Informação e justificativa da solução escolhida, que contemple, no mínimo:
- a) descrição sucinta, precisa, suficiente e clara da Solução de Tecnologia da Informação escolhida, indicando os bens e serviços que a compõem;
 - b) alinhamento em relação às necessidades de negócio e requisitos tecnológicos; e
 - c) identificação dos benefícios a serem alcançados com a solução escolhida em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade;
- V - avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual, que servirá de subsídio para o Plano de Inserção, abrangendo no que couber:
- a) infraestrutura tecnológica;
 - b) infraestrutura elétrica;
 - c) logística;
 - d) espaço físico;
 - e) mobiliário; e
 - f) outras que se apliquem.

Parágrafo único. A Análise de Viabilidade da Contratação será aprovada e assinada pela Equipe de Planejamento da Contratação.



Decreto 2.271/1997

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.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais 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. 4º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

- II - caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra;
- III - previsão de reembolso de salários pela contratante;
- IV - subordinação dos empregados da contratada à administração da contratante;

Art. 7º **Os órgãos e entidades contratantes divulgarão ou manterão em local visível e acessível ao público, listagem mensalmente atualizada dos contratos firmados, indicando a contratada, o objeto, valor mensal e quantitativo de empregados envolvidos em cada contrato de prestação de serviços.** (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - **projeto básico;**

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - **houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;**

§ 6º **A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.**

§ 9º **O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação. (grifos nossos)**

IN - SLTI 4/2010

Art. 18. 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 ou 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;



Lei 8.666/1993

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

- 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: (grifos nossos)

Decreto 3.555/2000

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

- I - **a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, **devendo estar refletida no termo de referência**;
- II - **o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato**;
- III - a autoridade competente ou, por delegação de competência, o ordenador de despesa ou, ainda, o agente encarregado da compra no âmbito da Administração, deverá:

- a) **definir o objeto do certame e o seu valor estimado em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva, de acordo com termo de referência elaborado pelo requisitante**, em conjunto com a área de compras, obedecidas as especificações praticadas no mercado;

Art. 21. Os atos essenciais do pregão, inclusive os decorrentes de meios eletrônicos, serão documentados ou juntados no respectivo processo, cada qual oportunamente, compreendendo, sem prejuízo de outros, o seguinte:

- II - termo de referência, contendo descrição detalhada do objeto, orçamento estimativo de custos e cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso; (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 40. O edital conterà 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**; (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame**, as exigên-

cias de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

- II - **a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição; (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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

Art. 4º É vedada a inclusão de disposições nos instrumentos contratuais que permitam:

- II - **caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra**; (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- I - **definição do objeto**, conforme art. 11, inciso IV, alínea “a”; (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

- 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: (grifos nossos)

Constituição Federal

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

Lei 8.666/1993

Art. 3º **A licitação** destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e **será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, **da publicidade**, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório,

do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 3º **A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.**

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, **podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.** (grifos nossos)



– 86 –

IN - SLTI 4/2010

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- II - **fundamentação da contratação**, conforme art. 9º, incisos I e II e art. 11, inciso IV; (grifos nossos)



– 87 –

Lei 12.527/2011

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

- VI - **informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e**

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o *caput*, deverão constar, no mínimo:

- IV - **informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;**

§ 2º **Para cumprimento do disposto no *caput*, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).** (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- III - **descrição da Solução de Tecnologia de Informação**, conforme art. 15, inciso I; (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- IV - **requisitos da solução**, conforme art. 11, inciso I; (grifos nossos)

Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios** de legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e **eficiência**. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- III - **fiscalizar-lhes a execução**; (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e **as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;** (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 13. Compete ao Integrante Técnico especificar, quando aplicáveis, os seguintes requisitos tecnológicos:

- VIII - de metodologia de trabalho;

Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário

9.1.4. **Modelo para prestação dos serviços**, contendo no mínimo:

- **definição da forma de execução dos serviços, sendo preferencial a execução indireta com medição por resultados.** Deve ser justificada nos autos a impossibilidade de sua adoção (Decreto nº 2.271, art. 3º, § 1º). (grifos nossos)



Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios** de legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e **eficiência**. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- III - **fiscalizar-lhes a execução**; (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e **as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;** (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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.** (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

- III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:
 - b) **quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços demandados ou quantidade de bens a serem fornecidos, para comparação e controle;** (grifos nossos)

Acórdão 786/2006-TCU-Plenário

9.4.4. a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”, que deve conter, no mínimo:

9.4.4.1. a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;

9.4.4.2. o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

9.4.4.3. os resultados ou produtos solicitados e realizados;

9.4.4.4. o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;

9.4.4.6. a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada;



Constituição Federal

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

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e **eficiência**. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- III - **fiscalizar-lhes a execução**; (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e **as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento**; (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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.** (grifos nossos)

Súmula - TCU 269

Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

- III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:
 - a) **fixação de procedimentos e Critérios de Aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis;**
 - c) **definição de metodologia de avaliação da qualidade e da adequação da Solução de Tecnologia da**

Informação às especificações funcionais e tecnológicas; (grifos nossos)

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

- II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:
 - a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;
 - b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;
 - c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e
 - d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução. (grifos nossos)

Acórdão 786/2006-TCU-Plenário

9.4.4. a utilização, como instrumento de controle das etapas de solicitação, acompanhamento, avaliação, atestação e pagamento de serviços, da “ordem de serviço” ou “solicitação de serviço”, que deve conter, no mínimo:

9.4.4.1. a definição e a especificação dos serviços a serem realizados;

9.4.4.2. o volume de serviços solicitados e realizados segundo as métricas definidas;

9.4.4.3. os resultados ou produtos solicitados e realizados;

9.4.4.4. o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; a ava-

liação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador;

9.4.4.6. a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela atestação dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada;



– 93 –

IN - SLTI 4/2010

Art. 14. O Plano de Sustentação será elaborado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, contendo no mínimo:

III - atividades de transição contratual e encerramento do contrato, que incluem:

b) **a transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção da Solução de Tecnologia da Informação;**

IV - estratégia de independência do órgão ou entidade contratante com relação à contratada, que contemplará, pelo menos:

a) **forma de transferência de conhecimento tecnológico;** e (grifos nossos)



– 94 –

IN - SLTI 4/2010

Art. 7º É vedado:

I - estabelecer vínculo de subordinação com funcionários da contratada;

II - prever em edital a remuneração dos funcionários da contratada;

- III - indicar pessoas para compor o quadro funcional da contratada;
- IV - demandar ao preposto que os funcionários da contratada executem tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
- V - reembolsar despesas com transporte, hospedagem e outros custos operacionais, que devem ser de exclusiva responsabilidade da contratada;
- VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna dos fornecedores; e
- VII - prever em edital exigência que os fornecedores apresentem, em seus quadros, funcionários capacitados ou certificados para o fornecimento da Solução, antes da contratação.

