

O Novo Paradigma de Contratação de TI na Administração Pública Federal

Augusto Sherman Cavalcanti

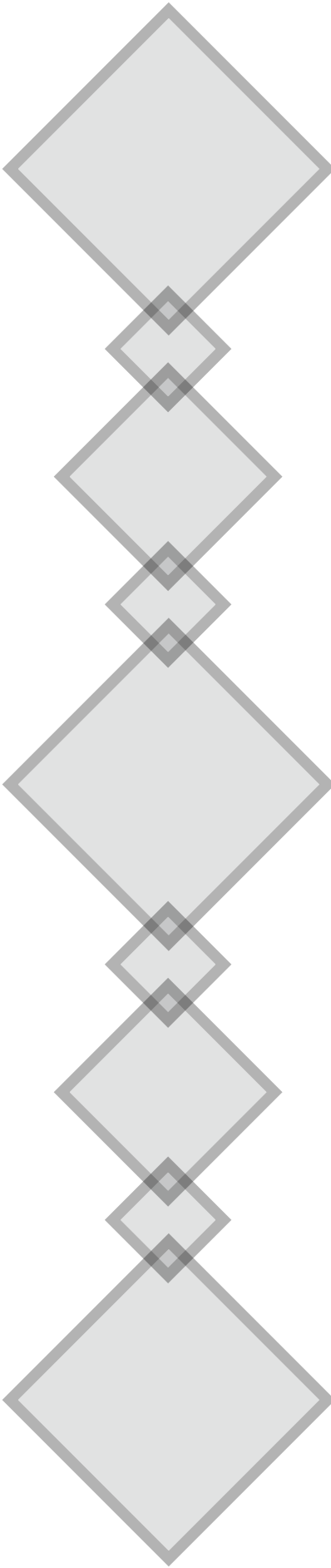
INTRODUÇÃO

A partir de 2002, o Tribunal de Contas da União intensificou as fiscalizações nas contratações de tecnologia da informação (TI) no âmbito da Administração Pública Federal (APF). Com esses trabalhos foi identificado um conjunto de problemas que vinham ocorrendo em diversos órgãos e entidades. A partir de então, o TCU entendeu que seria necessário tratar de forma sistemática essa questão. A forma como a APF vinha contratando os serviços de TI foi analisada detalhadamente nos casos concretos que surgiram à época. Foram realizadas fiscalizações em diferentes órgãos e entidades com objetivo de compreender o modelo adotado para tais contratações, passou-se a denominar esse modelo identificado como antigo modelo de contratação.

O antigo modelo de contratação decorreu da forma como eram desenvolvidos os diversos serviços de processamento de dados, utilizando computadores de grande porte em um centro de processamento de dados (CPD). Assim, até o início desta década, as contratações de serviços de TI na Administração Pública, ainda eram reunidas num único e grande contrato. Esse contrato englobava todos os serviços de informática da organização, desde as atividades de planejamento e coordenação de projetos, passando por suporte à rede, a banco de dados e aos usuários, chegando ao desenvolvimento, à manutenção e à documentação de sistemas. Uma única empresa era contratada para realizar todas essas atividades e os pagamentos eram feitos por hora-trabalhada, sem vinculação com produtos e resultados. Era a terceirização de um CPD completo, como foi constatado no relatório e voto que precederam o Acórdão nº 1.558/2003-TCU-Plenário (BRASIL, 2003).

Devido às características do antigo modelo de contratação de TI, especialmente a ausência de parcelamento do objeto e o pagamento por homem-hora, foram identificadas sérias desvantagens em sua perpetuação. Contrariando a Constituição Federal e a legislação, havia restrição à competição nas licitações, visto que os requisitos de habilitação e de pontuação das propostas técnicas eram

Augusto Sherman Cavalcanti é auditor do Tribunal de Contas da União.



muito abrangentes, pois tinham que cobrir todos os serviços agrupados, o que levava à participação somente de grandes empresas. O afastamento indevido e desnecessário das pequenas empresas aumentava consideravelmente o risco de serem onerados os valores dos contratos. Somente por essas consequências, o antigo modelo já deveria ser descontinuado, mas havia mais problemas.