Art. 14. O Plano de Sustentação será elaborado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, contendo no mínimo:

III - atividades de transição contratual e encerramento do contrato, que incluem:

- a) a entrega de versões finais dos produtos e da documentação;
- b) a transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção da Solução de Tecnologia da Informação;
- c) a devolução de recursos;
- d) a revogação de perfis de acesso;
- e) a eliminação de caixas postais;
- f) outras que se apliquem.

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:

d) **garantia de inspeções e diligências, quando aplicáveis, e suas formas de exercício;** (grifos nossos)

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

V - **modelo de prestação de serviços ou de fornecimento de bens,** conforme art. 13, inciso VIII; (grifos nossos)



Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário

Voto do Ministro-Relator

35. Na hipótese de desenvolvimento de projeto, por exemplo, a contratação por “homen-hora” conduz ao paradoxo do lucro-incompetência. Ou seja, quanto menor a qualificação e capacitação dos prestadores do serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo e, portanto, maior o custo para a Administração-contratante e maior o lucro da empresa contratada. Será que não há outras maneiras de contratar tais serviços, eliminando essa disfunção?

IN - SLTI 4/2010

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

- I - início do contrato, que abrange:
 - b) **realização de reunião inicial** convocada pelo Gestor do Contrato com a participação dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato, da contratada e dos demais intervenientes por ele identificados, cuja pauta observará, pelo menos:
 - 1. presença do representante legal da contratada, que apresentará o preposto da mesma;
 - 2. entrega, por parte da contratada, do termo de compromisso e do termo de ciência, conforme art. 15, inciso VI;
 - 3. esclarecimentos relativos a questões operacionais, administrativas e de gerenciamento do contrato; (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 14. O Plano de Sustentação será elaborado pelos Integrantes Técnico e Requisitante, contendo no mínimo:

- III - **atividades de transição contratual e encerramento do contrato, que incluem:**

- a) a entrega de versões finais dos produtos e da documentação;
- b) a transferência final de conhecimentos sobre a execução e a manutenção da Solução de Tecnologia da Informação;
- c) a devolução de recursos;
- d) a revogação de perfis de acesso;
- e) a eliminação de caixas postais;
- f) outras que se apliquem. (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

III - **fiscalizar-lhes a execução;**

Art. 67. **A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado**, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º **O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.**

§ 2º **As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.**

Art. 73. **Executado o contrato, o seu objeto será recebido:**

I - **em se tratando de obras e serviços:**

- a) **provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;**
- b) **definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;**

II - **em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:**

- a) **provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;**
- b) **definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação. (grifos nossos)**

IN - SLTI 4/2010

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

- IV - **Gestor do Contrato:** servidor com atribuições gerenciais, técnicas e operacionais relacionadas ao processo de gestão do contrato, indicado por autoridade competente;
- V - **Fiscal Técnico do Contrato:** servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar tecnicamente o contrato;
- VI - **Fiscal Administrativo do Contrato:** servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato quanto aos aspectos administrativos;
- VII - **Fiscal Requisitante do Contrato:** servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área para fiscalizar o contrato do ponto de vista funcional da Solução de Tecnologia da Informação;

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

- I - início do contrato, que abrange:
 - a) elaboração do Plano de Inserção da contratada, observando o disposto no art. 11, inciso V desta norma, pelo Gestor do Contrato e pelos Fiscais Técnico, Administrativo e Requisitante do Contrato, que contemplará no mínimo:

1. o repasse à contratada de conhecimentos necessários à execução dos serviços ou ao fornecimento de bens; e
 2. a disponibilização de infraestrutura à contratada, quando couber;
- b) realização de reunião inicial convocada pelo Gestor do Contrato com a participação dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato, da contratada e dos demais intervenientes por ele identificados, cuja pauta observará, pelo menos:
1. presença do representante legal da contratada, que apresentará o preposto da mesma;
 2. entrega, por parte da contratada, do termo de compromisso e do termo de ciência, conforme art. 15, inciso VI; e
 3. esclarecimentos relativos a questões operacionais, administrativas e de gerenciamento do contrato;
- II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:
- a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;
 - b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;
 - c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e
 - d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.

III - monitoramento da execução, que consiste em:

- a) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;
- b) avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, de acordo com os Critérios de Aceitação definidos em contrato, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;
- c) identificação de não conformidade com os termos contratuais, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;
- d) verificação de aderência aos termos contratuais, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;
- e) verificação da manutenção das condições classificatórias referentes à pontuação obtida e à habilitação técnica, a cargo dos Fiscais Administrativo e Técnico do Contrato;
- f) encaminhamento das demandas de correção à contratada, a cargo do Gestor do Contrato;
- g) encaminhamento de indicação de sanções por parte do Gestor do Contrato para a Área Administrativa;
- h) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas “a” a “g” deste inciso;
- i) autorização para emissão de nota(s) fiscal(is), a ser(em) encaminhada(s) ao preposto da contratada, a cargo do Gestor do Contrato;

- j) verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;
- k) verificação da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, a cargo do Fiscal Requisitante do Contrato;
- l) verificação de manutenção das condições elencadas no Plano de Sustentação, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;
- m) encaminhamento à Área Administrativa de eventuais pedidos de modificação contratual, a cargo do Gestor do Contrato; e
- n) manutenção do Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato;

IV - transição contratual, quando aplicável, e encerramento do contrato, que deverá observar o Plano de Sustentação.

§ 1º No caso de substituição ou inclusão de empregados por parte da contratada, o preposto deverá entregar termo de ciência assinado pelos novos empregados envolvidos na execução contratual, conforme art. 15, inciso VI.

§ 2º Para cada contrato, deverá haver pelo menos uma Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens, ou tantas quantas forem necessárias para consecução do objeto contratado.