O não-parcelamento do objeto também trazia outros riscos consideráveis para a Administração: o risco estratégico da dependência e os riscos para a segurança da informação. A monopolização do conhecimento do setor de TI pela única empresa contratada levava a alta dependência do órgão ou entidade contratante. Numa eventual impossibilidade da empresa continuar executando o contrato, a Administração teria, de imediato, dificuldade na continuidade de todos os serviços de TI, inclusive os que apoiavam as áreas críticas para o cumprimento de sua missão institucional. Por outro lado, como em considerável parte dos órgãos e entidades não existiam, e ainda não existem, políticas e procedimentos bem definidos na área da segurança da informação, o fato de uma única empresa contratada, de alguma forma ter acesso a toda infraestrutura e a todos os sistemas e dados, fragiliza sobremaneira os controles e diminui a segurança da informação da Administração.

Em outra vertente, o pagamento da contratada com base exclusivamente em horas-trabalhadas, sem vinculação a resultados, gerava, também, sérios problemas. Na hipótese de contratação por posto de serviço, havia a remuneração de todas as horas de disponibilidade dos empregados da contratada, ainda que não produtivas, de modo que a empresa era, muitas vezes, remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados. Além disso, a métrica hora-trabalhada levava ao incentivo à ineficiência e à baixa produtividade, no que se chamou “paradoxo do lucro-incompetência” – vide voto condutor do Acórdão nº 786/2006-TCU-Plenário (BRASIL, 2006). Em outras palavras, quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação do serviço, maior a quantidade de horas necessária para executá-la, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração. Essa situação não é aceitável, pois caracteriza claramente desperdício de recursos públicos.

Diante desse quadro, o antigo modelo de contratação de TI, que no princípio era útil, necessário até, ficou superado em todos os sentidos. Está ultrapassado pela realidade tecnológica. Novas tecnologias surgiram, o uso da TI mudou, o uso de computadores se universalizou e o próprio mercado fornecedor mudou. Essas novas condições tecnológicas levaram à interpretação hodierna de que o antigo modelo fere a Constituição e a legislação relativa às licitações e contratos da APF, tornando-o juridicamente ultrapassado. Assim, ficou evidente a necessidade de se elaborar um novo modelo para as contratações de TI que resolvesse os problemas identificados, estivesse de acordo com a legislação e levasse a Administração a fazer a melhor contratação possível.

NOVO MODELO DE CONTRATAÇÃO DE TI

Os acórdãos decorrentes da fiscalização exercida pelo TCU indicaram as diretrizes de um novo modelo de contratação de TI para a APF. As bases desse novo modelo podem ser sintetizadas em seis diretrizes básicas: planejamento, parcelamento dos serviços, pagamento por resultados, avaliação da qualidade, controle efetivo da execução contratual e existência de recursos humanos capacitados.

O ponto inicial para a realização de uma boa contratação de TI é, sem dúvida alguma, a elaboração de planejamento em todos os níveis necessários: estratégico, tático e operacional. Como os recursos são escassos e as demandas são crescentes, torna-se imperioso planejar com a maior precisão possível para se evitar desperdícios e realizar os gastos com a maior eficiência. Dessa forma, a contratação depende fortemente do planejamento estratégico institucional, que deve ser desdobrado no planejamento estratégico de TI. Esse, por sua vez, aponta uma série de ações a serem implementadas, muitas delas apoiadas em contratações. É interessante observar que o planejamento não é uma faculdade do administrador público, mas, antes, um dever previsto no art. 37 da Constituição – princípio da eficiência (BRASIL, 2010) e na legislação vigente – inciso I do art. 6º do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1997).