Art. 26. No caso de aditamento contratual, o Gestor do Contrato deverá, com base na documentação contida no Histórico de Gerenciamento do Contrato e nos princípios da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, encaminhar à Área Administrativa, com pelo menos 60 dias de antecedência do término do contrato, documentação explicitando os motivos para tal aditamento. (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



– 99 –

Decreto 2.271/1997

Art. 6º A administração indicará um **gestor do contrato**, que será responsável pelo acompanhamento e fiscalização da sua execução, procedendo ao registro das ocorrências e adotando as providências necessárias ao seu fiel cumprimento, tendo por parâmetro os resultados previstos no contrato. (grifos nossos)



– 100 –

IN - SLTI 4/2010

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

III - monitoramento da execução, que consiste em:

- n) **manutenção do Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato;**

Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- III - **fiscalizar-lhes a execução;**

Art. 67. **A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.**

§ 1º **O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.** (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e **as cláusulas do contrato**, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

- III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:
 - g) **definição de mecanismos formais de comunicação a serem utilizados para troca de informações entre a contratada e a Administração;** e (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- III - **fiscalizar-lhes a execução;** (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e **as cláusulas do contrato**, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

- III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:
 - e) **forma de pagamento**, que será efetuado em função dos resultados obtidos;
 - f) **cronograma de execução física e financeira**; (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão**; (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

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

- 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:

- 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;

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:

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

Art. 73. **Executado o contrato, o seu objeto será recebido:**

- I - em se tratando de obras e serviços:
 - a) **provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;**
- II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:
 - a) **provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;** (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as **cláusulas do contrato**, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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 contrato, e será utilizada como **um dos parâmetros de aferição de resultados**. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

- III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:
 - a) **fixação de procedimentos e Critérios de Aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis**; (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu se-

tor, 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:

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

- b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vitoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;**

II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

- b) definitivamente, após a verificação da qualidade e quantidade do material e conseqüente aceitação. (grifos nossos)**

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e **as cláusulas do contrato**, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (grifos nossos)

IN – SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

- III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:
 - a) **fixação de procedimentos e Critérios de Aceitação dos serviços prestados ou bens fornecidos, abrangendo métricas, indicadores e valores mínimos aceitáveis;** (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. (grifos nossos)



IN - SLTI 4/2010

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

III - monitoramento da execução, que consiste em:

- a) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Provisório, a cargo do Fiscal Técnico do Contrato, quando da entrega do objeto resultante de cada Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens;
- b) avaliação da qualidade dos serviços realizados ou dos bens entregues e justificativas, de acordo com os Critérios de Aceitação definidos em contrato, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;
- c) identificação de não conformidade com os termos contratuais, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;
- d) verificação de aderência aos termos contratuais, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;
- e) verificação da manutenção das condições classificatórias referentes à pontuação obtida e à habilitação técnica, a cargo dos Fiscais Administrativo e Técnico do Contrato;
- f) encaminhamento das demandas de correção à contratada, a cargo do Gestor do Contrato;

- g) encaminhamento de indicação de sanções por parte do Gestor do Contrato para a Área Administrativa;
- h) confecção e assinatura do Termo de Recebimento Definitivo para fins de encaminhamento para pagamento, a cargo do Gestor e do Fiscal Requisitante do Contrato, com base nas informações produzidas nas alíneas “a” a “g” deste inciso;
- i) autorização para emissão de nota(s) fiscal(is), a ser(em) encaminhada(s) ao preposto da contratada, a cargo do Gestor do Contrato;
- j) verificação das regularidades fiscais, trabalhistas e previdenciárias para fins de pagamento, a cargo do Fiscal Administrativo do Contrato;
- k) verificação da manutenção da necessidade, economicidade e oportunidade da contratação, a cargo do Fiscal Requisitante do Contrato;
- l) verificação de manutenção das condições elencadas no Plano de Sustentação, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;
- m) encaminhamento à Área Administrativa de eventuais pedidos de modificação contratual, a cargo do Gestor do Contrato; e
- n) manutenção do Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato;



Lei 4.320/1964

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

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

- I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
- II - a importância exata a pagar;
- III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

- I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;
- II - a nota de empenho;
- III - **os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.** (grifos nossos).



Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- XIII - **a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.** (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e **as cláusulas do contrato**, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

- III - monitoramento da execução, que consiste em:
 - e) **verificação da manutenção das condições classificatórias referentes à pontuação obtida e à habilitação técnica, a cargo dos Fiscais Administrativo e Técnico do Contrato;**
 - l) **verificação de manutenção das condições elencadas no Plano de Sustentação, a cargo dos Fiscais Técnico e Requisitante do Contrato;** (grifos nossos)

Lei 9784/1999

Art. 2º **A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.** (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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:

- 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;

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- VI - **as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução**, quando exigidas;

- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, **as penalidades cabíveis e os valores das multas;**
- VIII - **os casos de rescisão;**
- IX - **o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa** prevista no art. 77 desta Lei;

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

- IV - **aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;**

Art. 77. **A inexecução total ou parcial do contrato enseja a sua rescisão**, com as conseqüências contratuais e as previstas em lei ou regulamento.

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - **multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;**
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado

do pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art 109 inciso III) (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, **as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato**, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- III - dos autos do procedimento constarão **a justificativa das definições referidas no inciso I** deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

Art. 50. **Os atos administrativos deverão ser motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou **sanções**;

§ 1º **A motivação deve ser explícita, clara e congruente**, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Art. 68. As sanções, a serem aplicadas por autoridade competente, terão natureza pecuniária ou consistirão em obrigação de fazer ou de não fazer, assegurado sempre o direito de defesa. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

III - indicação, pela Equipe de Planejamento da Contratação, dos termos contratuais, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo, sem prejuízo do estabelecido na Lei nº 8.666, de 1993, relativos a:

h) **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:**

1. vinculação aos termos contratuais;

2. proporcionalidade das sanções previstas ao grau do prejuízo causado pelo descumprimento das respectivas obrigações;
3. as situações em que advertências ou multas serão aplicadas, com seus percentuais correspondentes, que obedecerão uma escala gradual para as sanções recorrentes;
4. 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;
5. as situações em que a contratada terá suspensa a participação em licitações e impedimento para contratar com a Administração; e
6. as situações em que a contratada será declarada inidônea para licitar ou contratar com a Administração, conforme previsto em Lei;

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

IX - definições dos critérios de sanções, conforme art. 15, inciso III, alínea “h”; e (grifos nossos)



– 111 –

Lei 8.666/1993

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)
- II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- III - fiança bancária. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 8.6.94)

§ 2º A garantia a que se refere o *caput* deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados através de parecer tecnicamente aprovado pela autoridade competente, o limite de garantia previsto no parágrafo anterior poderá ser elevado para até dez por cento do valor do contrato. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º A garantia prestada pelo contratado será liberada ou restituída após a execução do contrato e, quando em dinheiro, atualizada monetariamente.