Conforme a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 2009), outro dever do gestor público é parcelar o objeto da contratação em tantos itens quantos sejam técnica e economicamente viáveis. Para tanto, a partir do estudo da viabilidade do parcelamento do objeto em itens, deve-se estabelecer para cada item, ou serviço, as exigências de habilitação e de avaliação de proposta técnica específicas. Em seguida, deve-se definir pela realização de licitações separadas para cada item ou de uma única licitação com adjudicação independente para cada um dos itens. Com essas medidas, aumenta-se a quantidade de empresas aptas a participar da licitação e a possibilidade de se obter o melhor preço possível para o serviço necessitado.

Outra diretriz fundamental para que a contratação atinja seus objetivos é a mensuração e o pagamento dos serviços por resultados alcançados e verificados. Quando o pagamento não é feito por horas trabalhadas, esforço, e sim pelo resultado alcançado,

além de se incentivar a produtividade, não se corre o risco de efetuar pagamentos por serviços não realizados ou produtos não entregues.

Para atender tanto a necessidade de controle sobre os pagamentos quanto de avaliação de qualidade, devem-se elaborar indicadores de desempenho. Na área de TI é viável estabelecer níveis de serviço adequados às necessidades de cada órgão ou entidade e valorar esses níveis de acordo com os preços praticados no mercado. Além disso, tem-se que indicar como será avaliada a qualidade dos serviços realizados, estabelecendo-se, claramente, uma métrica para verificação dos resultados e da qualidade alcançados e sua correta valoração para efetivação do pagamento.

O efetivo controle da execução contratual é essencial para se obter os resultados esperados. De nada adianta a elaboração de bons editais e contratos, a realização de boas licitações e a escolha do melhor fornecedor, se a execução contratual não for bem acompanhada e controlada. Os mecanismos de controle para execução contratual devem ser estabelecidos ainda na fase de planejamento, quando da elaboração do termo de referência ou projeto básico.

Para planejar, elaborar bons editais de licitação e controlar efetivamente a execução dos serviços é essencial que cada órgão ou entidade tenha, em seu quadro permanente, profissionais capacitados. A estruturação dos recursos humanos em quantidade e qualidade adequadas se torna fundamental para o sucesso do novo modelo de contratação. É necessário o recrutamento de profissionais para gerenciar, planejar, controlar e supervisionar atividades e contratos. Além de recrutar profissionais com perfil compatível a essas atividades, os órgãos e entidades têm que mantê-los sempre capacitados. Somente assim cada órgão ou entidade terá a necessária independência para realizar as contratações necessárias com a qualidade desejada.

O ALINHAMENTO ENTRE A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 04/2008 DA SLTI/MP E O NOVO MODELO DE CONTRATAÇÃO DE TI

A partir de recomendação do TCU à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério

do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP), contida no item 9.4 do Acórdão nº 786/2006-TCU-Plenário (BRASIL, 2006), foi elaborada uma nova norma para balizar o novo modelo de contratação de TI da APF.

Em 19 de maio de 2008, foi editada a Instrução Normativa nº 04/2008 da SLTI/MP (IN-04), fundada nos preceitos constitucionais, na legislação específica, na jurisprudência do TCU e nas boas práticas internacionais. A IN-04 (BRASIL, 2008b) define o processo de trabalho para contratação de serviços de TI pela APF. Sua vigência se iniciou no dia 2 de janeiro de 2009. Esta instrução normativa vincula os órgãos e entidades participantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP). Trata-se de norma da mais alta importância para a APF.

Logo no início (art. 3º), a IN-04 deixa explícito que:

as contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI, alinhado à estratégia do órgão ou entidade. (BRASIL, 2008b, p. 95)

Assim, além de atender a diretriz de planejar, de elaborar os documentos hábeis para esta ação, no caso o PDTI, a IN-04 destaca a necessidade do seu alinhamento ao planejamento estratégico do órgão ou entidade. No artigo seguinte (inciso III do parágrafo único do art. 4º), estabelece que o SISP é responsável por elaborar:

modelo para elaboração dos PDTI que contemple, pelo menos, as seguintes áreas: necessidades de informação alinhada à estratégia do órgão ou entidade, plano de investimentos, contratações de serviços, aquisição de equipamentos, quantitativo e capacitação de pessoal, gestão de risco.

No inciso seguinte (inciso IV), a IN-04 determina que o SISP promova:

orientação para a formação de Comitês de Tecnologia da Informação que envolvam as diversas áreas dos órgãos e entidades, que se

responsabilizem por alinhar os investimentos de Tecnologia da Informação com os objetivos do órgão ou entidade e apoiar a priorização de projetos a serem atendidos. (BRASIL, 2008b, p. 96)

É de extrema importância a existência de um Comitê Executivo de TI, composto por representantes das diversas áreas executivas da organização, que decida sobre priorização de projetos e ações e o alinhamento do investimento em TI com os objetivos e diretrizes estratégicas do órgão ou entidade. Dessa maneira, a decisão sobre os gastos com TI não recaem exclusivamente sobre a área de TI, mas é compartilhada por todas as áreas da organização que são suportadas pelos serviços de TI. O consenso, neste caso, faz muita diferença.

A IN-04, em seu art. 5º, enfatiza dois aspectos importantes do novo modelo de contratação: o parcelamento dos objetos a serem contratados e a impossibilidade de se delegar a gestão das áreas de TI e de segurança da informação. No inciso I do artigo em questão, ecoando a legislação pertinente, a instrução normativa destaca que não poderá ser contratado “todo o conjunto dos serviços de Tecnologia da Informação de um órgão ou uma entidade em um único contrato” (BRASIL, 2008b, p. 96). Assim, serão evitados grandes problemas apresentados anteriormente decorrentes do antigo modelo de contratação: restrição à participação de pequenas empresas nas licitações e o aumento do risco de se contratar por custos mais elevados do que seria justo. No inciso III do mesmo artigo, é explicitado que a responsabilidade sobre a gestão de TI permanece com o órgão ou entidade, não podendo ser delegada. Em ambos os casos a IN-04 segue orientações já postas em legislação anterior.

As diretrizes de pagamento por resultados e avaliação da qualidade são definidas na etapa de elaboração da Estratégia da Contratação (art. 14). A alínea “i” do inciso II desse artigo explicita que nos termos contratuais relativos à contratação deverá constar a “forma de pagamento, que deverá ser efetuado em função dos resultados obtidos” (BRASIL, 2008b, p. 96). A alínea “b” do mesmo inciso e artigo determina a “definição de metodologia de avaliação da adequação às especificações funcionais

e da qualidade dos serviços” (BRASIL, 2008b, p. 96). Mais uma vez a IN-04 não deixa dúvidas quanto ao seu alinhamento com o novo modelo de contratação de TI.

Quanto ao controle efetivo da execução contratual, a IN-04 dedica a seção III inteira. São especificadas as tarefas a serem realizadas, os documentos que darão suporte ao acompanhamento da execução contratual e os responsáveis por cada ação.

Como o novo modelo de contratação exige capacidade gerencial na área de TI, a necessidade de que cada órgão ou entidade disponha de recursos humanos suficientes e capacitados é corroborada pelos incisos I e II do parágrafo único do art. 4, que dispõe sobre:

I - proposta, elaborada em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes, que contemple as demandas de recursos humanos das Áreas de Tecnologia da Informação necessárias para elaboração e gestão de seus PDTI;

II - plano de ação, elaborado em conjunto com os demais órgãos e entidades competentes, para viabilizar a capacitação dos servidores das Áreas de Tecnologia da Informação; (BRASIL, 2008b, p. 96)