§ 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- VI - **elementos para gestão do contrato**, conforme art. 15, inciso III, arts. 25 e 26 (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - **multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;**
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção.
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja pro-

movida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior. (grifos nossos)

– 114 –

Súmula - TST 331

- IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
- V - **Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.** (grifos nossos)

– 115 –

Lei 8.666/1993

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato.

§ 1º **A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato** ou restringir a regularização

e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. (Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995) (grifos nossos)



Lei 10.520/2002

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. **Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.** (grifos nossos)

Acórdão 2.471/2008-Plenário

9.2.2. Devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Logo, via de regra, esses bens e serviços devem ser considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão (Lei nº 10.520/2002, art. 1º);

IN - SLTI 3/2009

Art. 1º A IN nº 02, de 30 de abril de 2008, passa a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 26.....
.....

Parágrafo único. Em consequência da padronização existente no mercado de TI, a maioria dos bens e serviços de tecnologia da informação estão aderentes a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos, sendo, portanto, via de regra, considerados comuns para fins de utilização da modalidade Pregão.”

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



– 117 –

Lei 8.666/1993

Art. 22. São modalidades de licitação:

- I - concorrência;
- II - tomada de preços;
- III - convite;
- IV - concurso;
- V - leilão.

§ 8º **É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.**

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º **Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- I - **a de menor preço** - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;
- II - **a de melhor técnica;**
- III - **a de técnica e preço.**
- IV - **a de maior lance ou oferta** - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º **Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991**, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 5º **É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.**

Art. 46. Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4º do artigo anterior. (**Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994**) (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 4º **Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991**, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 1º **Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.**

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

X - **para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço**, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital; (grifos nossos)

Lei 8.248/1991

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação, observada a seguinte ordem, a: (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 11.1.2001)

§ 3º **A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei no nº 10.520, de 17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da Lei no nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 11.077, de 2004) (grifos nossos)**

Decreto 5.450/2005

Art. 4º Nas licitações para **aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão**, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. (grifos nossos)

Decreto 7.174/2010

Art. 9º Para a contratação de bens e serviços de informática e automação, deverão ser adotados os tipos de licitação “menor preço” ou “técnica e preço”, conforme disciplinado neste Decreto, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na legislação.

§ 1º **A licitação do tipo menor preço será exclusiva para a aquisição de bens e serviços de informática e automação considerados comuns**, na forma do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520, de 2002, e **deverá ser realizada na modalidade de pregão, preferencialmente na forma eletrônica**, conforme determina o art. 4º do Decreto no nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

§ 2º **Será considerado comum o bem ou serviço cuja especificação estabelecer padrão objetivo de desempenho e qualidade e for capaz de ser atendida por vários fornecedores,**

ainda que existam outras soluções disponíveis no mercado.
(grifos nossos)

Acórdão 2.471/2008-Plenário

9.2.1. A licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns, ou seja, aqueles que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica. Quando, eventualmente, não for viável utilizar essa forma, deverá ser anexada a justificativa correspondente (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º, e Acórdão nº 1.547/2004 - Primeira Câmara);

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)

Decreto 7.174/2010

Art. 9º Para a contratação de bens e serviços de informática e automação, deverão ser adotados os tipos de licitação “menor preço” ou “técnica e preço”, conforme disciplinado neste Decreto, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na legislação.

§ 3º Nas aquisições de bens e serviços que não sejam comuns em que o valor global estimado for igual ou inferior ao da modalidade convite, não será obrigatória a utilização da licitação do tipo “técnica e preço”.

§ 4º A licitação do tipo técnica e preço será utilizada exclusivamente para bens e serviços de informática e automação de natureza predominantemente intelectual, justificadamente, assim considerados quando a especificação do objeto evidenciar que os bens ou serviços demandados requerem individualização ou inovação tecnológica, e possam apresentar diferentes metodologias, tecnologias e níveis de qualidade e desempenho, sendo necessário avaliar as vantagens e desvantagens de cada solução.



Lei 8.666/1993

Art. 24. É dispensável a licitação: Vide Lei nº 12.188, de 2.010 Vigência

- I - ara obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
- II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
- III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;
- IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de si-

- tuação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;
- V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;
 - VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;
 - VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços; (Vide § 3º do art. 48)
 - VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
 - IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional;
 - X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja com-

- patível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia;(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- XI - a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;
 - XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
 - XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
 - XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
 - XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.
 - XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)
 - XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de

equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

- XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea “a” do inciso II do art. 23 desta Lei: (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)
- XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)
- XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)
- XXI - Para a aquisição de bens destinados exclusivamente a pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela CAPES, FINEP, CNPq ou outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)
- XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, per-

- missionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica; (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)
- XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)
- XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)
- XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida. (Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004)
- XXVI - na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)
- XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).
- XXVIII - para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada

pela autoridade máxima do órgão. (Incluído pela Lei nº 11.484, de 2007).

- XXIX- na aquisição de bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, necessariamente justificadas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificadas pelo Comandante da Força. (Incluído pela Lei nº 11.783, de 2008).

Parágrafo único. Os percentuais referidos nos incisos I e II do *caput* deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

- I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
- II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;
- III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Lei 8.429/1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão; (grifos nossos)



– 121 –

Lei 8.666/1993

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. **O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:**

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998) (grifos nossos)



– 122 –

Lei 8.666/1993

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

- I - advertência;
- II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;
- IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

§ 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou cobrada judicialmente.

§ 2º As sanções previstas nos incisos I, III e IV deste artigo poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, facultada a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 3º A sanção estabelecida no inciso IV deste artigo é de competência exclusiva do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou Municipal, conforme o caso, facultada a defesa do interessado no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista, podendo a reabilitação ser requerida após 2 (dois) anos de sua aplicação. (Vide art. 109 inciso III)



Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade,

moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

Lei 8.666/1993

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

- I - **admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;**
- II - **estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto**

no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

II - qualificação técnica;

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

- I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;
- II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
- III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;
- IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do “caput” deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- I - capacitação técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data

prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

II - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

b) (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

§ 4º Nas licitações para fornecimento de bens, a comprovação de aptidão, quando for o caso, será feita através de atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado.