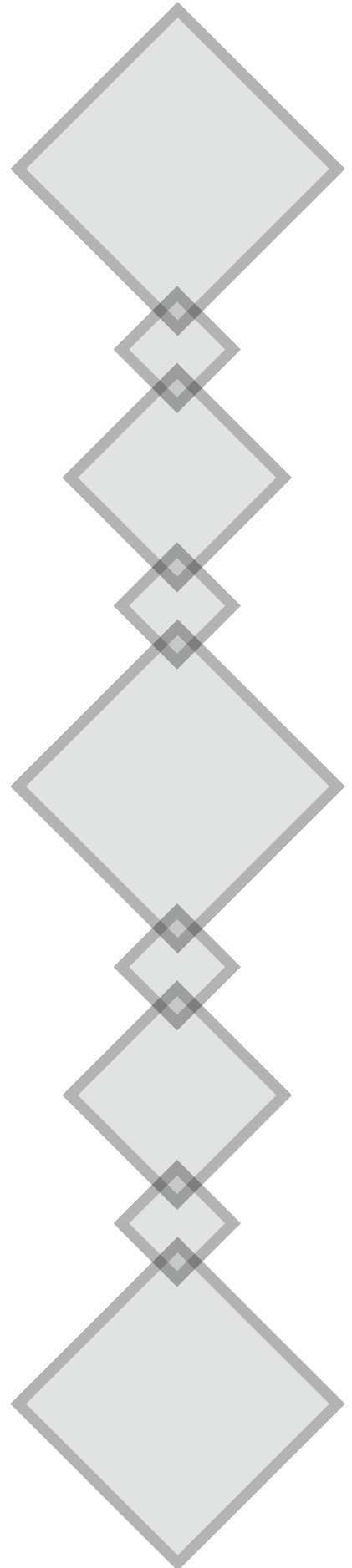
Assim, além de estar completamente alinhada às diretrizes do novo modelo de contratação, a IN-04 não deixa dúvidas sobre a importância de cada ação especificada para a obtenção dos melhores resultados na contratação de serviços de TI.

A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 04/2008 DA SLTI/ MP E O PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

No capítulo II, em que é especificado o processo de trabalho para a contratação de soluções de TI, a IN-04 (BRASIL, 2008b) estabelece a realização de três fases: planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gerenciamento do contrato.

A fase de planejamento da contratação tem como principal produto a elaboração do termo de referência ou projeto básico. A partir deste documento e ao fim desta fase também são elaborados o edital da licitação e a respectiva minuta de contrato. Para tanto, a IN-04 (BRASIL, 2008b) determina a realização de quatro etapas: Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégica de Contratação e Análise de Riscos.

A Análise de Viabilidade da Contratação (arts. 10 a 12) compreende basicamente o levantamento das necessidades da organização, a especificação dos requisitos necessários ao seu atendimento, a comparação com as alternativas de mercado e a escolha da solução adotada, bem como a respectiva justificativa desta escolha. Assim,





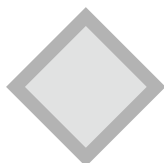
ao final desta etapa, a solução de TI escolhida estará descrita de forma sucinta, precisa e clara; estará demonstrado o seu alinhamento às necessidades e estratégias da organização; e estarão identificados os benefícios que serão obtidos com a efetivação da contratação.

O Plano de Sustentação (art. 13) se preocupa com a especificação dos aspectos relativos à segurança da informação, à continuidade de serviços, à transferência de conhecimento, à transição contratual e aos recursos materiais e humanos próprios que darão suporte à execução da contratação. Especialmente a segurança da informação e a continuidade de serviços são áreas que exigem investimento de tempo e recursos para sua especificação e gestão. Assim, os órgãos e entidades que já possuem a gestão de segurança da informação e a gestão de continuidade de negócios estruturadas terão a execução desta etapa bastante facilitada.

A Estratégia da Contratação, descrita nos artigos 14 e 15, é elaborada a partir das definições estabelecidas na Análise de Viabilidade da Contratação. Devem ser especificados termos contratuais; mecanismos de mensuração e controle da execução contratual; estratégia que garanta a independência do órgão e entidade em relação à contratada; e critérios técnicos para julgamento das propostas apresentadas na licitação. Além disso, deve ser realizada a estimativa de preço mais completa possível.

De posse desses três documentos, deverá ser procedida a Análise de Riscos. A IN-04 (BRASIL, 2008b) indica que esta tarefa deverá ser realizada pelo Gestor do Contrato, indicado ao final da etapa de Estratégia da Contratação. Esta etapa compreende a identificação dos principais riscos que possam comprometer o sucesso do processo da contratação e dos riscos que os serviços prestados não venham a atender as necessidades da organização. Após, são identificadas as possibilidades de ocorrência e dos danos potenciais de cada risco levantado. Em seguida, são definidas ações com objetivo de amenizar ou eliminar as chances de ocorrência do risco; e ações de contingência caso o risco se concretize. Para todas as ações apontadas deverão ser indicados responsáveis pela sua execução. A partir das avaliações elaboradas e das falhas encontradas, os outros documentos desta fase devem ser revistos.

Neste ponto, o órgão ou entidade já disporá das informações necessárias e terá condições de elaborar com segurança o termo de referência ou projeto básico, bem como o edital da licitação e a minuta do respectivo contrato. Importante notar que a IN-04 (BRASIL, 2008b), em consonância com o Acórdão nº 2.471/2008-TCU-Plenário (BRASIL, 2008c), especifica que o termo de referência ou projeto básico conterá no mínimo:



- definição do objeto;
- fundamentação da contratação;
- requisitos do serviço;
- modelo de prestação dos serviços;
- elementos para gestão do contrato;
- estimativa de preços;
- indicação do tipo de serviço;
- critérios de seleção do fornecedor; e
- adequação orçamentária.

Em seguida, é possível se proceder a seleção do fornecedor, de acordo com a legislação vigente, a jurisprudência consolidada e os critérios estabelecidos na fase de planejamento. A IN-04 não traz nenhuma nova indicação ou especificação para esta fase.

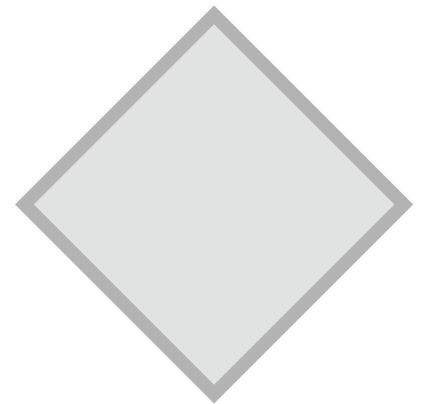
Encerrado o procedimento licitatório e contratado o vencedor do certame para o fornecimento do objeto, inicia-se a fase de execução contratual. A IN-04 (BRASIL, 2008b) indica que, quando couber, deverá ser elaborado um plano de inserção da contratada para o repasse de conhecimentos e a disponibilização de infraestrutura. Além disso, é especificado o formato do documento para encaminhamento formal de demandas, a Ordem de Serviço. São descritas as atividades do ciclo de monitoramento da execução e do encerramento do contrato. Importante notar que nesta fase deve ser utilizada, no que couber, a Instrução Normativa nº 02/2008 da SLTI/MP, de 30/4/2008, que trata da contratação de serviços continuados ou não e se aplica subsidiariamente à IN-04 (art. 22).