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação.

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

§ 7º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

- I - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)
- II - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 8º No caso de obras, serviços e compras de grande vulto, de alta complexidade técnica, poderá a Administração exigir dos licitantes a metodologia de execução, cuja avaliação, para efeito de sua aceitação ou não, antecederá sempre à análise dos preços e será efetuada exclusivamente por critérios objetivos.

§ 9º Entende-se por licitação de alta complexidade técnica aquela que envolva alta especialização, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que possa comprometer a continuidade da prestação de serviços públicos essenciais.

§ 10. Os profissionais indicados pelo licitante para fins de comprovação da capacitação técnico-profissional de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela administração. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 11. (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 12. (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º **É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.** (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, **as exigências de habilitação**, os critérios de aceitação das

propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

- III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo** e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

- VII - definição, pelo Integrante Técnico, dos critérios técnicos de julgamento das propostas para a fase de Seleção do Fornecedor, observando o seguinte:
 - c) a **possibilidade de considerar mais de um atestado relativo ao mesmo quesito de capacidade técnica, quando necessário para a comprovação da aptidão**; (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

- VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão**; (grifos nossos)



Constituição Federal

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

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

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

- I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;**
- II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.**

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

- 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:**
 - 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;

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º **É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.** (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- I - **a autoridade competente** justificará a necessidade de contratação e **definirá** o objeto do certame, as exigências de habilitação, **os critérios de aceitação das propostas**, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;
- II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, **vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;**
- III - **dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo** e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

VII - definição, pelo Integrante Técnico, dos **critérios técnicos de julgamento das propostas para a fase de Seleção do Fornecedor**, observando o seguinte:

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

§ 4º Nas licitações do tipo técnica e preço, é vedado:

- I - incluir critérios de pontuação técnica que não estejam diretamente relacionados com os requisitos da Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada ou que frustrem o caráter competitivo do certame; e
- II - fixar os fatores de ponderação das propostas técnicas e de preço sem justificativa.

§ 5º Nas licitações do tipo técnica e preço, deve-se:

- I - incluir, para cada atributo técnico da planilha de pontuação, sua contribuição percentual com relação ao total da avaliação técnica; e
- II - proceder a avaliação do impacto de pontuação atribuída em relação ao total de pontos, observando se os critérios de maior peso são de fato os mais relevantes e se a ponderação atende ao princípio da razoabilidade. (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



– 125 –

Lei 8.666/1993

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

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:

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;

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:

- 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)

Art. 48. Serão desclassificadas:

- II - **propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis**, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação. **(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)** (grifos nossos)

Lei 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

- XI - examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro **decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade**; (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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

§ 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. (grifos nossos)

Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário

Voto do Ministro-Relator

31. Não obstante tais considerações, concordo com o ACE da Serur quando afirma que “o paradigma, seja para aferição de sobrepreço de um produto ou **para definir sua adequação aos valores de mercado, não é o ‘preço de adjudicação’ de um determinado pregão**” (fl. 78 - Anexo 5), mas, **sim, o valor que se encontra dentro de uma faixa de preços praticada pelos fornecedores desse mesmo produto, o que “pressupõe um valor mínimo e um valor máximo de mercado para cada produto”** (fl. 76 - Anexo 5). O sobrepreço ficaria caracterizado, nesses termos, se o valor adjudicado ultrapassasse o máximo da faixa de preços aceitáveis praticada para o produto a ser adquirido pela Administração.

32. **Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço)**. Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e

mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial. (grifos nossos)

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinem a decisão;** (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a propos-

ta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º No caso de empate entre duas ou mais propostas, e após obedecido o disposto no § 2º do art. 3º desta Lei, a classificação se fará, obrigatoriamente, por sorteio, em ato público, para o qual todos os licitantes serão convocados, vedado qualquer outro processo.

§ 3º No caso da licitação do tipo “menor preço”, entre os licitantes considerados qualificados a classificação se dará pela ordem crescente dos preços propostos, prevalecendo, no caso de empate, exclusivamente o critério previsto no parágrafo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação “técnica e preço”, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo.

§ 6º Na hipótese prevista no art. 23, § 7º, serão selecionadas tantas propostas quantas necessárias até que se atinja a quantidade demandada na licitação. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

IN - SLTI 4/2010

Art. 20. A fase de Seleção do Fornecedor observará as normas pertinentes, incluindo o disposto na Lei nº 8.666, de 1993,

na Lei nº 10.520, de 2002, no Decreto nº 2.271, de 1997, no Decreto nº 3.555, de 2000, no Decreto nº 3.931, de 2001, no Decreto nº 5.450, de 2005 e no Decreto nº 7.174, de 2010.

Parágrafo único. Em consequência da padronização existente no mercado de Tecnologia da Informação, é recomendada a utilização da modalidade Pregão para as contratações de que trata esta Instrução Normativa, conforme os arts. 1º e 2º da Lei nº 10.520, de 2002, preferencialmente na forma eletrônica, de acordo com o Decreto nº 5.450, de 2005. (grifos nossos)



Lei Complementar 123/2006

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

Lei 8.248/1991

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as demais organizações sob o controle direto ou indireto da União **darão preferência, nas aquisições de bens e serviços de informática e automação**, observada a seguinte ordem, a: (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 11.1.2001)

- I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 11.1.2001)
- II - bens e serviços produzidos de acordo com processo produtivo básico, na forma a ser definida pelo Poder Executivo. (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 11.1.2001)

§ 2º Para o exercício desta preferência, levar-se-ão em conta condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação

de desempenho e preço.(Redação dada pela Lei nº 10.176, de 11.1.2001) (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, **será assegurada preferência**, sucessivamente, aos bens e serviços:

- I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional;
- II - produzidos no País;
- III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.
- IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.
(Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005) (grifos nossos)

Decreto 7.174/2010

Art. 8º O exercício do direito de preferência disposto neste Decreto será concedido após o encerramento da fase de apresentação das propostas ou lances, observando-se os seguintes procedimentos, sucessivamente:

- I - aplicação das regras de preferência para as microempresas e empresas de pequeno porte dispostas no Capítulo V da Lei Complementar nº 123, de 2006, quando for o caso;
- II - aplicação das regras de preferência previstas no art. 5º, com a classificação dos licitantes cujas propostas finais estejam situadas até dez por cento acima da melhor pro-

- posta válida, conforme o critério de julgamento, para a comprovação e o exercício do direito de preferência;
- III - convocação dos licitantes classificados que estejam enquadrados no inciso I do art. 5º, na ordem de classificação, para que possam oferecer nova proposta ou novo lance para igualar ou superar a melhor proposta válida, caso em que será declarado vencedor do certame;
 - IV - caso a preferência não seja exercida na forma do inciso III, por qualquer motivo, serão convocadas as empresas classificadas que estejam enquadradas no inciso II do art. 5º, na ordem de classificação, para a comprovação e o exercício do direito de preferência, aplicando-se a mesma regra para o inciso III do art. 5º, caso esse direito não seja exercido; e
 - V - caso nenhuma empresa classificada venha a exercer o direito de preferência, observar-se-ão as regras usuais de classificação e julgamento previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

§ 1º No caso de empate de preços entre licitantes que se encontrem na mesma ordem de classificação, proceder-se-á ao sorteio para escolha do que primeiro poderá ofertar nova proposta.

§ 2º Nas licitações do tipo técnica e preço, a nova proposta será exclusivamente em relação ao preço e deverá ser suficiente para que o licitante obtenha os pontos necessários para igualar ou superar a pontuação final obtida pela proposta mais bem classificada.

§ 3º Para o exercício do direito de preferência, os fornecedores dos bens e serviços de informática e automação deverão apresentar, junto com a documentação necessária à habilitação, declaração, sob as penas da lei, de que atendem aos requisitos legais para a qualificação como microempresa ou empresa

de pequeno porte, se for o caso, bem como a comprovação de que atendem aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 5º.

§ 4º Nas licitações na modalidade de pregão, a declaração a que se refere o § 3º deverá ser apresentada no momento da apresentação da proposta.

§ 5º Nas licitações do tipo técnica e preço, os licitantes cujas propostas não tenham obtido a pontuação técnica mínima exigida não poderão exercer a preferência.

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



– 128 –

IN - SLTI 4/2010

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

X - **critérios de seleção do fornecedor**, conforme art. 15, inciso VII (grifos nossos)



Acórdão 1.094/2004-TCU-Plenário

9.3.6. abstenha-se de incluir quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame, a exemplo dos quesitos que pontuam os licitantes que possuem, já na abertura da licitação, determinado quadro de pessoal com técnicos certificados e qualificados ou determinadas estruturas físicas, como centros de treinamento, plataformas de treinamento a distância e ambiente de fábrica de *software*, ficando excetuada da vedação a última estrutura citada quando esta se referir ao item “Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas” e houver justificativa operacional, devidamente registrada, para exigí-la;

Acórdão 1.878/2005-TCU-Plenário

9.3.5. abstenham-se de incluir quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes necessitem incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato, frustrando assim o caráter competitivo do certame, a exemplo dos quesitos que pontuam os licitantes que possuem, já na abertura da licitação, determinadas estruturas físicas como sistema de suporte remoto tipo *help desk*, telefone 0800, sistema de suporte eletrônico e de gerenciamento de solicitações via *web*, a exemplo das exigências contidas nos itens 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4 da planilha “Perfil do Fornecedor” anexa ao Edital de Concorrência n. 002/2005;

Acórdão 116/2006-TCU-Plenário

9.2.2. abstenha-se de incluir, nos editais de licitação, exigências e critérios de pontuação da proposta técnica que violem os princípios da legalidade e da competitividade, a exemplo de cri-

térios que impliquem a comprovação de vinculação de quadro permanente de pessoal ao licitante antes da assinatura do contrato com o órgão;

Acórdão 264/2006-TCU-Plenário

9.4.1.5. incluir quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que frustrem o caráter competitivo do certame, a exemplo dos quesitos que pontuam os licitantes que possuem, no mês anterior à publicação do edital, no seu quadro de pessoal determinado quantitativo de profissionais com curso superior concluído em áreas de Informática, Ciência da Computação, Processamento de Dados e Análise de Sistemas, limitando-se a definir, motivadamente, no edital e no contrato a ser celebrado, os requisitos relativos ao quantitativo e à qualificação do quadro de pessoal da empresa contratada que deverão ser satisfeitos por ocasião da execução do contrato;



—130—

Acórdão 2.003/2010-TCU-Plenário

9.5.1. abstenha-se de realizar pregão presencial fora da hipótese prevista no § 1º do art. 4º do Decreto 5.450/2005;

Acórdão 2.245/2010-TCU-Plenário

9.5. recomendar ao Presidente da Comissão Permanente de Licitações do CNJ que, em futuras licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação comuns, utilize a modalidade pregão na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, motivando expressamente a opção pelo pregão presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico;

Acórdão 2.368/2010-TCU-Plenário

9.2. recomendar ao CNJ que, em futuras licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação comuns, utilize a modalidade pregão na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, motivando expressamente a opção pelo pregão presencial, sob pena de se configurar possível ato de gestão antieconômico;



Acórdão 116/2006-TCU-Plenário

9.2.4. abstenha-se de exigir a inscrição do licitante e o registro de atestados referentes à atividade de informática no Conselho Regional de Administração por falta de amparo legal; (grifos nossos)

Acórdão 264/2006-TCU-Plenário

9.4. determinar ao Departamento de Administração do Ministério das Relações Exteriores que, quando da abertura de novo(s) procedimento(s) licitatório(s) em substituição à Concorrência 02/2004, observe o disposto no art. 3º da Lei 8.666/93 e os seguintes preceitos na elaboração do(s) edital(ais):

9.4.1. abstenha-se de:

9.4.1.1 exigir que os Atestados de Capacidade Técnica em contratos de prestação de serviços de informática sejam registrados nos Conselhos Regionais de Administração, enquanto não sobrevier legislação ou decisão judicial que defina qual o conselho profissional que detém esta competência; (grifos nossos)

Acórdão 1.264/2006-TCU-Plenário

9.2.1. não inclua, nos respectivos editais, exigência relativa ao registro ou à inscrição de empresa da área de informática no Conselho Regional de Administração, por falta de amparo legal;

9.2.2. abstenha-se de exigir que os atestados de capacidade técnica referentes à atividade de informática sejam registrados no Conselho Regional de Administração ou em qualquer outro conselho profissional, por falta de amparo legal; (grifos nossos)