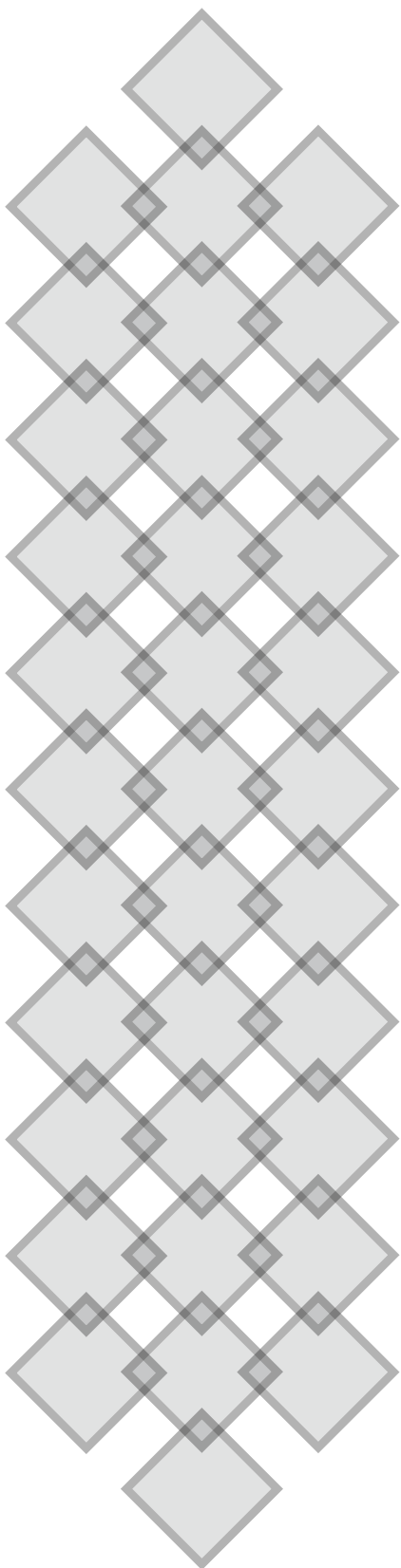
CONCLUSÃO

Com as atividades e os procedimentos executados segundo o que propõe a IN-04, os requisitos bem definidos e especificados, o órgão ou entidade terá todas as condições de realizar uma contratação bem sucedida.

Faz-se necessária a recordação do que significa uma contratação bem sucedida: dentro das regras estabelecidas na legislação e nas normas específicas, contratar solução de TI especificada com a qualidade necessária pelo menor valor possível, ou seja, exequível. Friso que o objeto contratado tem de ter a qualidade especificada, visto que os estudos preliminares realizados na fase do planejamento identificaram seus requisitos essenciais. Para tanto, como foi apresentado neste texto, o sucesso da contratação de TI depende de diversos fatores.

O principal fator a ser considerado é a execução de bom planejamento. O planejamento da contratação, na realidade, começa no planejamento estratégico da organização e nos seus desdobramentos para a área de





TI. A partir desses documentos, então, é iniciado o planejamento da contratação propriamente dito. Nessa fase, é essencial a melhor e mais precisa especificação do objeto; a ampliação da possibilidade de haver competição por meio do parcelamento adequado do objeto; a definição da melhor estratégia de contratação, em especial a mensuração e o pagamento por resultados; e a escolha e a definição de um bom modelo de gestão.

Na licitação decorrente, se aplicadas as regras legais e normativas, será possível obter a proposta que atenda às especificações do objeto, inclusive qualidade. Após a assinatura do contrato, o que garantirá o sucesso da contratação é a correta execução da gestão preconizada no planejamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília : Senado Federal, 2010.

_____. [Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967]. Reforma administrativa decreto-lei n. 200 de 25.02.67 : legislação complementar. São Paulo : Atlas, 1997.

_____. [Lei de licitação (1993)]. Lei de licitações e contratos administrativos : Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ... Brasília : Câmara dos Deputados, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa nº 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 maio 2008, Seção 1, p. 91-98.

_____. _____. _____. Instrução Normativa nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20/05/2008, Seção 1, p. 95-97.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.558-Plenário, de 15 de outubro de 2003. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 out. 2003, p. 129-131.

_____. _____. Acórdão nº 786/2006-TCU-Plenário, de 24 de maio de 2006. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 maio 2006, p. 116-117.

_____. _____. Acórdão nº 2.471-Plenário, de 5 de novembro de 2008. Ministro Relator Benjamin Zymler. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 07 nov. 2008, p. 118-119.