Acórdão 1.699/2007-TCU-Plenário

9.3.5. abstenha-se de exigir registro de atestados em conselho de fiscalização de exercício profissional em relação a profissões que ainda não foram devidamente regulamentadas por lei, tendo em vista não haver amparo legal para tal exigência;



– 132 –

Decisão 192/1998-TCU-Plenário

2.4.6. abstenha-se de exigir número mínimo e certo dos atestados de capacitação técnica mencionados no § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93;

Decisão 819/2000-TCU-Plenário

8.4.2. exigência de número mínimo de atestados de capacitação técnica, previstos no § 1º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, conforme item 5.5.3 do edital da licitação, indo de encontro à jurisprudência desta Corte de Contas, em especial as Decisões plenárias 702/99 e 192/98;

Decisão 351/2002-TCU-Plenário

8.2.2 quando do lançamento de novo edital (editais) de concorrência em substituição ao de nº 003/2000, observe os seguintes preceitos:

- b) observe o disposto no art. 30 da Lei de Licitações, abstendo-se de exigir número mínimo e/ou certo de atestados para comprovar aptidão técnica, bem como definindo no instrumento convocatório quais as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo;

Acórdão 1.937/2003-TCU-Plenário

9.4.1.3. observe o disposto no art. 30 da Lei de Licitações, abstendo-se de exigir número mínimo e/ou certo de contratos/ atestados para comprovar aptidão técnica, bem como definindo no instrumento convocatório quais as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo;

Acórdão 539/2007-TCU-Plenário

9.2.5. não exija número mínimo e/ou certo de atestados para provar aptidão técnica, definindo no instrumento convocatório quais as parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo e, ainda, os critérios objetivos para efeito de comprovação da capacidade para o desempenho de atividade pertinente ao objeto licitado;



IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

§ 4º Nas licitações do tipo técnica e preço, é vedado:

- I - **incluir critérios de pontuação técnica que não estejam diretamente relacionados com os requisitos da Solução de Tecnologia da Informação a ser contratada ou que frustrem o caráter competitivo do certame; e**
- II - **fixar os fatores de ponderação das propostas técnicas e de preço sem justificativa.** (grifos nossos)



Constituição Federal

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

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

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

- II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

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

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

Art. 40. O edital conterà 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:

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

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

Lei 10.520/2002

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

- III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os

indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como **o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;** e (grifos nossos)

Decreto 2.271, art. 5º, caput

Art. 5º Os contratos de que trata este Decreto, que tenham por objeto a prestação de serviços executados de forma contínua poderão, desde que previsto no edital, admitir repactuação visando a adequação aos novos preços de mercado, observados o interregno mínimo de um ano e a demonstração analítica da variação dos componentes dos custos do contrato, devidamente justificada.

IN - SLTI 4/2010

Art. 15. A Estratégia da Contratação será elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação e do Plano de Sustentação, contendo no mínimo:

- IV - elaboração, pelos Integrantes Administrativo e Técnico, do orçamento detalhado em preços unitários, fundamentado em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas;

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- VII - **estimativa de preços**, conforme art. 15, inciso IV; **(grifos nossos)**

Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário

Voto do Ministro-Relator

31. Não obstante tais considerações, concordo com o ACE da Serur quando afirma que “o paradigma, seja para aferição de sobrepreço de um produto ou para definir sua adequação aos valores de mercado, não é o ‘preço de adjudicação’ de um determinado pregão” (fl. 78 - Anexo 5), mas, sim, o valor que se encontra dentro de uma faixa de preços praticada pelos fornecedores desse mesmo produto, o que “pressupõe um valor mínimo e um valor máximo de mercado para cada produto” (fl. 76 - Anexo 5). O sobrepreço ficaria caracterizado, nesses termos, se o valor adjudicado ultrapassasse o máximo da faixa de preços aceitáveis praticada para o produto a ser adquirido pela Administração.

32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma “cesta de preços aceitáveis”. A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial.

33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como “cesta de preços aceitáveis” pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da

Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado.

34. Assim, não somente os “preços praticados no âmbito da Administração Pública”, conforme redação dos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do acórdão recorrido, devem ser tomados como referência pelos gestores do MCT ao aferir os valores ofertados pelas empresas NT Systems e Redisul, mas sim todos aqueles considerados válidos - que não representem viés - para a faixa de preços aceitável. Cabe, portanto, retirar tal expressão dos mencionados subitens do Acórdão nº 2.400/2006 - Plenário, para que a pesquisa de preços a ser efetivada pelos gestores do Ministério, em conjunto com as contratadas, se amolde aos parâmetros considerados válidos pelo Tribunal (conforme indicados no item precedente deste voto).

35. No que tange ao texto constante do item 10 do Voto Revisor apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de que teria “ocorrido uma leitura inadequada de que os preços praticados na Administração Pública seriam o único parâmetro”, nota-se, a partir do raciocínio que desenvolvi nos itens precedentes, que os preços de contratação em órgãos públicos não podem, por um lado, ser ignorados, nem, por outro, serem utilizados como parâmetro único para se aferir sobrepreço ou superfaturamento. O que defendo, repito, é a construção de uma “cesta de preços aceitáveis” que auxiliem os gestores e os órgãos de controle a identificar quais preços podem ser considerados como sendo de mercado.

36. Além disso, qualquer comparação deve ser feita em épocas próximas e, especialmente com relação a serviços, levando-se em conta as condições de contratação específicas de cada caso analisado (fatores a serem considerados: quantidade contratada, necessidade de parcelamento na entrega do produto, local de entrega do produto ou da prestação do serviço, impostos incidentes nesse local, exigências de qualificação da equipe técnica, condições e local para prestação de assistência técnica pelo contratado, entre tantos outros).

Lei 9.784/1999

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos **princípios** da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

VII - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;** (grifos nossos)



– 135 –

Lei 8.666/1993

Art. 11. As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.



– 136 –

Portaria - SLTI 2/2010

Art. 1º Os órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) devem observar as especificações padrão de bens de Tecnologia da Informação nas suas aquisições, disponíveis na rede mundial de computadores no endereço <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/especificacoes-tic>.



– 137 –

Lei 8.666/1993

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

§ 2º **As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**

- III - **houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;**

Art. 14. **Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.** (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, do Plano de Sustentação, da Estratégia da Contratação e da Análise de Riscos.

§ 1º O Termo de Referência ou Projeto Básico será elaborado pela Equipe de Planejamento da Contratação e conterá, no mínimo, as seguintes informações:

- VIII - **adequação orçamentária**, conforme art. 15, inciso V; (grifos nossos)



Lei 8.112/1990

Art. 117. Ao servidor é proibido: (Vide Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

- XV - **proceder de forma desidiosa**; (grifos nossos)

Lei 8.666/1993

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

- 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: (grifos nossos)

Decreto 2.271/1997

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

- I - justificativa da necessidade dos serviços;
- II - relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada;
- III - demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis.

Decreto-Lei 200/1967

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Lei 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

- V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

Decreto 3.931/2001

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;
- II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.



–144–

Decreto 3.931/2001

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, **poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório**, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, **desde que devidamente comprovada a vantagem.** (grifos nossos)



–145–

IN - SFC 1/2001

Seção VIII – Normas relativas aos controles internos administrativos

Princípios de controle interno administrativo

3. Constituem-se no conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam ao atingimento de objetivos específicos, tais como:

- IV. **segregação de funções** - a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa de-

tenha competências e atribuições em desacordo com este princípio; (grifos nossos)

–146–

Acórdão 609/2006-TCU-Plenário

9.2. **determinar** à 22ª Unidade de Infra-Estrutura Terrestre **que:**

9.2.3. **abstenha-se de destinar a um único servidor as tarefas atinentes ao planejamento do órgão, à contratação das obras a seu cargo e à medição dos serviços executados, em observância ao princípio administrativo da segregação de funções;** (grifos nossos)

Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário

9.2. **determinar** ao Ministério da Educação que, no prazo de 180 dias a contar da ciência desta deliberação, institua ato normativo regulamentando o relacionamento das Instituições Federais de Ensino Superior com suas fundações de apoio, de modo que as IFES adotem providências para **o cumprimento das seguintes medidas:**

9.2.7. **firmem seus contratos atentando para a devida segregação de funções e responsabilidades, no que tange à propositura, homologação, assinatura, coordenação e fiscalização, de modo a impedir a concentração dessas funções exclusivamente em um único servidor, em especial nos coordenadores de projetos;** (grifos nossos)

–147–

Lei 8.666/1993

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. (grifos nossos)

IN - SLTI 4/2010

Art. 25. A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

III - monitoramento da execução, que consiste em:

- n) **manutenção do Histórico de Gerenciamento do Contrato, contendo registros formais de todas as ocorrências positivas e negativas da execução do contrato, por ordem histórica, a cargo do Gestor do Contrato; (grifos nossos)**



–148–

Decreto-Lei 4.657/1942

Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.



–149–

IN - SLTI 4/2010

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

- I - Área Requisitante da Solução: unidade do órgão ou entidade que demande a contratação de uma Solução de Tecnologia da Informação;

Lei 9784/1999

Art. 2º **A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.** (grifos nossos)

Decreto-Lei 200/1967

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de contrôles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Súmula - TST 331

SUM-331 CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011

- 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, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.
- V - **Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.**
- VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. (grifos nossos)



Lei 8.666/1993

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento)

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

Lei 8.666/1993

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

- II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:(Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
 - a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

Art. 24. É dispensável a licitação:

- II - **para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;** (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998) (grifos nossos)

Acórdão 1.558/2003-TCU-Plenário

9.3.2. atente para o disposto no artigos 3º, 6º, inciso IX, e 12 da Lei nº 8.666/93, fazendo constar dos projetos básicos referentes a locações de equipamentos, em especial os de informática, informações a respeito da economicidade de se efetuar tais locações em comparação com a possibilidade de aquisição dos equipamentos;

Lei 8.666/1993

Art. 3º **A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

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

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:

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

Art. 12. Nos projetos básicos e projetos executivos de obras e serviços serão considerados principalmente os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - **economia na execução**, conservação e **operação**; (grifos nossos)



–156–

Decreto-Lei 200/1967

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

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



–157–

Decreto-Lei 200/1967

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.



–158–

Lei 10.520/2002

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

- V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;



Decreto 3.931/2001

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;
- II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

Elaboração

Carlos Alberto Mamede Hernandes, MSc, CISA, CGEIT

Contribuições em termos de estrutura e conteúdo

Cláudio Souza Castello Branco, CGAP

Cláudio Silva da Cruz, MSc, CGEIT

Carlos Renato Araújo Braga, CISA, CIA, CGAP

Maurício Laurentino de Mesquita

Daniel Moreira Guilhon, CISA

Marcelo Meireles de Sousa

Rogério Cesar Mateus Corrêa

Antonio Alves de Carvalho Neto

José Geraldo Loureiro Rodrigues.

Revisão

Cláudio Souza Castello Branco, CGAP

Roberta Ribeiro de Queiroz Martins, CISA

André Luiz Furtado Pacheco, CISA

Harley Alves Ferreira, CISA

Daniel Jezini Netto, CISA

Antonio Daud Júnior

Maurício Laurentino de Mesquita

Paula Alves Monteiro (estagiária)

Camilla Miranda Mariath Gomes (estagiária)

Idalina Bárbara de Castro (estagiária)

Críticas e sugestões para o aperfeiçoamento do presente documento podem ser enviadas por correio eletrônico para a caixa postal sefti@tcu.gov.br.

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti)

Negócio: Controle Externo da Governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal.

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

Visão: Ser unidade de excelência no controle e no aperfeiçoamento da governança de tecnologia da informação.

Responsabilidade pelo conteúdo

Secretaria de Fiscalização de
Tecnologia da Informação

Responsabilidade editorial

Secretaria-Geral da Presidência
Instituto Serzedello Corrêa
Centro de Documentação
Editora do TCU

**Projeto gráfico,
diagramação e capa**

Paulo Brandão

Tribunal de Contas da União

Secretaria-Geral da Presidência
SAFS Quadra 4 Lote 1
Anexo III Sala 10
70.042-900 Brasília - DF
(61) 3316 5338
Fax (61) 3316 5339
segepres@tcu.gov.br

Ouvidoria

Fone 0800 644 1500
Impresso pela Sesap/Segedam

TRIBUNAL DE CONTA DA UNIÃO

Negócio

Controle externo da Administração Pública e da gestão dos recursos públicos federais

Missão

Controlar a Administração Pública para promover seu aperfeiçoamento em benefício da sociedade

Visão

Ser reconhecido como instituição de excelência no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública