

Guia TCU - Contratação de Serviços de TI

Esta é uma compilação do guia online de contratação de serviços de TI mantido pelo Tribunal de Contas da União, que reúne um conjunto de boas práticas baseado em modelos consagrados voltados a governança de TI, como Cobit e ITIL, bem como nas diversas leis e regulamentos que servem como base jurídica para sua fundamentação, com a finalidade de orientar o setor público quanto à contratação de seus serviços voltados à tecnologia da informação.

Todo o conteúdo aqui presente foi simplesmente copiado [de seu endereço original](#), agrupado e capitulado, para facilitar a leitura. Como se trata de um guia online, constantes alterações podem ser feitas. Atente-se a possíveis alterações que vierem a ser feitas em data posterior a esta compilação.

Fiz essa compilação com interesse unicamente pessoal, visando facilitar meus estudos. Talvez sirva para você também. Sucesso!

Benjamin Pinto
pinto_ben@hotmail.com

;D

PARTE I

Planejamento Institucional

Atualizado em 20/12/07 22:14:04

Planejamento como função administrativa essencial, constitucional e legal

1. A busca pela eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dos atos administrativos é uma prioridade constitucional e legal do Estado brasileiro , e a melhoria contínua da gestão pública (planejamento, coordenação, supervisão e controle) é o modo de alcançá-las , cabendo ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão o papel de coordenador e fomentador desse processo de melhoria contínua , sem prejuízo das responsabilidades de cada órgão ou entidade pelo seu desempenho.
2. O planejamento institucional das organizações públicas deve estabelecer prioridades sustentáveis e consistentes, no sentido de somente despender os recursos públicos em ações que tragam benefícios efetivos (demonstráveis e mensuráveis) para a sociedade, evitando-se a malversação do dinheiro público. Ao TCU incumbe verificar tal procedimento da Administração de modo a garantir a efetiva e regular gestão dos recursos públicos federais em benefício da sociedade.

Planejamento é uma obrigação

3. O planejamento é um princípio fundamental da Administração. Portanto, todas as organizações públicas, em especial as integrantes do SISG, devem desenvolver processos de planejamento e de monitoramento (coordenação, supervisão e controle) nos níveis institucional, e todas as organizações públicas, especial as integrantes do SISP, devem desenvolver processos de planejamento e de monitoramento (coordenação, supervisão e controle) da área de TI.

Planejamento e controle são interdependentes

4. O planejamento deve estabelecer os objetivos a serem alcançados, projetar as ações mais efetivas, alocar recursos para sua realização e estabelecer as formas de mensuração de sua efetividade. O controle deve realizar as mensurações de efetividade, avaliar o que foi executado em vista do que foi planejado e retroalimentar o planejamento com informações sobre o que deu certo e o que precisa ser melhorado. Por essa razão, ao sistema de controle interno e ao Poder Legislativo (controle externo) incumbe assegurar a efetiva e regular utilização dos recursos públicos em benefício da sociedade.
5. Portanto, o planejamento deve ser realizado de modo a facilitar o exercício do controle. Essa diretriz deve nortear a elaboração do orçamento como produto do processo de planejamento e como instrumento de controle. Por outro lado, o controle deve avaliar a qualidade do planejamento e do orçamento como instrumentos de direcionamento dos gastos públicos e como instrumentos de controle.

Orçamento como parte da função planejamento

6. O orçamento, no contexto do planejamento, deve espelhar o nexo causal entre a alocação de recursos e a produção de benefícios de interesse público. Como regra geral, só se deve executar aquilo que se planejou.
7. Portanto, a concessão de orçamento deve ser condicionada à existência de um planejamento minucioso do gasto, calcado no planejamento estratégico institucional

de longo prazo. O relatório de gestão, por ocasião da prestação ou tomada de contas, deve incluir uma análise detalhada da execução do plano de gastos, com ênfase especial à justificativa das diferenças entre o planejado e o efetivamente executado.

Elementos essenciais de um planejamento estratégico institucional

8. Os aspectos essenciais do planejamento institucional são: os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de cursos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os recursos a serem empregados, a indicação de custos, bem como os esquemas de avaliação e controle.
9. Sugere-se que os seguintes elementos devam constar de um planejamento institucional : • Missão, visão e negócio institucional; • Objetivos estratégicos; • Análise da cultura organizacional (crenças, valores, clima, tensões etc.); • Análise da situação atual; • Análise de cenários; • Estratégias institucionais (ações e programas de trabalho); • PPA; • Plano diretor; • Plano de ação; • Orçamento Anual.

TI como função estratégica das organizações

10. A informação e a função Tecnologia da Informação são considerados ativos estratégicos da organização. Seu posicionamento na estrutura organizacional deve favorecer o alinhamento de TI com a estratégia institucional.

A contratação de serviços de TI vincula-se ao planejamento institucional

11. Todas as aquisições devem ser realizadas em harmonia com o planejamento estratégico da instituição.

PARTE II

2 - Planejamento de TI

Atualizado em 20/12/07 22:14:07

Por que planejar?

1. A Administração deve atentar para a necessidade de fazer cumprir o princípio constitucional da eficiência e as disposições contidas no art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/67, implantando, na área de informática, um processo de planejamento que organize as estratégias, as ações, os prazos, os recursos financeiros, humanos e materiais, a fim de eliminar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais da unidade.

Gestão do alinhamento estratégico

2. Deve existir um comitê estratégico, com representantes das diversas áreas da organização, com poder de decisão em relação aos investimentos em TI, e que se responsabilize por alinhar as ações de TI aos objetivos de negócio, identificando as necessidades de recursos atuais e futuras e estabelecendo prioridades quanto aos investimentos.

Algumas diretrizes para o planejamento estratégico de TI

3. Entre os objetivos estratégicos de TI devem constar os seguintes:
 - obter e manter uma estrutura de recursos humanos para o setor de informática, verificando se o quantitativo e a qualificação dos servidores são suficientes ao desempenho das atribuições da área e ao atendimento das necessidades das demais unidades integrantes do órgão, sobretudo se as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor são executadas com eficiência e eficácia e, ainda, se essas atividades estão acometidas a servidores do órgão ;
 - absorver a tecnologia dos sistemas críticos para a organização, de modo a reduzir, na medida do possível e estrategicamente desejável, a dependência de terceiros.

A contratação de serviços de TI vincula-se ao planejamento de TI

4. Todas as aquisições devem ser realizadas em harmonia com o planejamento estratégico de tecnologia da informação.

2.1 - Organização e estrutura de TI

Atualizado em 20/12/07 22:14:07

Organização e estrutura de TI suficientes

1. A estrutura de recursos humanos do setor de informática (o quantitativo e a qualificação dos servidores) deve ser suficiente para o desempenho das atribuições da área e para o atendimento das necessidades do órgão (1).

Posição hierárquica e mandato

2. O posicionamento da área de tecnologia da informação na hierarquia organizacional e sua estrutura devem ser compatíveis com as suas funções, com o seu impacto sobre o negócio e com a necessidade de seu alinhamento estratégico com a estratégia de

negócio da organização (2). Atualmente, no âmbito da administração direta do poder executivo federal, o posicionamento da área de TI está definido com baixo nível hierárquico (3), o que pode ser exemplificado na estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego (4).

3. A gestão técnica dos contratos de serviços na área de tecnologia da informação deve competir a essa área na organização (5).

2.1.1 - Liderança

Atualizado em 20/12/07 22:14:08

A importância da excelência na liderança da área de TI

1. Embora o provimento de cargos em comissão dispense a atenção ao princípio constitucional de impessoalidade, por não requerer concurso público, não dispensa, entretanto, o atendimento a todos os demais princípios relacionados no caput do art. 37 da Constituição. Em nome dos princípios da moralidade e da eficiência, a liderança da área de tecnologia da informação deve ser escolhida com cuidados adicionais, em vista do elevado impacto estratégico e operacional dessa área e de seu orçamento geralmente vultoso.

Modelo de escolha do líder da área de TI

2. A escolha do líder da área de TI deve levar em consideração as competências gerenciais e negociais requeridas para essa posição de comando, e o desenvolvimento de competências gerenciais deve ser uma prioridade.
3. Na administração pública direta, autárquica e fundacional, 75% dos cargos DAS 1, 2 e 3 e 50% dos cargos DAS 4 são reservados a servidores de carreira, de qualquer origem.

2.1.2 - Gestão de Pessoal de TI

Atualizado em 20/12/07 22:14:09

Planejamento, coordenação, supervisão e controle são indelegáveis

1. O exercício dos papéis de planejamento, de definição, de coordenação, de supervisão e de controle das atividades de informática nos órgãos e entidades públicos federais é privativo de seus quadros próprios, nos termos do DL200/67 e dos acórdãos do TCU. Portanto, a Administração deve tomar as providências para assegurar os meios necessários para realizar, de forma independente e competente, o planejamento, a especificação, a supervisão e o controle da execução dos serviços de informática contratados, mediante o preenchimento de cargos.

Gestão de contratos é indelegável

2. O planejamento estratégico da organização deve adotar estratégias específicas com vistas a manter a área de tecnologia da informação com estrutura organizacional e quadro técnico adequado e suficiente para realizar, de forma independente, o planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades da área.
3. Enquanto não existir na organização uma área adequadamente estruturada de informática, é admissível a contratação de empresa especializada especificamente para o planejamento, a especificação, a supervisão e o controle da execução dos serviços de informática contratados, desde que distinta das que serão gerenciadas (quarteirização).

4. Devem existir mecanismos claros e efetivos de disseminação de conhecimento acerca das políticas e normas da organização para todos os servidores e prestadores de serviços, de modo que sejam conhecidas, acessíveis e observadas.

Carreira ou função comissionada?

5. A exemplo da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e da Carreira de Especialista em Infra-estrutura, poderiam vir a ser criados cargos especificamente voltados para a gestão da informação, da tecnologia da informação e dos processos de trabalho que façam uso intensivo de conhecimento e informação.
6. O exercício profissional em tecnologia da informação (informática) ainda não está contemplado na legislação, embora tramitem projetos de lei nesse sentido desde 1981. Portanto, não se pode exigir a inscrição do profissional ou da empresa de informática em conselho profissional, como o CRA ou o CREA.

Quantitativo, perfil adequado e desenvolvimento de pessoal

7. A estrutura de recursos humanos do setor de informática deve dispor de pessoal permanente com quantitativo e qualificação suficientes para o desempenho das atribuições da área e ao atendimento das necessidades das demais unidades integrantes do órgão, sobretudo as atividades ligadas ao planejamento estratégico de informática, à coordenação, à fiscalização e ao controle das ações do setor para que estas sejam executadas com eficiência e eficácia.
8. A Administração providenciará a estrutura de cargos adequada à área de TI em cada órgão e o efetivo preenchimento dessas vagas com pessoas adequadamente competentes, por meio de seleção e desenvolvimento de pessoal.
9. Há diversas abordagens que podem ser utilizadas para melhorar a gestão de pessoal de TI, tais como People-CMM, Gespública, Coaching e PMBoK.

Remuneração e rotatividade de pessoal ("turnover")

10. Considerando que a fiscalização de contratos decorre de designação especial por autoridade competente e implica responsabilidades e riscos substancialmente maiores para o fiscalizador, diante dos órgãos de controle e da sociedade, requerendo aptidões específicas para o seu desempenho, os fiscalizadores de contratos devem ser selecionados adequadamente, de carreiras próprias para tal atividade ou serem providos de função comissionada apropriada para tal incumbência, e com remuneração compatível com as responsabilidades assumidas.

2.1.3 - Estratégia de contratação de serviços de TI

Atualizado em 20/12/07 22:14:11

Preferência pela contratação de atividades executivas

1. A execução indireta (contratação de serviços) de tarefas executivas (operacionais) deve ser preferida à sua execução interna, com o objetivo de permitir à Administração concentrar-se nas atividades de GESTÃO (planejamento, coordenação, supervisão e controle), de modo a garantir o alcance de qualidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dos serviços públicos em benefício da sociedade, e com o objetivo de evitar o crescimento desmesurado da máquina administrativa, sendo essa preferência limitada pela existência no mercado de fornecedores com a qualidade adequada, pelo interesse público e pela conveniência da segurança nacional.

Necessidade de uma estratégia de contratação de serviços de TI

2. As contratações de serviços devem decorrer de uma estratégia formal (PLANO DE TRABALHO) aprovada pela autoridade máxima da organização e, sempre que possível, de modelos de contratação padronizados. A estratégia de contratação de serviços de TI deve responder a perguntas tais como: • por que contratar serviços de TI? • quais os riscos da contratação de serviços de TI? • quais os benefícios verdadeiramente passíveis de serem auferidos da contratação de serviços de TI? • que competências os servidores do quadro permanente devem ter para suportar as contratações de serviços de TI? • quais processos de trabalho devem existir para suportar as contratações de serviços de TI? • como tratar a questão da segurança da informação? • como tratar a questão da dependência dos terceiros? • como tratar a questão dos riscos legais inerentes à contratação de serviços de TI (trabalhistas, previdenciários, tributários, contratuais, incompatibilidade com cargos etc.)?

Conciliação entre o plano de cargos e a estratégia de contratação de serviços de TI

3. As atividades EXECUTIVAS de tecnologia da informação e telecomunicações serão preferencialmente objeto de execução indireta, sendo necessário que as atribuições formais dos respectivos cargos nos órgãos e entidades da Administração sejam periodicamente ajustadas, de acordo com a disponibilidade de serviços no mercado, com o interesse público, incluída aí a estratégia do órgão ou entidade, e com a conveniência da segurança nacional, para permitir que os servidores públicos se concentrem nas atividades de GESTÃO (planejamento, coordenação, supervisão e controle), inclusive dos contratos de execução indireta.
4. O plano de cargos deve ser periodicamente atualizado para compatibilizar as atribuições dos cargos às novas realidades e disponibilidades de mercado, à inovação e extinção de processos de trabalho, aos novos perfis profissionais e novas competências requeridas e aos requerimentos das estratégias da organização, priorizando a atribuição das atividades de gestão e governança aos servidores e a retenção de conhecimento de negócio na organização, sempre com foco na eficácia, eficiência, efetividade e economicidade do serviço público em favor da sociedade.
- 5.



6. A decisão pela utilização do instituto da execução indireta de tarefas executivas mediante contrato (contratação de serviços) pressupõe a existência no órgão ou entidade de cargos com atribuições compatíveis, por provimento ou redistribuição, em número suficiente para gerenciar contratos, e a efetiva alocação de servidores adequadamente preparados para realizar tal gestão, com vistas a garantir o alcance de qualidade, eficácia, eficiência, efetividade e economicidade dos serviços públicos em benefício da sociedade.
7. Não poderão ser objeto de execução indireta aquelas atividades previstas no plano de cargos de atribuição privativa aos servidores públicos ou quando exista necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o tomador de serviços.
8. O estágio remunerado não se confunde com a prestação de serviços terceirizados e não pode ser considerado execução indireta, nem a substitui.

Atividades delegáveis e atividades não passíveis de execução indireta

9. As atividades de natureza executiva deverão, sempre que possível, ser objeto de execução indireta, limitada à disponibilidade de mercado, ao interesse público e à segurança nacional, e em coerência com a estratégia de contratação de serviços da organização. Já as atividades de gestão não deverão ser objeto de execução indireta. A título de exemplo, recomenda-se que os 34 processos identificados pelo modelo COBIT 4.1 para a área de TI sejam de gestão exclusiva de servidores do quadro permanente. Outro referencial importante a ser analisado é o ITIL.

Cuidados com a propriedade intelectual

10. Visto que a legislação concede tratamento privilegiado ao autor de obra intelectual, deve-se ter o cuidado de explicitar que os direitos autorais e patrimoniais relativos a programa de computador, desenvolvidos e elaborados durante a vigência do contrato ou de vínculo estatutário, pertencem exclusivamente ao contratante.

2.2 - Orçamentação

Atualizado em 20/12/07 22:14:12

Planejamento de gastos de TI

1. O planejamento orçamentário de TI ocorrerá com, no mínimo, um ano de antecedência em relação ao exercício fiscal a que se refere, e contemplará, entre outros aspectos, os gastos pretendidos com bens e serviços de tecnologia da informação, com detalhes suficientes para fundamentar a proposta do órgão setorial e posterior verificação de alinhamento com o planejamento institucional e acompanhamento de execução, sem prejuízo da possibilidade de ajustes em decorrência variações no suprimento orçamentário ou de mudanças nas demandas do órgão.

Definição da área responsável pelo projeto de contratação

2. Toda licitação e contratação será precedida de minucioso planejamento realizado por uma ou mais pessoas, adequadamente competentes e formalmente designadas para esse fim, que assumirão a responsabilidade técnica pelo projeto básico produzido, inclusive nos casos de contratação direta, o qual fundamentará tecnicamente a aprovação dada pela autoridade competente.

PARTE III

3 - Planejamento da Contratação

Atualizado em 20/12/07 22:14:12

Qual o objetivo do processo de planejamento da contratação?

1. O processo de planejamento da contratação destina-se a viabilizar a seleção da alternativa de contratação mais vantajosa para a Administração, em subordinação aos princípios da motivação, da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, e às diretrizes de ampliação da competitividade e de garantia do atendimento do interesse público, da finalidade e da segurança da contratação.

Como o processo de planejamento da contratação deve ser estruturado para alcançar esse objetivo?

2. O planejamento da contratação deve desenvolver os requisitos da contratação, o modelo de prestação de serviços, o objeto da contratação, o modelo de seleção de fornecedores e o modelo de gestão do contrato resultante de modo a garantir a contratação mais vantajosa para a Administração em termos do benefício real que se garante auferir da contratação, frente a seus custos. Todos esses elementos conceituais desenvolvidos devem estar explicitados em documentos (artefatos) que os representem adequadamente nos autos.
3. Os artefatos da fase de planejamento deverão ser sucessivamente refinados até alcançar o pleno atendimento de seus objetivos e da legislação em vigor, guardando a devida compatibilidade entre os custos e os prazos do planejamento com o valor e a importância do bem ou serviço pretendido e os riscos envolvidos na contratação.
4. As contratações devem ser precedidas de licitação, exceto nos casos previstos em lei. As licitações devem ser planejadas de modo a fazer sobressair a proposta mais vantajosa para a Administração, utilizando sempre o tipo "menor preço", exceto nos casos previstos em lei.

A necessidade de planejar para contratar

5. Todas as contratações, inclusive as contratações diretas, devem ser precedidas de planejamento adequado, formalizado no processo de contratação e, quando for o caso, incorporado no Projeto Básico ou Termo de Referência.
6. O planejamento deve ser realizado de modo a promover a adequada e tempestiva utilização dos recursos orçamentários, evitando-se que, por falta de planejamento, sejam deixadas para o final do exercício as providências necessárias para utilização dos recursos orçamentários, o que cria, artificialmente, situações de emergência e atropelos de prazos legais.

3.1 - Planejamento preliminar da contratação

Atualizado em 20/12/07 22:14:13

Para que serve uma fase preliminar de planejamento de uma contratação?

1. A fase preliminar de planejamento de uma contratação está prevista na Lei 8.666/1993 ("estudos técnicos preliminares", art. 6º, IX) e no Decreto 2.271/1997 ("plano de trabalho", art. 2º) e destina-se a :
 - estabelecer a justificativa da necessidade dos serviços, em harmonia com o planejamento institucional e com o planejamento de TI, inclusive quanto à compatibilidade estratégica e à previsão orçamentária (objetivo da contratação) ;
 - estabelecer a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, a qualidade exigida e o prazo de entrega (requisitos da contratação) ;
 - assegurar a viabilidade técnica da contratação (modelo de prestação de serviço) ;
 - demonstrar os resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (análise de impacto e de custo/benefício; "business case") ;
 - assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e o melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis (análise de impacto da contratação).

3.1.1 - Fundamentação do objetivo da contratação

Atualizado em 20/12/07 22:14:14

Porque fundamentar o objetivo? (justificativa da necessidade)

1. Considerando que a falta de motivação e de planejamento podem impedir que sejam atendidos os princípios da eficiência, eficácia e economicidade dos gastos públicos, o planejamento das contratações de serviços de TI deve iniciar pela justificativa da necessidade desses serviços, explicitando a adequação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, juntamente com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, nos termos do art. 2º do Decreto 2.271/1997 e do benefício efetivo que seu atendimento possa retornar para a sociedade.

Como fundamentar um objetivo? (necessidades do contratante e políticas de governo)

2. Na fundamentação da necessidade e do problema, deve-se procurar responder a perguntas tais como: Qual é a necessidade? Qual é o problema? O problema realmente precisa ser resolvido? Qual é o custo de resolvê-lo? Qual é o impacto de resolvê-lo? E o de não resolvê-lo? Quais as alternativas de solução? Só otimizar o processo de trabalho sem informatizar não resolveria o problema? Informatizar o processo realmente resolve o problema? Informatizar cria outros problemas ou gargalos? Os problemas ou gargalos gerados são problemas maiores que o problema a ser resolvido? Há soluções prontas? Qual a responsabilidade e o compromisso das unidades clientes que solicitam sistemas de informação e outros serviços de TI? Por exemplo: participam formalmente da definição da necessidade e dos requisitos de negócio da solução? Homologam os produtos e serviços entregues

com relação à aderência ao negócio do órgão? Participam da atestação das faturas, com as implicações de também serem responsáveis no caso de detecção de mau gasto público? Finalmente, contextualmente falando, qual o risco do benefício pretendido não se realizar?

3. A fundamentação do objetivo da contratação deve ser coerente com o planejamento estratégico institucional e da área de TI e demonstrar como a contratação produzirá resultados relevantes ao interesse público, quais indicadores serão utilizados para acompanhar e garantir a produção desses benefícios pretendidos, quem será responsável pelo acompanhamento e avaliação desses indicadores e em que periodicidade, e a existência de um contexto adequado e da disponibilidade dos recursos necessários.
4. No documento formal de solicitação, a fundamentação do objetivo da contratação deve contemplar o atendimento:
 - aos princípios e diretrizes constitucionais, p.ex. a igualdade de condições para todos os concorrentes nas licitações públicas ;
 - aos princípios e diretrizes legais, p.ex. o direito de preferência ;
 - às diretrizes e políticas da Administração em geral, p.ex. o estímulo ao uso conveniente de software livre ;
 - às diretrizes e políticas da Administração do órgão ou entidade em questão, consubstanciadas na forma de objetivos estratégicos, estratégias, metas e medidas constantes de seu planejamento de longo prazo e de seu planejamento de tecnologia da informação.

Envolvimento do cliente (co-responsabilidade)

5. A responsabilidade pela decisão estratégica de gastos na área de TI deve ser compartilhada pelas unidades de negócio beneficiadas ou demandantes.

3.1.2 - Designação da equipe projetista

Atualizado em 20/12/07 22:14:15

Responsabilidade pelo planejamento da contratação

1. Todas as licitações e contratações de bens ou serviços serão precedidas de minucioso planejamento, inclusive nos casos de contratação direta , realizado e assinado por técnico(s) comprovadamente competente(s) e formalmente designado(s) para esse fim , o qual fundamentará tecnicamente a sua aprovação por autoridade competente.
2. É perfeitamente possível a contratação de terceiros para AUXILIAR no planejamento e a fiscalização de contratações de serviços (quarteirização), sendo, porém, vedada a sua participação na execução dos serviços planejados e/ou fiscalizados , mas a participação no planejamento de uma contratação não dá à firma quarteirizada o direito de necessariamente ser contratada para realizar a sua fiscalização.

Autorização para planejamento da contratação

3. A autoridade competente autorizará o prosseguimento do planejamento de cada contratação, considerando:
 - a razoabilidade dos objetivos de uma contratação;
 - a sua capacidade de realmente produzir benefícios interessantes à sociedade, considerado o contexto político, cultural, técnico, orçamentário etc. que possa afetar a produção dos benefícios pretendidos;
 - a disponibilidade de servidores adequadamente capacitados para o planejamento da contratação pretendida e para a gestão efetiva do contrato dela decorrente.

3.1.3 - Definição dos requisitos da contratação

Por que a gestão de requisitos é fundamental?

1. Com base no princípio da motivação, cada decisão do gestor público precisa ser justificada. Por isso, os requisitos ou necessidades da contratação precisam ser levantados, registrados e justificados. Além disso, o gerenciamento de requisitos permite a rastreabilidade dos requisitos e a responsabilidade por eles, de modo que a área de TI não fique vulnerável a questionamentos por exigências ou critérios de pontuação cuja justificativa não tenha sido caracterizada de antemão.

Que requisitos devem ser contemplados?

2. Devem ser contemplados os seguintes tipos de requisitos :

- requisitos internos funcionais, que são aqueles ligados diretamente ao objetivo da demanda, às funcionalidades esperadas pelos clientes;
- requisitos internos não funcionais, que são aqueles não ligados diretamente à demanda do cliente, mas igualmente importantes para sua satisfação (como desempenho e disponibilidade) ou aderência aos padrões internos da organização (como carga de processamento, uso de objetos e processos padronizados etc.);
- requisitos externos, que são aqueles gerados fora da organização, como as demandas legais e regulatórias.

Requisitos internos: funcionais e não funcionais

3. No planejamento das contratações de serviços, devem ser adotadas desde o início todas as providências necessárias ao atendimento dos requisitos intrínsecos às contratações públicas, quais sejam:
 - o atendimento aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da eficiência da Administração e da isonomia entre licitantes, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da garantia da eficácia das contratações.
 - o atendimento aos requisitos obrigatórios aos serviços públicos, tais como a adequação, a eficiência, a segurança e, quanto aos serviços essenciais, a continuidade.
4. Deverão ser levantados e definidos todos os requisitos relevantes para consecução do benefício pretendido, e deverão ser planejados os meios para atendê-los e os mecanismos de controle para que tais requisitos permaneçam sendo satisfatoriamente atendidos durante a vigência contratual, inclusive para sustentar uma eventual necessidade de rescisão contratual , abrangendo, no mínimo, os seguintes aspectos:
 - o objetivo da contratação e os benefícios pretendidos em termos de sua eficácia, eficiência, economicidade e efetividade ;
 - os requisitos necessários para a estimação da quantidade de serviço ;
 - os requisitos funcionais obrigatórios ;
 - os requisitos de evolução e de manutenção dos bens intelectuais produzidos ;
 - os requisitos de nível de serviço ;
 - os requisitos técnicos mínimos aceitáveis para os critérios de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho, ou a declaração de irrelevância de quaisquer deles ;
 - os requisitos para serviços predominantemente intelectuais, quando for o caso, tais como 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.

- os requisitos de qualificação do pessoal do contratado, mesmo quando não se tratar de serviço de natureza predominantemente intelectual ;
- os requisitos de qualidade do contratado, tais como a economia e a facilidade na execução, conservação e operação do objeto contratado ;
- o prazo máximo requerido de iniciação do contrato e o ritual dessa iniciação ;
- os requisitos de segurança da informação, de segurança institucional e de gestão documental ;
- os requisitos de gestão do conhecimento crítico para o negócio do contratante ;
- os requisitos de proteção do direito patrimonial e da propriedade intelectual do contratante ;
- requisitos dos padrões, usuais ou próprios, de contratação de serviços.

5. Também devem ser considerados os requisitos derivados de outros processos internos da organização, tais como:

- a gestão de riscos ;
- a gestão da segurança da informação ;
- a gestão de contratos ;
- a gestão de pessoas ;
- a gestão orçamentária ;
- a gestão de controlabilidade (accountability).

Requisitos externos

6. Para garantir a aderência à legislação em vigor e às políticas públicas, deve-se atentar para a realização de um minucioso levantamento dos requisitos constitucionais, legais e infra-legais, de modo que o modelo de prestação de serviços adotado seja o mais aderente possível a tais requisitos sem perda de objetividade na contratação.

7. Entre esses requisitos devem figurar:

- requisitos de redução do impacto ambiental ;
- requisitos de aproveitamento dos recursos locais ;
- aderência às normas e padrões de homologação e certificação de qualidade de produtos e serviços de informática ;
- aderência às normas técnicas, de saúde e de segurança do trabalho ;
- aderência às políticas públicas de proteção, tais como: estímulo às micro e pequenas empresas por meio das aquisições públicas ; melhoria do suporte às pessoas com necessidades especiais ; cotas de número de pessoas portadores de necessidades especiais ou de pessoas idosas no quadro da contratada ; proibição do trabalho infantil e do trabalho escravo ou indigno; e outras.

Mecanismos de comunicação dos requisitos ao contratado

8. Nas contratações de serviços, devem ser criados mecanismos que assegurem que os termos editalícios e contratuais, bem como as políticas e normas do contratante, sejam acessíveis, compreendidos e observados pelo preposto da contratada e por todos os empregados alocados ao contratante, particularmente os seguintes: a) Política de Segurança da Informação; b) Política de Controle de Acesso; c) Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas (MDS); e d) Normas gerais de pessoal (comportamento, acesso, identificação, ética, sigilo, gestão patrimonial etc.).

9. Os requisitos jamais podem ensejar ingerência sobre a administração do contratado, sob pena de caracterização da terceirização ilegal, devendo evitar-se, entre outros, os seguintes procedimentos :

- submissão dos empregados do contratado à avaliação da Administração, tais como exames de admissão, avaliação curricular, entrevistas, treinamentos, exames de

certificação ou assemelhados, devendo-se exigir do preposto do contratado tais procedimentos e a comprovação da sua adequada realização quando necessário;

- exigência de assinatura de Termo de Responsabilidade e Sigilo para acesso à informação e aos sistemas do contratante, devendo-se exigir do contratado a obtenção de tal compromisso e a fiscalização de seu fiel cumprimento;
- indicação de pessoas para ocupar emprego junto ao contratado, sob quaisquer alegações, devendo-se exigir do contratado unicamente o cumprimento dos dispositivos contratuais referentes à qualificação exigida dos profissionais, quando for o caso.

Consulta formal aos clientes (importante na atestação)

10. Nem a lei 8.666/1993, nem a legislação do Pregão são claros sobre a origem dos requisitos de contratação e a responsabilidade sobre eles. Porém a responsabilidade pela aprovação do projeto básico ou termo de referência é claramente atribuída à autoridade competente. Em vista disso, é extremamente importante fazer constar dos autos as solicitações originais que conduziram à formalização do projeto básico, bem como a aprovação desses solicitantes originais (clientes da área de negócio) para o conjunto final de requisitos levantados, de modo a evitar possíveis conflitos durante a execução do contrato.

A abrangência da análise

- 11.** O planejamento da contratação de serviços deve considerar todos os elementos que afetam a capacidade de produção dos benefícios pretendidos, de modo que seja possível aferir, o mais precisamente possível, os custos e os prazos inerentes à contratação, internos ou externos, atinentes à área de TI ou não.
- 12.** O planejamento das contratações de serviços deve-se pautar pela reunião de somente aqueles requisitos considerados indispensáveis para a segura realização do objeto da contratação, sempre de modo a maximizar a competitividade.

3.1.4 - Análise de mercado

Atualizado em 20/12/07 22:14:21

Quais os objetivos de uma análise de mercado?

- 1.** Considerando o objetivo da contratação e seus requisitos, bem como as características do contratante, a equipe de planejamento da contratação deve efetivar um levantamento de informações sobre o mercado potencialmente fornecedor para a solução pretendida com vistas a :
- identificar e avaliar os recursos disponíveis no mercado, especialmente no mercado local, e as possibilidades de ampliação da competitividade, sem perda de economia de escala ;
 - levantar os preços correntes do mercado ;
 - levantar as condições de aquisição e pagamento usualmente praticadas pelo setor privado ;
 - levantar os padrões de desempenho e qualidade usualmente adotados no mercado ;
 - estimar a homogeneidade ou heterogeneidade entre os fornecedores quanto à possibilidade de uso do direito de preferência nos casos de empate e/ou para inserção de mecanismos de estímulo às micro e pequenas empresas.

Desafios para realizar análises de mercado e possíveis soluções

2. Dentre os vários desafios para realizar análises de mercado para dar suporte às contratações públicas estão: Como interagir com fornecedores para melhorar a compreensão das possibilidades do mercado? Como interagir com o mercado sem perder a isenção? Pode-se fornecer informação sem caracterizar acesso privilegiado? Os fornecedores atuais são considerados privilegiados? Há pouca orientação disponível sobre como realizar tais análises de mercado. O fornecedores geralmente não têm interesse em gastar tempo e dinheiro para colaborar na análise se não tiverem alguma contrapartida em termos de vantagem ou privilégio.
3. As análises de mercado poderão utilizar, entre outras, as seguintes fontes de informação:
 - Consultas diretas aos fornecedores (RFP) ;
 - Consultas a outros entes públicos adquirentes de solução semelhante ;
 - Consulta/audiência pública ;
 - Consultas Web / publicação do planejamento ;
 - Banco de dados da Administração Pública, como sistemas de registro de preços, de contratos, de licitações etc. ;
 - Cadastros de preços mantidos pelo Poder Público (Siasg-Sicaf/MP; Sinapi/CEF etc.);
 - Cadastros de preços mantidos por entidades de pesquisa (Catho; FGV etc.);
 - Cadastros de preço dos fornecedores;
 - Sistemas de busca de preços na internet (Ministério da Justiça; buscapé; bondfaro etc.);
 - Consultorias (com cautela);
 - Fóruns para objetos freqüentes (padrões).
4. Com base no Código de Defesa do Consumidor, ao fazer a solicitação de propostas ao mercado por meio de ofício, é importante notificar os fornecedores da obrigatoriedade legal da apresentação de propostas com orçamentos válidos.

Estimação inicial do custo financeiro do contrato

5. No início do planejamento da contratação, a análise de mercado visa apenas a conhecer as potencialidades do mercado e dar uma noção dos custos envolvidos. Somente no final do planejamento, com o melhor detalhamento do objeto da contratação, é que será possível fazer uma estimativa mais apurada de preço.

Formação de uma base de conhecimento e interação com outros órgãos

6. Com base no art. 11 da Lei 8.666/1993, a equipe projetista pode e deve interagir com outros órgãos, especialmente os normatizadores, em busca de experiências e melhores padrões, e ainda construir sua própria base de conhecimento para reaproveitamento posterior e redução do custo e prazo de planejamento.

3.1.5 - Definição do modelo de prestação dos serviços

Atualizado em 20/12/07 22:14:23

Necessidade de um modelo de prestação de serviços

1. No processo de planejamento de contratação, a razão de escolha de cada aspecto relevante do modelo de prestação de serviços deve ser explicitada e bem fundamentada. O modelo de prestação de serviços de TI deve ser escolhido entre as alternativas que apresentem melhor equilíbrio entre os requisitos de eficácia (“garantia do cumprimento das obrigações”), de eficiência (“menor custo possível”), de economicidade (“maior benefício possível a um custo aceitável”) e de isonomia entre licitantes (“ampliação da competitividade”).

Aderência a modelos padronizados ou consagrados

2. As contratações de serviços de TI deverão dar preferência aos modelos de prestação de serviços consagrados ou padronizados, desde que estejam de acordo com a legislação e a jurisprudência atualizadas. Quando conveniente, a Administração poderá e deverá estabelecer seu próprios padrões de modelos de prestação de serviços, com vistas ao ganho de escala e a facilitar a orçamentação e a competitividade.
3. Devem-se considerar, no mínimo, as normas e padrões estabelecidos pelas seguintes entidades:
 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) ;
 - Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio de normas próprias e das recomendações do Centro de Pesquisas Renato Archer (CenPRA) ;
 - Associação para Promoção da Excelência do Software Brasileiro - SOFTEX ;
 - Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT ;
 - entidades de defesa do direito do consumidor e suas recomendações.

Concepção do modelo de prestação de serviços como uma solução de TI sustentável

4. O planejamento das contratações de serviços de TI deve considerar a totalidade dos serviços necessários e estabelecer os requisitos que caracterizem uma solução de TI consistente, autocontida e suficiente para o alcance dos objetivos motivadores da contratação e a produção dos benefícios pretendidos.
5. Para ser sustentável e atender ao princípio da eficiência, o modelo de prestação de serviços deve ser escolhido de modo a evitar a excessiva dependência de fornecedores, lançando mão de elementos que reduzam o custo de mudança de fornecedor e assegurando-se da posse efetiva de todos os recursos necessários para tal, em especial do recurso conhecimento de negócio envolvido.

Diretrizes para o parcelamento do objeto: quando e como dividir; quando não dividir

6. A regra geral para contratação de obras e serviços é a sua programação integral, de modo a maximizar as possibilidades de alcance dos benefícios pretendidos.
7. Adicionalmente, quando o objeto da contratação de serviços for de natureza divisível, este deve ser dividido em tantas parcelas quantas possíveis, sem prejuízo do conjunto ou complexo, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.
8. O parcelamento do objeto deve ser realizado sempre que for possível e viável técnica e economicamente, desde que tal parcelamento efetivamente aproveite melhor os recursos disponíveis no mercado, amplie a competitividade, mantenha a economia de escala e se traduza a contratação mais vantajosa para a Administração.
9. São admitidos vários métodos de parcelamento do objeto com vistas ao aumento da competitividade:
 - divisão do objeto em itens, porém integrados a custo da Administração ;
 - divisão do objeto em itens, com a contratação de uma empresa para gerenciar os contratos (quarteirização) ;
 - divisão do objeto em itens, mas contratados em conjunto, permitida a formação de consórcios ;

- contratação em conjunto, com permissão de que o contratado subcontrate a execução dos serviços, até o limite estabelecido em edital, mantendo sempre total responsabilidade pelos resultados do contrato.
- 10. Quando o objeto for subdividido em item relativo à execução de serviços e item relativo à fiscalização dos respectivos serviços executados, deve ser explicitado no edital e/ou no projeto básico que não será permitida a adjudicação desses itens à mesma empresa simultaneamente, registrando que essa restrição visa a assegurar a necessária segregação das funções de executor e fiscalizador dos serviços.
- 11. Nas contratações de serviços técnicos de informática (assistência técnica, treinamento e certificação, suporte técnico e consultoria) para o ambiente Microsoft e assemelhados, deve-se obrigatoriamente proceder à licitação, ante a evidente viabilidade de competição, com parcelamento ou adjudicação por itens, ainda que adjudicáveis para um mesmo vencedor, e com requisitos de qualificação e pontuação técnica próprios a cada espécie de serviço.
- 12. Nos parcelamentos por quantitativos do mesmo serviço, por extensão do art. 23, § 7º da Lei 8.666/93, serão selecionadas tantas propostas quantas necessárias até que se atinja a quantidade demandada na licitação.
- 13. Com vistas a minimizar as chances de frustração do procedimento licitatório, os itens resultantes do parcelamento de um objeto devem ser licitados separadamente, sempre que possível e vantajoso.
- 14. Itens que devam ser licitados por tipos distintos de licitação não devem ser agregados como objeto único ou licitados na mesma licitação.

Diretrizes para definição da duração do contrato e dos quantitativos

- 15. O quantitativo de serviço e a duração do contrato devem ser dimensionados de modo a viabilizar propostas com ganho de escala e, portanto, preços menores, desde que não haja prejuízo desarrazoado para a competitividade, lembrando que o parcelamento do objeto não deve provocar perda de economia de escala.
- 16. Deve haver cuidado em diferenciar adequadamente a duração da contratação de serviços e o regime da contratação (empreitada por preço global, por preço unitário, integral e tarefa). Serviços prestados de forma contínua são contratados para atender a necessidades constantes e que não se esgotam com um mero período de prestação. Como a necessidade desse tipo de contratação é absolutamente previsível e como a interrupção desses serviços pode produzir prejuízos à Administração, a lei, de modo excepcional, permite que sua duração, desde que previsto em edital, extrapole os respectivos exercício orçamentário, com possíveis prorrogações sucessivas até 60 meses. Por outro lado, serviços que possam ser caracterizados como projetos (início, meio e fim) ou como demandas por período limitado não devem ser classificados como serviços continuados, com vistas a manter a congruência entre a demanda (necessidade) e o objeto da contratação.

Coerência com a estratégia de contratação de serviços de TI e o plano de cargos

- 17. O planejamento do modelo de prestação de serviços deve garantir o alinhamento do objeto com a estratégia de contratação de serviços do órgão (PLANO DE TRABALHO), de modo que somente ocorra a contratação de atividades EXECUTIVAS passíveis de execução indireta, incluindo a eventual atualização do próprio plano de cargos em vista das novas disponibilidades de serviços no mercado em condições vantajosas para a Administração, e atendimento ao Decreto-lei 200/1967, art. 10, §§ 7º e 8º, no sentido de recorrer, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, com o fim de evitar o crescimento desmesurado da máquina pública e também de favorecer o desempenho das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle.

Caracterização da terceirização legal

18. O modelo de prestação de serviços deve ser planejado de modo a evitar a ocorrência das condições que caracterizam a terceirização irregular, que são:

- a pessoalidade (ou habitualidade) e a subordinação direta ;
- a ingerência da Administração na gestão dos empregados do Contratado ;
- a utilização de recursos preponderantemente da Administração para realizar os serviços contratados;
- a remuneração do contratado pela simples disponibilidade de seus empregados, ao invés de remuneração proporcional aos resultados alcançados durante a execução do contrato ;
- a gestão dos resultados do contrato mais dependentes da Administração do que do Contratado.

19. Em qualquer forma de execução dos serviços (locação de mão-de-obra ou entrega de resultados), o modelo de prestação de serviços 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 seus empregados ;

20. A escolha do modelo de prestação de serviços deve levar em consideração diversos fatores, em especial os apresentados na figura abaixo, dando-se preferência à prestação de serviços pagos pelo resultado.

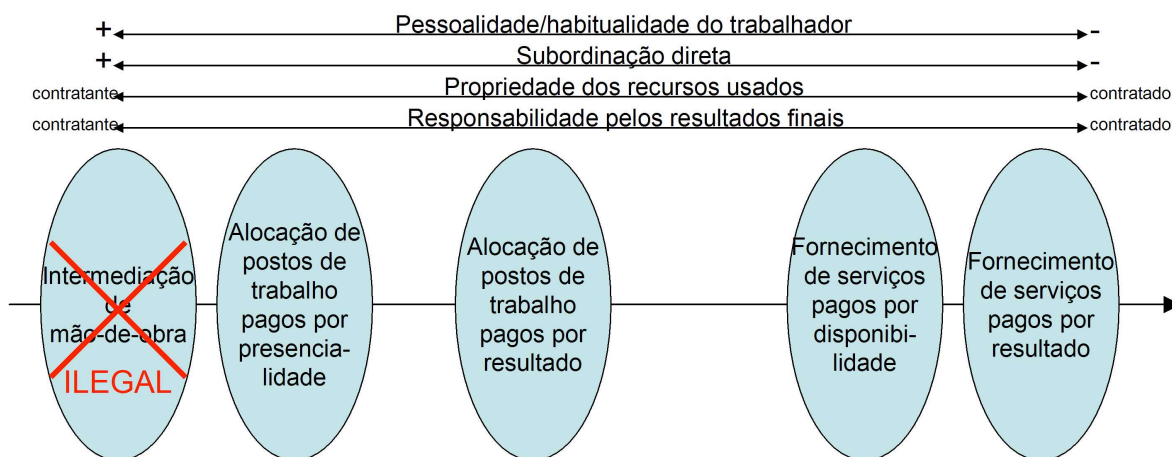


Figura: Aspectos a considerar na decisão da legalidade ou ilegalidade de uma contratação de serviços de TI

Forma de execução dos serviços: locação de mão-de-obra x entrega de resultado

21. Deve-se dar preferência ao modelo de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração de serviços mensuradas por resultados, considerando as vantagens advindas de sua aplicação.

22. Deve-se restringir a utilização do modelo de execução indireta de serviços por meio de postos de trabalho (locação de mão-de-obra; "body shopping") àquelas modalidades de serviço cujas características intrínsecas impossibilitem a adoção do outro modelo.

Método de mensuração e remuneração

23. Em respeito ao princípio constitucional da eficiência e à orientação legal vigente , a Administração deve estabelecer e explicitar detalhadamente a metodologia de mensuração de serviços e resultados empregada nas contratações de serviços, inclusive os critérios de controle e remuneração dos serviços executados. Caso não

seja possível fazê-lo, as razões de justificativa devem ser exaustivamente explicitadas nos autos.

24. O modelo de prestação de serviços deve incluir (especialmente no caso de adotar o modelo execução indireta pela alocação de postos de trabalho, tal como locação de mão-de-obra, também conhecido como “body shopping”):

- a metodologia de trabalho ;
- a especificação dos requisitos de definição da demanda de serviço, a fim de evitar a possibilidade de que a Administração pague à contratada todas as horas de disponibilidade, ainda que não produtiva, dos profissionais alocados na execução do contrato, contrariando o princípio da economicidade ;
- metodologias de estimativa e mensuração de serviços prestados e métricas que privilegiem a remuneração das contratadas mediante a mensuração de resultados e que eliminem a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas trabalhadas ;
- a definição dos critérios de aceitação, padrões de qualidade e procedimentos de controle dos serviços, incluindo a definição da responsabilidade e dos procedimentos de correção de erros, a fim de evitar o pagamento da contratada por serviços não-executados ou mal-executados, contrariando o princípio da economicidade ;
- a previsão de acompanhamento e fiscalização concomitantes à execução para evitar distorções na aplicação dos critérios ;
- a segregação de funções de execução e medição ;
- a utilização de um documento específico destinado ao controle de serviços prestados (como ordem de serviço ou solicitação de serviço) que contemple, pelo menos: a definição e a especificação dos serviços a serem realizados; as métricas utilizadas para avaliar o volume de serviços solicitados e realizados; a indicação do valor máximo de horas aceitável e a metodologia utilizada para quantificação desse valor, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas; o cronograma de realização do serviço, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; os custos em que incorrerá a Administração para consecução do serviço solicitado; e a indicação clara do servidor responsável pela atestação dos serviços (42).

Definição dos Níveis de Serviço Exigíveis

25. Com base nos requisitos do objeto, a equipe projetista deve definir os parâmetros (valores) que deverão ser utilizados para balizar a mensuração dos serviços prestados, sob a ótica da quantidade e da qualidade (43).

Cuidados especiais na locação de mão-de-obra

26. No caso de adotar o modelo execução indireta pela alocação de postos de trabalho (locação de mão-de-obra, “body shopping”), o modelo de prestação de serviços deve definir claramente (44):

- a qualificação técnica necessária para assumir cada posto de serviço;
- os documentos que servirão para comprovar a qualificação exigida;
- a guarda desses documentos, deixando-os disponíveis aos órgãos de controle;
- critérios de aferição de desempenho;
- motivos que venham a justificar a substituição de profissionais e como ela deve ser realizada;
- 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;

- 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 (45);
- as localidades de prestação dos serviços, a estimativa do volume de serviços em cada localidade e a integral responsabilidade da contratada pelas despesas de transporte e hospedagem de seus empregados designados para executar serviços nessas localidades (46);
- a vedação ao Poder Público de fornecer benefícios à mão-de-obra terceirizada, tais como vale-transporte e tíquete-refeição (47).

Cuidados especiais com cooperativas de trabalho

27. Em razão dos dispositivos constitucionais que prevêm tanto a isonomia entre licitantes quanto o estímulo ao cooperativismo, não se pode negar a participação de cooperativas em licitações públicas (48), exceto nas situações de desvirtuamento das relações cooperativas ensejando ilegalidade (49). Portanto, deve-se verificar se, pela natureza dos serviços a serem licitados ou pelo modo de execução usualmente adotado no respectivo mercado, deve haver pessoalidade, habitualidade e subordinação jurídica entre a empresa contratada e os trabalhadores encarregados da execução dos serviços (por exemplo, a subordinação técnica e administrativa ao preposto), fazendo incluir no edital a vedação à participação de cooperativas de trabalho no certame, caso tais requisitos sejam considerados elementos essenciais da prestação de serviços (50).

3.1.6 - Definição do gestor do futuro contrato

Atualizado em 20/12/07 22:14:30

Obrigatoriedade de designação de um fiscalizador

1. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um gestor do contrato, especialmente designado para representar a Administração, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
2. Considerando a necessidade de garantir a efetiva realização dos resultados esperados da contratação e a responsabilidade da Administração pelos danos, ao erário ou a terceiros, decorrentes de uma eventual má gestão de contrato, é conveniente assegurar que o futuro fiscalizador :
 - seja escolhido ainda na fase de planejamento e participe do planejamento definitivo da respectiva contratação, com vistas ao perfeito entendimento do elementos que fundamentam a contratação e do modelo de gestão a ser praticado na fase de gestão do futuro contrato ;
 - seja selecionado mediante processo que garanta possuir as competências necessárias, técnicas e não técnicas, para a adequada gestão do futuro contrato.
3. A gestão técnica dos contratos de serviços na área de tecnologia da informação deve competir a essa área na organização.

3.1.7 - Análise de impacto da contratação

Atualizado em 20/12/07 22:14:30

Por que é necessária uma análise de impacto da contratação?

1. A análise de impacto da contratação corresponde à fase final dos estudos técnicos preliminares referidos no art. 6, IX, como antecedentes ao Projeto Básico. A razão para a existência desse estudo é que deve-se prever a possibilidade de desistência do serviço a ser contratado antes que investimentos maiores sejam feitos, caso os primeiros estudos indiquem a inviabilidade de sua execução ou a impossibilidade de alcance dos benefícios pretendidos. Há também a necessidade de se fazer a prospecção e avaliação de riscos, pois há casos em que não é possível reverter as consequências de uma alteração (p.ex., migração contratada de versão de banco de dados, onde geralmente não há como voltar atrás depois que a nova versão entrou em produção e novas transações com efeito legal já foram realizadas).

Exemplos de impactos de uma contratação

2. Várias razões podem vir a indicar tal inviabilidade, tais como: • indisponibilidade orçamentária frente valores orçados nos primeiros levantamentos de mercado (p.ex., o custo estimado supera aqueles estimados inicialmente por ocasião da fase de solicitação orçamentária, 1 ano antes, seja por erro de estimativa, seja por variação cambial, ou outras razões imprevisíveis) ; • conclusão de que o objetivo pretendido não pode ser alcançado com o objeto inicialmente proposto (p.ex., quando se conclui que o objetivo é melhor atendido comprando produto pronto, do que contratando serviços para fazê-lo, como, possivelmente, no caso de software de processo empresarial - ERP) ; • conclusão de que o objeto não pode ser legalmente contratado (p.ex., prestação de serviços coincidentes com a atividade-fim da organização) ; • conclusão de que a organização ainda não tem maturidade para usufruir dos serviços contratados (p.ex., quando a resistência cultural à terceirização é muito grande); • conclusão de que o ajuste fino de processos internos pode evitar a necessidade de contratação de serviços (p.ex., quando a racionalização dos procedimentos burocráticos reduz sensivelmente a demanda por serviços de escritório); • conclusão de que o embutimento de certos serviços dentro de serviços maiores é solução tecnicamente mais adequada, melhora a economia de escala e não prejudica injustificadamente a competitividade no mercado em questão (p.ex., quando embutir garantia de 4 anos para microcomputadores evita a necessidade de contratar serviços de manutenção desses equipamentos) ; • conclusão de que não há pessoas adequadamente capacitadas para gerenciar os futuros contratos, tornando altamente arriscado contratar serviços ; • conclusão de que a infraestrutura de equipamentos e rede não é adequada aos novos patamares de serviço exigidos pela contratação pretendida (p.ex., contratar videoconferência sem ter capacidade de tráfego suficiente nas instalações internas); • conclusão de que a contratação de serviços de TI e o aumento de produtividade de certo processo de trabalho apenas geraria enfileiramento no processo subsequente a cargo de outra área (p.ex., contratar desenvolvimento de sistemas sem ser capaz de treinar os usuários para usufruir do portfólio disponível apenas aumenta a ineficiência no uso dos sistemas como um todo);

O que avaliar na análise de impacto?

3. Deve-se fazer uma avaliação de pelo menos os seguintes itens: • custo/benefício inicial ; • impactos sobre a equipe (há pessoas adequadas para cuidar dos novos

processos decorrentes da contratação?); • impactos organizacionais, em termos de processos de trabalho e ganho geral do sistema, não somente localizado; • impactos políticos (se der certo, qual a consequência? e se der errado?); • impactos no clima organizacional (culturais, ambiente emocional etc.), diz respeito a como as pessoas se sentem em relação à contratação pretendida; • impactos materiais (compatibilidade e suporte de carga pela infra-estrutura); • impactos normativos (compatibilidade legal, regulatória e contratual); • efetiva probabilidade de vir-se a concretizar o benefício pretendido.

Parecer Técnico da equipe projetista

4. O Parecer Técnico da equipe projetista deve ser formal e conclusivo, oferecendo uma análise técnico-econômica e sugerindo à autoridade superior as melhores opções a adotar e quais opções devem ser evitadas e por quê. Deve concluir com uma recomendação pela continuidade ou pela desistência do projeto, e ainda oferecer um cronograma para realização da etapa de planejamento definitivo.

3.1.8 - Aprovação dos estudos técnicos preliminares

Atualizado em 20/12/07 22:14:32

Qual a razão para existir uma fase de aprovação dos estudos técnicos preliminares?

1. A atividade de planejamento é altamente especializada, requerendo os melhores talentos para sua realização. Por essa razão, é uma atividade de alto custo e de alto risco, pois erros nessa etapa poderão resultar em prejuízos muito grandes na fase de execução. Por isso, a autoridade competente deve certificar-se de que todos os elementos necessários à tomada de decisão bem fundamentada estão presentes e decidir com base em elementos claramente expostos na documentação do planejamento, procurando registrar, inclusive, as discordâncias.

Elementos de decisão pela autoridade competente

2. Em sua análise preliminar a autoridade competente deverá certificar-se de que : • o problema a ser resolvido está claramente definido, o objetivo da contratação é claro, preciso e adequadamente justificado; • a equipe projetista demonstrou possuir todas as aptidões necessárias para uma análise preliminar; • todos os requisitos relevantes da contratação foram adequadamente relacionados e analisados; • a análise de mercado foi adequadamente realizada e demonstrou haver boa capacidade em atender ao objetivo da contratação; • o modelo de prestação de serviços sugerido é adequado e plenamente compatível com a organização, especialmente do ponto de vista legal;
- todos os riscos e impactos relevantes foram adequadamente levantados e considerados no projeto de contratação.

Consultando e corresponsabilizando o cliente

3. Vez que a área de TI via de regra não é a área responsável pela produção do benefício final, a autoridade competente deverá encontrar os meios de obter a concordância do cliente, cuja demanda originou a necessidade da contratação, para com os seguintes aspectos: • todos os requisitos do cliente foram contemplados; • os benefícios pretendidos realmente compensam os custos

estimados ; • o cliente assume integralmente a responsabilidade por todos os processos de trabalho a seu cargo que excedem à contratação, mas que são cruciais para o seu sucesso; • o cliente assume a responsabilidade de efetivamente transformar os recursos colocados à disposição, principalmente o contrato de serviço, para gerar os benefícios projetados • o cliente concorda com o modelo de prestação de serviços escolhido e com a necessidade de não existir ingerência sobre a gestão da firma contratada; • o cliente assume contabilmente o custo decorrente do contrato (centro de custo).

3.2 - Planejamento definitivo da contratação

Atualizado em 20/12/07 22:14:33

Produto do planejamento definitivo: Projeto Básico/Termo de Referência

1. Após os estudos técnicos preliminares e a sua aprovação, deve-se iniciar a concepção do Projeto Básico (ou Termo de Referência), sem o qual, nenhuma contratação deverá ser realizada, mesmo que por convite ou contratação direta.
2. O projeto básico deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço (ou complexo de serviços) objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto no ambiente em que o objeto será realizado, e que possibilite a avaliação de seu custo e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos :
 - desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global do serviço e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza ;
 - soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem ;
 - 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 ;
 - 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 ;
 - 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 ;
 - orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados ;
 - a fundamentação do objetivo da contratação, coerente com o planejamento estratégico institucional e da área de TI, em que fique demonstrado como a contratação produzirá resultados relevantes ao interesse público, quais indicadores serão utilizados para acompanhar e garantir a produção desses benefícios pretendidos, quem será responsável pelo acompanhamento e avaliação desses indicadores e em que periodicidade, e a existência e disponibilidade dos recursos necessários

3.2.1 - Definição do objeto da contratação

Atualizado em 20/12/07 22:14:34

Qual o objetivo e a estrutura de uma declaração de objeto?

1. A declaração de objeto deve indicar, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o meio pelo qual um determinado objetivo da Administração deverá ser satisfeito, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento. Suas partes essenciais são: • a declaração do objeto como exclusivamente prestação de serviços, vedada a caracterização exclusiva do objeto como fornecimento de mão-de-obra ; • o núcleo imutável do objeto; • os quantitativos ; • o prazo.
2. A caracterização completa de um objeto deve constar do Projeto Básico ou Termo de Referência , inclusive nas contratações diretas.
3. A declaração sucinta e clara na cláusula “DO OBJETO” - constando em igual teor no Projeto Básico ou Termo de Referência, no Edital e na Minuta de Contrato - será útil para: • orientar a elaboração definitiva da especificação técnica, do Projeto Básico, do Edital e da Minuta de Contrato ; • transcrever em publicações do edital na internet, no diário oficial e nos meios de circulação ; • transcrever nos cadastros governamentais, tais como o Siafi e o Siasg; • comunicar resumidamente a todos os interessados (fornecedores, administradores públicos, controle interno e externo, cidadão etc.) o teor de uma dada contratação.

Quais os cuidados na elaboração de uma declaração de objeto?

4. Não é permitida a caracterização exclusiva do objeto da contratação de serviços como fornecimento de mão-de-obra , por tratar-se de mera intermediação sem agregação de valor pela contratada e apenas isentar o verdadeiro tomador dos serviços das obrigações trabalhistas, considerada, por isso, contratação ilegal de empresa interposta.
5. Mesmo nas contratações por alocação de postos de trabalho, o objeto da contratação será definido de forma expressa e integralmente caracterizado, no edital de licitação e no contrato, exclusivamente como prestação de serviços.
6. Nas contratações que utilizem o modelo de execução indireta de serviços por meio de alocação de postos de trabalho, o dimensionamento da equipe a ser alocada pela contratada deve prever a quantidade exata de postos de trabalho objeto da licitação, a jornada de trabalho, os horários de prestação de serviços e a distribuição desses postos nas instalações do contratante.
7. São considerados elementos indicativos de interposição ilegal de empresa nas contratações de serviços, em especial naquelas efetivadas mediante alocação de postos de trabalho:
 - habitualidade e/ou pessoalidade do trabalhador ;
 - subordinação predominantemente à administração do contratante, e não da contratada ;
 - utilização predominantemente de recursos do contratante, e não da contratada, tais como locações físicas (salas etc.), equipamentos (mesas, cadeiras, máquinas, computadores etc.) e softwares;
 - fraca ou inexistente vinculação da remuneração do contratado aos resultados do labor dos seus empregados, mas forte vinculação à mera disponibilidade destes;
 - possibilidade de ressarcimento de salários ou despesas decorrentes da prestação dos serviços;

- forte vinculação da remuneração do contratado a índices de reposição salarial, indicando que o contratado possa atuar meramente repassando custos ao contratante, garantida a sua margem de lucro sem esforço de otimização.
- 8. É vedada a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.
- 9. Uma declaração de objeto deve ser autocontida e não fazer referências a outras partes do projeto básico, das especificações técnicas ou do contrato, de modo a garantir que essas peças possam ser eventualmente alteradas para atender melhor aos objetivos da contratação, mantida a natureza do objeto da contratação balizada pelos seus objetivos.

Cuidados com quantitativos e prazos contratuais

10. Os quantitativos e prazos dos serviços a serem contratados deverão claramente identificados e estimativamente orçados, de maneira a assegurar que as propostas dos licitantes sejam efetivamente comparáveis entre si e seja viável selecionar a proposta mais vantajosa.

Um exemplo de declaração de objeto

11. Por isso, a declaração, clara e sucinta, de um objeto deve compor-se das seguintes partes :
 - declaração *“O objeto desta contratação é a prestação de serviços de...”*;
 - declaração do tipo de serviços a ser contratado nos termos do que seja considerado suficientemente claro no mercado (p.ex., *“desenvolvimento de código de sistemas de informação, por meio das atividades de codificação, de teste e de documentação de código, em conformidade com os padrões técnicos de desempenho e qualidade estabelecidos pelo CONTRATANTE, mediante ordens de serviço dimensionadas pela técnica de pontos de função (PF) e acompanhadas da respectiva documentação de análise de requisitos, de projeto arquitetural e de ambiente de testes e de produção provida pelo CONTRATANTE,...”*);
 - declaração do quantitativo necessário (p.ex., *“limitada ao quantitativo máximo de 8.000 PFs anuais para cada uma das atividades contratadas, sem garantia de consumo mínimo,...”*);
 - declaração do modelo de prestação de serviços (p.ex., *“segundo o modelo ‘fábrica de software’, na forma de serviços continuados e não presenciais, pagos pelo quantitativo mensal de resultado recebido e homologado como aderente às especificações das ordens de serviço,...”*);
 - declaração do prazo necessário (p.ex., *“pelo prazo de 12 meses, prorrogáveis por iguais períodos até o limite de 60 meses.”*).

3.2.2 - Definição do modelo de remuneração

Atualizado em 20/12/07 22:14:36

O que é um modelo de remuneração?

1. O modelo de remuneração define o item faturável por meio do qual serão calculados os valores a serem pagos pelos serviços e as condições em que tais pagamentos se darão.

Cuidados na definição do modelo de remuneração

2. O modelo de remuneração deve definir claramente o item faturável e prever que:

- a remuneração está estritamente vinculada à apresentação de resultados, em qualquer modelo de prestação de serviços ;
- a Administração pagará por unidade quantitativa de serviço efetivamente prestado, caracterizado pelos seus resultados ;
- exceto em casos especiais e devidamente justificados, a Administração não pagará adiantadamente ou pela simples disponibilidade da mão-de-obra da contratada sem a correspondente geração de resultado útil ;
- a contratada é obrigada a apresentar planilha de formação de preço que permitirá a avaliação da aceitabilidade do preço, unitário e global, em tempo de licitação, e a eventual repactuação de preços, em tempo de execução contratual ;
- é vedada a indexação de preços e o reembolso de salários, despesas de transporte e de hospedagem.
- prazo de pagamento e procedimentos de faturamento, de glosa, de pagamento e nos casos de atraso de pagamento ;
- o pagamento é condicionado à regularidade comercial, fiscal, trabalhista e previdenciária ;
- salvo disposições em contrário constantes do edital, do convite ou de ato normativo, os ensaios, testes e demais provas exigidos por normas técnicas oficiais para a boa execução do objeto do contrato correm por conta da contratada.
- descabe, por injurídica e por constituir acréscimo disfarçado da margem de lucro prevista, a inclusão de percentuais ou itens nas planilhas orçamentárias de contratos administrativos objetivando o ressarcimento de supostos gastos com os impostos diretos IRPJ e CSLL, por serem personalíssimos e não repassáveis aos clientes, devendo os administradores absterem-se de elaborar os orçamentos de referência das licitações com tais parcelas, coibindo a prática por meio de disposições editalícias apropriadas.

3.2.3 - Definição do modelo de seleção de fornecedor**Atualizado em 20/12/07 22:14:37****O que é um modelo de seleção?**

1. O modelo de seleção é o método pelo qual a Administração seleciona a alternativa de contratação mais vantajosa. Há dois modelos de seleção possíveis: a) a licitação pública, que é a regra geral; b) a contratação direta, ou seja, sem competição.

Licitar é a regra geral

2. A regra geral para as contratações públicas é selecionar a contratada mediante processo licitatório público que garanta a isonomia entre os competidores.

Contratação direta é exceção

3. A contratação direta por inexigibilidade de licitação pode se dar quando ocorre inviabilidade de competição, nos termos do artigo 25 da Lei 8.666/1993. A contratação direta por dispensa de licitação pode se dar nos casos previstos no artigo 24 da Lei 8.666/1993, observando que a permissão da Lei tem por objetivo que o gestor decida discricionariamente entre licitar ou contratar diretamente por dispensa de licitação, sem perder de vista os princípios da Administração e das licitações, especialmente o da isonomia entre competidores, buscando entre as várias alternativas a mais vantajosa para a Administração.

Cuidados nas contratações diretas

4. O planejamento estratégico institucional, de TI e de cada contratação devem buscar equilibrar o objetivo de produção dos benefícios pretendidos com as contratações com o objetivo de ampliar, tanto quanto possível e conveniente técnica e economicamente, a competitividade dos certames licitatórios, em atendimento ao princípio da eficiência (CF, Art. 37, caput), por meio dos conceitos de eficácia ("garantia do cumprimento das obrigações") e de economicidade (CF, Art. 37, XXI, Art. 70 e 74, I e II), e ao princípio da isonomia entre os concorrentes (CF, Art. 37, XXI).
5. Por esta razão, nas dispensas e nas inexigibilidades de licitação, as justificativas, além de demonstrar o perfeito enquadramento nos respectivos artigos da Lei 8.666/93 (arts. 24 a 26), devem demonstrar também:
- que a opção é, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a Administração.
 - que o objeto da contratação não pode ser alterado ou ajustado de modo a viabilizar a competição ;
 - que as condições contratuais são balanceadas entre as partes e que a contratação não conduz a uma dependência difícil de ser quebrada que coloque a Administração em condição de desvantagem.
 - a justificativa da escolha do fornecedor ou executante, demonstrando também o atendimento aos princípios fundamentais das licitações ;
 - a justificativa de preço que evidencie a razoabilidade dos preços contratados ;
 - que houve um bom planejamento que evite ações intempestivas (que ocasionam o surgimento artificial de "situações emergenciais") e a baixa qualidade do projeto básico (que afetam a eficácia, a eficiência, a efetividade e a economicidade das contratações) ;
 - que houve autorização especial e publicidade da intenção de efetivar contratação direta.

Cuidados na dispensa de licitação

6. Nas dispensas de licitação é essencial que exista:
- caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso ;
 - caracterização da contratação de entidade pública como sendo a alternativa mais vantajosa para a Administração, independentemente da permissão legal.

Cuidados na inexigibilidade de licitação

7. Nas inexigibilidades de licitação é essencial que exista:
- demonstração cabal de que foram feitas todas as verificações necessárias certificar-se da efetiva exclusividade de fornecedores e prestadores de serviço.

Cuidados especiais com o Art. 13

8. O art. 13 da Lei 8.666/1993 sugere contratação direta ou licitação por concurso para serviços técnicos profissionais especializados; trata-se, porém, daqueles serviços técnicos de altíssima especialização para os quais pouquíssimos profissionais estejam capacitados; não se trata portanto daqueles serviços que exijam certificações ou diplomas, recaiando estes na classificação de "serviços técnicos profissionais", que poderão ser licitados por "menor preço" se altamente padronizados no mercado, ou por "técnica e preço", se não apresentarem padronização segura que permita licitar por "menor preço" e possam ser caracterizados como essencialmente intelectuais, que dependem da criatividade humana.

Definição do tipo de licitação

9. O tipo da licitação refere-se ao critério de avaliação e classificação das propostas válidas apresentadas na licitação. A proposta válida mais bem classificada será declarada vencedora do certame licitatório.

A escolha do tipo de licitação deve ser fundamentada

10. As razões de escolha do tipo da licitação, dos critérios de seleção e dos fatores de aferição e classificação dos licitantes deverão ser suficientemente justificadas nos autos e no projeto básico para serem avaliados pelos licitantes, pelos órgãos de controle e pelo cidadão.

A regra geral para as contratações públicas é o tipo "menor preço"

- 11.** Nas licitações públicas, a regra geral é a aplicação do tipo "menor preço", sendo os demais tipos reservados para situações especiais.
- 12.** Licitação do tipo "menor preço" não implica ter de comprar má qualidade, mas que a Administração, no caso, não é sensível às variações de qualidade que estão acima da qualidade especificada, a qual já é considerada satisfatória e adequada para os propósitos pretendidos.

Qual era a razão para a obrigatoriedade do uso de "técnica e preço" para bens e serviços de TI na Lei 8.666/93?

- 13.** A Lei 7.232/1984 criou a Política Nacional de Informática com o objetivo de estimular o desenvolvimento do mercado nacional de informática, considerado estratégico. Inicialmente estabelecia proteção à indústria nacional de informática por meio de reserva de mercado. A Lei 8.248/1991 (Lei de Informática) converteu a política de reserva de mercado em política de incentivos fiscais e de preferência nas aquisições públicas. O direito de preferência poderia ser exercido nos casos de equivalência de propostas segundo os critérios de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço. É importante notar que o conceito de preferência para "bens e serviços produzidos, no País, por empresas nacionais" já estava estabelecido pelo Regulamento de Licitações de então (Decreto-lei 2.300/1986, "em igualdade de condições"), tendo a Lei 8.248/1991 acrescentado apenas a lista dos critérios de avaliação da equivalência ("em condições equivalentes de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade, padronização, compatibilidade e especificação de desempenho e preço").
- 14.** A Lei 8.666/1993, por sua vez, deu continuidade ao direito de preferência genérico existente no Decreto-lei 2.300/1986, restrito ao desempate de certames (arts. 3º, § 2º, e 45, § 2º), e reconheceu a necessidade excepcional do uso do tipo "técnica e preço" para haver compatibilidade com os critérios de avaliação de equivalência definidos na Lei 8.248/1991, mas manteve inserida no próprio corpo do comando a abertura para novas regras definidas pelo Poder Executivo que permitissem a adoção de "outro tipo de licitação", obviamente referindo-se ao tipo "menor preço", que é a regra geral das licitações.
- 15.** Na regulamentação da Lei 8.248/1991, o Decreto 1.070/1994 inovou ao estabelecer como "equivalentes" as propostas inseridas em uma faixa de 6% de tolerância para o índice de avaliação e de 12% de tolerância para o fator preço, nessa ordem. Segundo um documento publicado pelo MCT, esse conceito era existente na legislação de outros países, com destaque para os Estados Unidos.
- 16.** No entanto, esse Decreto tem sido questionado quanto à constitucionalidade, por contrariar o princípio da isonomia entre licitantes (CF/88, art. 37, XXI; Lei 8.666/1993, art. 3º, caput e § 1º, I), e quanto à legalidade, por introduzir um conceito

de equivalência ficta não suportado pela legislação brasileira. O Decreto também pode ser criticado por mais duas razões: 1) expandiu (ou perverteu?) o conceito de equivalência sem que a lei o demandasse ou autorizasse, vez que a Lei 8.666/1993 demandou apenas a definição das situações em que outro tipo de licitação poderia ocorrer e que o conceito de equivalência ou empate era assente no Decreto-lei 2.300/1986 e ; 2) transformou o critério legal de desempate (Lei 8.666/1993, arts. 3º, § 2º, e 45, § 2º) em critério de classificação de propostas para fins de adjudicação (Decreto 1.070/1994, art. 5º), distorcendo significativamente o tipo "técnica e preço" originalmente previsto em lei e constituindo-se, na verdade, em novo tipo de licitação em que o critério de adjudicação pode eventualmente ser diferente da melhor média ponderada (Lei 8.666/1993, art. 46, § 2º) e não relacionado com qualquer critério de avaliação técnica ou de preço (Lei 8.666/1993, art. 45), incorrendo em afronta à CF/88, art. 37, XXI..

Caso geral para TI é o tipo "menor preço" e, agora, por Pregão

17. Conforme previsto no art. 45, § 4º, da Lei 8.666/1993, em detrimento da obrigatoriedade do uso do tipo "técnica e preço" nas licitações de bens e serviços de informática, o Poder Executivo pode estabelecer o uso de outro tipo de licitação por meio de decreto. O Decreto 1.070/1994 foi o primeiro decreto a criar exceção ao uso de "técnica e preço" para bens e serviços de informática, pois permitiu a adoção de Convite por "menor preço". A Medida Provisória 2.026/2000 (posteriormente convertida na Lei 10.520/2002 - Lei do Pregão) e o Decreto 3.555/2000 (alterado pelo Decreto 3.693/2000), que a regulamentava, estabeleceram nova exceção à regra da obrigatoriedade do uso de "técnica e preço" para bens e serviços de informática, pois criaram o Pregão (intrinsecamente do tipo "menor preço") como modalidade PREFERENCIAL nas licitações de bens e serviços comuns. No nível LEGAL, a Lei 11.077/2004 extinguiu de vez a obrigatoriedade do uso do tipo "técnica e preço" para bens e serviços de informática comuns ao admitir a possibilidade de serem adquiridos por meio de Pregão. Finalmente, com a edição do Decreto 5.450/2005, o Pregão passou a ser a modalidade OBRIGATÓRIA nas licitações de bens e serviços comuns, o que inclui a área de informática por causa da Lei 11.077/2004. Portanto, como naturalmente se espera que a área de TI procure adquirir bens e serviços comuns (usuais) mais freqüentemente que bens e serviços incomuns (excepcionais), conclui-se logicamente que a maioria das aquisições de TI ocorrerá por meio de Pregão.
18. Segundo o TCU, o Pregão é compatível com a aquisição de bens e serviços comuns de TI ("É juridicamente possível a aquisição de bens e serviços comuns de informática e automação nas contratações realizadas por intermédio da modalidade Pregão"). Posicionamentos divergentes a esse entendimento são geralmente anteriores à Lei 11.077/2004 e ao Decreto 5.450/2005. É importante ressaltar que a licitação de bens ou serviços de TI por qualquer outra modalidade ou tipo requer justificativa especial da Administração.

O pregão é compatível com o exercício do direito de preferência?

19. Sim. Considerando que a Lei 11.077/2004 e o Decreto 3.693/2000 admitiram o uso de Pregão para bens e serviços de informática, e ainda que, na licitação do tipo "menor preço", não interessa à Administração valorar a variação técnica das propostas que estejam acima dos requisitos técnicos mínimos aceitáveis previamente fixados, pode-se considerar que todas as propostas qualificadas são tecnicamente equivalentes (mesmo valor para o adquirente), porque o excesso de qualidade técnica não é valorável. Assim, basta que o edital fixe os requisitos técnicos mínimos aceitáveis para os critérios de prazo de entrega, suporte de serviços, qualidade,

padronização, compatibilidade e especificação de desempenho (ou declare a irrelevância de quaisquer deles com justificativa) para que esteja satisfeito o comando do art. 3º a Lei 8.248/1991.

20. Segundo o TCU, o acesso à licitação por Pregão é franqueado a todos os interessados, independentemente do cumprimento de processo produtivo básico ou do uso de tecnologia desenvolvida no país, e o direito de preferência poderá ser exercido nos casos de empate.

Roteiro para decidir qual o tipo de licitação a adotar

21. A partir do exposto e da legislação em vigor, um roteiro de escolha do tipo de licitação mais adequado a cada caso poderia ter a seguinte forma :

I. Bens ou serviços comuns? (maioria dos casos)

22. Trata-se de bem ou serviço comum, ou seja, apresenta características padronizadas e usuais no mercado?
- Sim: use o tipo “menor preço” por Pregão (Lei 8.666/1993, art. 46, Lei 10.520/2002, Decreto 5.450/2005). Caso ocorra empate, antes de proceder ao sorteio, verifique se algum dos licitantes empatados deseja exercer o direito de preferência (Lei 8.248/1991, art. 3º, e Lei 8.666/1993, art. 3º, § 2º, e 45, § 4º);
 - Não: vá para a próxima pergunta;
 - Não sei: a) estude melhor sua necessidade, o mercado que pode atendê-la, experiências de outros órgãos e posicionamentos recentes do controle; b) refine a especificação de requisitos e retorne à primeira pergunta;

II. Serviço de natureza predominantemente intelectual?

23. Trata-se de serviço de natureza evidentemente intelectual, que exige a criação de algo novo por parte do contratado e exclusivo para o contratante, cujos procedimentos não estejam padronizados ou "comoditizados" no mercado, e cujos resultados finais possam ser objetivamente descritos como projetos e consultorias inovadores e que não encontra padrões no mercado?
- Sim: poderá optar pelo tipo “técnica e preço” ou, excepcionalíssimamente, pelo tipo “melhor técnica”, se sua fundamentação for suficiente (Lei 8.666/1993, art. 46, caput); senão, vá para a próxima pergunta;
 - Não: vá para a próxima pergunta;
 - Não sei: a) estude melhor sua necessidade, o mercado que pode atendê-la, experiências de outros órgãos e posicionamentos recentes do controle; b) refine a especificação de requisitos e retorne à primeira pergunta;

III. Serviço de grande vulto?

24. Trata-se de serviço de grande vulto (igual ou superior a R\$ 37,5 milhões) e que exige tecnologia nitidamente sofisticada e de domínio restrito, admitindo soluções alternativas e variações de execução, de livre escolha dos licitantes, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis?(42)
- Sim: será uma concorrência e poder-se-á optar pelo tipo “técnica e preço” se sua fundamentação for suficiente (Lei 8.666, art. 46, § 3º) e houver autorização expressa da maior autoridade do órgão ou entidade; senão, vá para a próxima pergunta;
 - Não: vá para a próxima pergunta;
 - Não sei: a) estude melhor sua necessidade, o mercado que pode atendê-la, experiências de outros órgãos e posicionamentos recentes do controle; b) refine a especificação de requisitos e retorne à primeira pergunta;

IV. Possibilidade real de necessidade do exercício do Direito de Preferência em informática

25. Trata-se de serviço incomum da área de informática, em que pelo menos um dos fornecedores interessados não produza os serviços em território brasileiro?(43)

- Sim: deve optar pelo tipo “técnica e preço” para possibilitar o exercício do direito de preferência caso ocorra empate (Lei 8.248/1991, art. 3º, e Lei 8.666/1993, art. 3º, § 2º, e 45, § 4º);
- Não: vá para a próxima pergunta;
- Não sei: a) estude melhor sua necessidade, o mercado que pode atendê-la, experiências de outros órgãos e posicionamentos recentes do controle; b) refine a especificação de requisitos e retorne à primeira pergunta;

V. Único meio de seleção da proposta mais vantajosa

26. As características da demanda, do contratante e do mercado em questão definitivamente convencem de que a utilização da licitação do tipo “técnica e preço” é a única forma de selecionar a proposta mais vantajosa (Lei 8.666/1993, art. 3º)? Vê-se pelo menos duas situações em que isto possa ocorrer: a) quando o incremento da qualidade técnica do objeto da licitação efetiva e continuamente se converterá em benefícios para a Administração pelos quais ela encontre justificativas para pagar; b) quando, por razões éticas, morais e humanitárias, não seja adequado impor um claro limite ao benefício pelo qual a Administração está disposta a pagar, como no caso da eficiência de medicamentos para doenças de alto impacto ou no caso de sistemas de suporte à segurança de pessoas (44).

- Sim: como se trata de uma situação excepcional, a justificativa de uso do tipo “técnica e preço” deve demonstrar exaustivamente o atendimento aos princípios expostos no art. 3º da Lei 8.666/1993 e a caracterização da imperiosa necessidade do estabelecimento de critérios diferenciadores que permitam selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração;
- Não: vá para a próxima pergunta;
- Não sei: a) estude melhor sua necessidade, o mercado que pode atendê-la, experiências de outros órgãos e posicionamentos recentes do controle; b) refine a especificação de requisitos e retorne à primeira pergunta;

VI. Contratação direta

27. As características da demanda, do contratante e do mercado em questão definitivamente convencem de que a contratação direta é cabível e simultaneamente mais vantajosa para a Administração, nos termos da Lei 8.666/1993, arts. 24, 25 e 26?(45)

- Sim: poderá optar pela contratação direta, se sua fundamentação for suficiente (Lei 8.666, arts. 24, 25 e 26); senão, procure reavaliar as características da demanda, do contratante e do mercado, refine a especificação de requisitos e retorne à primeira pergunta;
- Não: vá para a próxima pergunta;

VII. Nenhum dos casos anteriores!

28. Existe convencimento de que o sucessivo refinamento da avaliação das características da demanda, do contratante e do mercado não permitirá encaixar a demanda em nenhuma das alternativas anteriores?(46)

- Sim: licite pelo tipo “menor preço” e pelas modalidades previstas na Lei 8.666/1993;
- Não: a) estude melhor sua necessidade, o mercado que pode atendê-la, experiências de outros órgãos e posicionamentos recentes do controle; b) refine a especificação de requisitos e retorne à primeira pergunta;

Breve histórico do direito de preferência nas aquisições públicas

29. A seguir, um breve relato da evolução do conceito de preferência nas aquisições públicas:

- o conceito de preferência aparece pela primeira vez na legislação em 1948, até onde se pôde apurar, claramente vinculado à situação de empate ("igualdade de condições de qualidade e preço") (47).
- em 1984, com a instituição da Política Nacional de Informática, ficou estabelecida a reserva de mercado em favor das empresas brasileiras na área de informática. Nesse momento, o texto legal apontava claramente que a preferência abrangia a equivalência técnica, mas permitia pagar preços maiores aos bens e serviços nacionais (48).
- em 1986, o Decreto-lei 2.300 substituiu as regras licitatórias do Decreto-lei 200/1967, e inseriu o direito de preferência aplicável a todas as contratações, exercido somente nas situações de igualdade de condições pelo critério de julgamento estabelecido em edital (49).
- em 1987, o texto relativo ao direito de preferência foi alterado, passando a admitir o seu exercício nas condições satisfatórias de especificação de desempenho e de qualidade, de prazo de entrega e de garantia. Portanto, o preço de bens e serviços produzidos no país poderia ser maior (50).
- em 1988, a nova Constituição Federal trouxe no art. 171 incorporou o conceito de preferência às empresas brasileiras de capital nacional nas aquisições públicas de bens e serviços, em geral, a ser regulamentado em lei (51).
- em 1991, no entanto, veio a extinção da reserva de mercado para a área de informática, um vez que demonstrou ter sido um política prejudicial para o desenvolvimento tecnológico brasileiro em informática. Ao contrário dos dispositivos então vigentes (Lei 7.232, Decreto 2.300 e 2.360), a redação da nova lei incluiu especificamente o preço entre os elementos para avaliação de equivalência, e revogou o artigo 11 da Lei 7.232 que permitia o pagamento de preços maiores a produtos nacionais, em igualdade de condições técnicas. Por essa razão, reafirmou que o direito de preferência é exercido em condições de igualdade, coerentemente com a extinção da reserva de mercado (52).
- em 1993, a Lei 8.666 veio a substituir o Decreto 2.300, trazendo consigo o conceito de preferência claramente vinculado às situações de empate. Em relação aos bens e serviços de informática, essa lei reconheceu a necessidade de tratamento especial, vez que a regra geral das licitações é a da compra pelo menor preço, fazendo constar a obrigatoriedade da avaliação dos fatores previstos na Lei 8.248/1991 por meio de licitação do tipo "técnica e preço". Nada no texto da Lei 8.666 parece indicar autorização, ainda que por dedução, para que a preferência se dê em condições diferentes do empate (53).
- em 1994, o Decreto 1.070, à guisa de regulamentação do art. 3º da Lei 8.248/1991, fez renascer o conceito de privilégio ao mercado nacional nas compras governamentais de bens e serviços de TI por meio da expansão do conceito de equivalência para abranger uma faixa de 6% de tolerância na avaliação geral e 12% de tolerância no preço (54).
- em 1995, a Emenda Constitucional nº 6 revogou o art. 171 da Constituição, permanecendo muitas dúvidas sobre quais dispositivos legais teriam sido derogados em consequência (55).
- em 2001, a Lei 10.176 prorrogou os incentivos fiscais à área de tecnologia da informação e revalidou, com ajustes, o texto sobre a preferência nas aquisições públicas, novamente evidenciando intenção de conceder preferência nas situações de equivalência inclusive de preço (56).

- em 2004, a Lei 11.077 alterou a redação da Lei 8.248, permitindo a aquisição de bens e serviços comuns de informática por meio de Pregão, restrita aos licitantes que atendam a processo produtivo básico (57).
 - em 2005, sob consulta da Câmara dos Deputados, o TCU se manifestou favorável ao uso do Pregão para licitação de bens e serviços comuns de informática, franqueada a todos os interessados, e atendido o art. 3º da Lei 8.248 por meio da aplicação do direito de preferência nos casos de empate (58).
30. Conclui-se que o direito de preferência deve ser aplicado somente como critério de desempate entre propostas (59).

O direito de preferência e a aplicabilidade do Decreto 1070/94 hoje

31. O Quadro abaixo apresenta a ordem atualizada de preferência para fins de desempate (60).

Lei 8.248/1991	Lei 8.666/1993	Decreto 1.070/1994
	I - produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional; (derrogado:EC6/95)	I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos com significativo valor agregado local por empresa que preencha os requisitos do art. 1º da Lei nº 8.248/91 (derrogado:EC6/95, L10176/2001)
		II - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos por empresa que preencha os requisitos do art. 1º da Lei nº 8.248/91; (derrogado:EC6/95, L10176/2001)
		III - bens e serviços produzidos com significativo valor agregado local por empresa que preencha os requisitos do art. 1º da Lei nº 8.248/91; (derrogado:EC6/95, L10176/2001)
		IV - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos com significativo valor agregado local por empresa que não preencha os requisitos do art. 1º da Lei nº 8.248/91; (“significativo valor agregado local”=“processo produtivo básico”, L10176/2001) (DESNECESSÁRIO)
I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; (Redação dada pela Lei nº 10.176, de 11.1.2001)		V - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos por empresa que não preencha os requisitos do art. 1º da Lei nº 8.248/91;

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)	II - produzidos no País; (Texto derivado da redação original do L8248/1991 acompanha a atualização dada pela L10176/2001)	VI - bens e serviços produzidos com significativo valor agregado local por empresa que não preencha os requisitos do art. 1º da Lei nº 8.248/91; (“significativo valor agregado local”=“processo produtivo básico”, L10176/2001)
	III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras. (derrogado:EC6/95)	VII - outros bens e serviços.
	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)	

32. O critério de desempate, anterior ao sorteio, deve ser claramente explicitado no edital que será dada preferência aos bens e serviços que, mediante documentação do MCT, se comprove (61):

- serem produzidos com tecnologia nacional;
- serem produzidos no Brasil, segundo Processo Produtivo Básico;
- serem produzidos por empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia no país.

Uso do Sistema de Registro de Preços

33. O uso do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços de TI é admissível, desde que se tratem de serviços comuns (62).

Casos especiais de seleção de fornecedores

34. É viável a associação de organizações públicas em consórcio para licitação de objeto de interesse comum com a geração de contratos independentes (63).

3.2.4 - Definição dos critérios de seleção do fornecedor

Atualizado em 20/12/07 22:14:45

O que são critérios de seleção?

1. Em um procedimento licitatório, 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 os licitantes.

Critérios de seleção (avaliação)

2. Toda licitação tem os seguintes grupos de critérios de seleção :

- os **critérios de habilitação** destinam-se à avaliação dos licitantes sob os aspectos de capacidade jurídica, técnica e econômico-financeira, de regularidade fiscal e de regularidade quanto às restrições ao trabalho infantil. O não atendimento aos critérios exigidos de habilitação implica na inabilitação. É vedada a exigência ou valoração de qualquer aspecto habilitatório impertinente ou irrelevante para o objeto pretendido ;
- os **critérios técnicos** destinam-se à avaliação técnica das propostas dos licitantes, sendo essencial que exista demonstração do nexo entre a exigência ou a valoração estabelecida e o benefício que se pretende obter da contratação. São fixados parâmetros técnicos mínimos a serem exigidos, abaixo dos quais qualquer proposta é considerada desclassificada. Nas licitações dos tipo "técnica e preço" e "melhor técnica" deve-se, adicionalmente, estabelecer escalas de valoração dos parâmetros técnicos (para valores melhores que o mínimo exigido) que permitam avaliar a vantagem estritamente técnica de cada proposta. É vedada a exigência ou valoração de qualquer aspecto técnico impertinente ou irrelevante para o objeto pretendido ;
- o **critério de aceitabilidade** destina-se à verificação da compatibilidade dos preços ofertados com o praticado no respectivo mercado.
- o **critério de julgamento das propostas (tipo de licitação)** destina-se à avaliação global das propostas dos licitantes para escolha daquela mais vantajosa, entre as propostas dos proponentes habilitados 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"). É vedada a exigência ou valoração de qualquer aspecto técnico impertinente ou irrelevante para o objeto pretendido ou não previsto no edital.
- o **critério de desempate** destina-se a prover um método para determinação do vencedor de um certame entre aqueles mais bem classificados e empatados, após aplicados todos os critérios anteriores, visto serem todas essas propostas igualmente vantajosas.

Cuidados gerais na concepção dos critérios

3. Em vista dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade e moralidade, a concepção dos critérios de seleção deve atender somente ao interesse público e demonstrar independência em relação a qualquer fornecedor ou fonte de influência, embora seja necessário o contato com o mercado para depreender quais sejam os modelos de prestação de serviços, os padrões usuais de qualidade e desempenho e os preços praticados.
4. A definição de cada critério de seleção deve ser clara e objetiva, adequadamente complementada com a metodologia de avaliação do critério e quais metodologias de trabalho de desenvolvimento serão avaliadas e como o serão. Deve ficar claro

quando determinadas exigências de informação forem meramente indicativas e sem efeito no julgamento das propostas.

5. Todos os critérios utilizados para seleção da proposta mais vantajosa deverão ser suficientemente definidos e justificados para permitir a avaliação pelos licitantes e pelo controle, e deverão ser somente aqueles absolutamente pertinentes e relevantes para o objeto ou item do objeto a que se referem.
6. Deve-se cuidar para que nenhum critério de seleção viole os princípios da legalidade e da competitividade, por exigir ou pontuar a existência na abertura da licitação de condição para a qual o licitantes precisem incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou que potencialmente frustrem o caráter competitivo do certame. Havendo demonstração da necessidade do uso de tais critérios de seleção para correta avaliação da vantagem da proposta, deve-se prever o atendimento da condição requerida ou na assinatura do contrato (e durante a vigência contratual) ou, excepcionalmente, após um prazo suficiente, sob pena de rescisão contratual. São exemplos de exigências ou pontuações ilegais na abertura da licitação: - ter pessoal previamente vinculado (exceto no caso do Responsável Técnico, responsável pela proposta de obra ou serviço de engenharia), mesmo que em quantidades definidas ou com qualificações específicas para verificação de capacidade de atendimento ao futuro contrato; - ter estruturas físicas ou plataformas de operação, como centros de treinamento, plataformas de treinamento a distância, sistema de suporte remoto tipo help desk, telefone 0800, sistema de suporte eletrônico e de gerenciamento de solicitações via web.

I. Cuidados na definição dos critérios de habilitação

7. O foco dos critérios de habilitação é unicamente a verificação das condições mínimas e indispensáveis dos licitantes para contratar com a Administração de forma a garantir o cumprimento das obrigações contratuais, nas dimensões jurídica, técnica, econômico-financeira, fiscal e de responsabilidade social para com menores de idade.
8. Por falta de amparo legal, não se pode exigir o registro de profissionais ou dos atestados técnicos em qualquer conselho profissional (p.ex., no CRA ou no CREA) para fins de habilitação ou seleção técnica.
9. Na fase de habilitação, não se justifica exigir, a título de comprovação de capacidade técnica, atestados de realização de serviços de proporções idênticas ou superiores às do objeto ou exigir número mínimo de atestações.

II. Cuidados na definição dos critérios técnicos

10. Os critérios técnicos gerais para avaliação de propostas técnicas são: • a capacitação e a experiência do proponente; • a qualidade técnica da proposta (compreendendo metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos); • a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a sua execução. Os critérios técnicos específicos para avaliação de propostas técnicas de bens e serviços de informática são: • prazo de entrega; • suporte de serviços; • qualidade; • padronização; • compatibilidade; • especificação de desempenho. A exclusão de quaisquer desses critérios técnicos de seleção por desnecessidade ou irrelevância deve ser justificada.
11. Em todos os tipos de licitação serão definidos os requisitos técnicos obrigatórios (mínimo aceitável em cada dimensão de valoração) que funcionam como critérios técnicos de seleção. Nas licitações do tipo "técnica e preço" e "melhor técnica" são valorados parâmetros superiores aos estabelecidos para os requisitos técnicos obrigatórios, segundo escalas de valoração que reflitam a proporção de benefício

que cada faixa de valoração traz para o objeto, no atendimento estrito do interesse público.

12. Nas licitações em que couber o tipo "técnica e preço", se um elemento do modelo de prestação de serviços (p.ex., o suporte remoto aos técnicos residentes) constituir-se elemento essencial na prestação dos serviços, deve figurar como requisito obrigatório da contratação e não como item pontuável. Porém, se não se constituir elemento essencial, mas puder-se demonstrar que agrega valor ao contrato, pode ser incluído como item pontuável.
13. O nexo de causalidade entre o critério técnico exigido e/ou pontuável e o benefício em termos de favorecimento ao alcance do objetivo da contratação deve estar claramente demonstrado e fundamentado nos autos.
14. Os critérios técnicos, exigidos e/ou pontuáveis, devem ser:
 - consistentes (estruturados de modo a não causar dúvidas sobre o que se está mensurando) ;
 - avaliados segundo métodos consistentes (estruturados de modo a não causar dúvidas sobre como se está mensurando) ;
 - pertinentes ao objeto, relevantes para a avaliação das propostas e estruturados de modo a somente desclassificar as propostas inadmissíveis e, nos casos diferentes do tipo "menor preço", a fazer sobressair as propostas tecnicamente mais vantajosas.
 - balanceados, em atenção ao princípio da eficiência, em relação a **três subgrupos de critérios técnicos**: os baseados na **experiência passada** da licitante, os baseados na sua **situação atual** e os **parâmetros de execução contratual que o licitante pode oferecer na sua proposta técnica**; o peso de cada grupo deve ser balanceado de acordo com o tipo do objeto a ser contratado.
15. Entre outros, são considerados impertinentes ou irrelevantes critérios tais como:
 - valoração do mero tempo de existência ou do mero tempo de experiência da firma ;
 - valoração da mera quantidade de funcionários da firma ;
 - valoração da mera quantidade de serviços realizados sem avaliação de qualidade e desempenho.
16. Aferição de qualidade: é aceitável a adoção de certificado de qualidade, capacidade ou maturidade de processo, emitido por entidades reconhecidas, vedada a pontuação cumulativa por privilegiar as empresas maiores e tomando-se o cuidado de não supervalorizar tal critério de seleção em vista de que trata de aferição indireta da qualidade esperada na prestação dos serviços e que não necessariamente tais certificados impliquem na produção de melhores resultados.
17. Aferição de desempenho: é aceitável a avaliação de desempenho mediante atestados de cumprimento de metas em outros contratos.
18. A aferição da experiência dos licitantes por meio de atestados de serviços realizados é aceitável, desde que tomados os seguintes cuidados:
 - a aferição de experiência deve referir-se somente à experiência em serviços e ambientes relevantes para o objeto do contrato e somente em número de áreas, tipos ou recursos suficiente para comprovação da experiência do licitante ;
 - deve-se permitir o somatório de atestados nos casos em que a aptidão técnica dos licitantes pode ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado ;
 - deve-se permitir a apresentação de atestados referentes a mais de um contrato nos casos em que a aptidão técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada mediante a comprovação de prestação de serviços em vários contratos ;
 - deve-se evitar a supervalorização da experiência no balanço geral da pontuação técnica possível, a exigência de número excessivo de atestados de experiência para obter pontuação nesse quesito ou a pontuação progressivamente proporcional ao número de atestados apresentados, considerando que a experiência não necessariamente

indica melhor desempenho e que esse critério restringe a competitividade do certame ;

- deve-se evitar estabelecer qualquer limitação temporal para aceitação de atestados de realização de serviços ;
- deve-se evitar estabelecer qualquer distinção ou tratamento desigual entre atestados de serviços prestados a organizações públicas e atestados de serviços prestados a organizações privadas.

III. Cuidados na definição do critério de aceitabilidade

19. Na fase de julgamento de propostas, o gestor de TI pode solicitar a rejeição de proposta baseado na incompatibilidade de preços de insumos ou salários (sobrepço ou subpreço) com o mercado. Os preços mínimos de insumos ou salários referem-se ao mínimo efetivamente praticado no mercado com base em levantamento, e não em preços médios ou preços "considerados justos".
20. Cabe a cada licitante a demonstração da compatibilidade de seu preço, unitário e global, com o praticado no mercado.
21. Em vista do princípio da legalidade, pode-se fixar piso salarial idêntico ao piso estabelecido legalmente, mas jamais acima deste, para não comprometer a competitividade e frustrar a possibilidade de obtenção de preços menores. Por essa razão, a fixação de pisos salariais melhores jamais poderá ser utilizada na intenção de garantir ou melhorar o cumprimento do objeto contratual, visto que inúmeros outros fatores podem afetar o desempenho dos trabalhadores da entidade contratada, como benefícios e participações, e que tal medida, além de configurar ingerência da Administração sobre a gestão da contratada, coloca em desvantagem as cooperativas, cujos trabalhadores não recebem salário propriamente dito por inexistir a relação de emprego.

IV. Cuidados na definição do critério de julgamento

22. Nas licitações de "menor preço", o critério de julgamento é o menor preço entre as propostas classificadas de licitantes habilitados ou, no caso de Pregão, a primeira proposta, em ordem ascendente de preço após o encerramento da fase de lances, que atenda aos requisitos técnicos mínimos obrigatórios e aos requisitos de habilitação.
23. Nas licitações do tipo "técnica e preço", o critério de julgamento é a maior nota de avaliação, que resulta de uma ponderação entre os aspectos técnicos e o preço. Como, nesse caso, a escolha dos critérios técnicos de avaliação e seus respectivos pesos e a escolha dos fatores de ponderação dos índices técnico e de preço são discricionários ao gestor, cabe recomendar uma série de cuidados:
 - os critérios técnicos aferidos por meio de quantidades devem ser valorados por meio de faixas ou escalas de valoração proporcionais ao benefício trazido pelo aspecto mensurado ;
 - o balanço de ponderação entre técnica e preço deve ser proporcional à complexidade do respectivo objeto ou item do objeto.

Cuidados na definição do critério de desempate

24. Eventualmente, duas ou mais propostas poderão empatar (em sentido estrito) em termos da vantagem que representam para a Administração aferidos pelo critérios de julgamento estabelecido em edital. Nesses casos, a medida mais isonômica possível seria o sorteio entre tais propostas, porém a Lei 8.666/1993 estabeleceu que antes do sorteio deve ser dada oportunidade ao mercado interno brasileiro por meio do conceito de preferência, à guisa de

política de incentivo coerente com o art. 171 da Constituição Federal, então vigente (42).

3.2.5 - Definição do modelo de gestão do contrato

Atualizado em 20/12/07 22:14:51

O que é um modelo de gestão do contrato?

1. Modelo de gestão do contrato é o conjunto de objetivos, responsabilidades, atores, papéis e processos que visam à garantia da produção dos resultados e benefícios projetados que justificaram a contratação. Ele é a base para a construção do contrato pela área jurídico-administrativa, que será executado pela área de TI.

Diretrizes para a concepção de um modelo de gestão

2. A Administração atua como consumidor nas relações contratuais que firma com terceiros para execução indireta. Por isso, o modelo de gestão do contrato deve caracterizar a relação contratual exclusivamente como prestação de serviços e jamais permitir qualquer caracterização de fornecimento de mão-de-obra, evitando aspectos tais como: • subordinação dos empregados da contratada à contratante; • pessoalidade ou habitualidade; • ressarcimento de salários, despesas de transporte, viagem ou hospedagem; • benefícios como os de alimentação; • gestão dos serviços pela contratante e não pelo preposto da contratada.
3. Um modelo de gestão deve permitir e desenvolver um relacionamento cliente-fornecedor caracterizado: • pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho; • pela harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; • pela educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo; • pelo incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços.

Elementos essenciais de um modelo de gestão de contrato

4. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um gestor do contrato, especialmente designado para representar a Administração, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.
5. As obrigações e a responsabilização do gestor fiscalizador devem estar claramente definidas no modelo de gestão. Sugere-se a lista constante do Manual do Gestor de Contratos do STJ: "*• IV - abrir pasta para cada contrato, visando arquivar eventuais termos aditivos; • V - controlar o prazo de vigência do instrumento contratual sob sua responsabilidade, e encaminhar o processo administrativo à unidade de contratos, nos prazos descritos no item 3.5 deste Manual, com a solicitação de prorrogação; • VII - encaminhar à unidade de contratos, após a confirmação de recursos disponíveis pela unidade de programação orçamentária, com antecedência mínima de 120 dias do término da garantia do fabricante, processo administrativo com o projeto básico para contratação de serviços de manutenção; • VIII - verificar se a entrega de materiais, execução de obras ou a prestação de serviços será cumprida*

integral ou parceladamente; • IX - anotar em formulário próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (conforme modelos sugeridos - anexo III); • X - manter controle atualizado dos pagamentos efetuados, em ordem cronológica, observando para que o valor do contrato não seja ultrapassado (conforme modelo sugerido anexo II); • XI - receber e atestar as notas fiscais e encaminhá-las à unidade competente para pagamento; • XII - solicitar à unidade de programação orçamentária disponibilidade de recursos para o pagamento de valores que tenham extrapolado o valor do contrato e necessitem de reconhecimento de dívida; • XIII - acompanhar a evolução dos preços de mercado referentes ao objeto contratado e informar à unidade competente as oscilações bruscas; • XIV - comunicar à unidade competente, formalmente, irregularidades cometidas passíveis de penalidade, após os contatos prévios com a contratada (conforme modelo sugerido anexo IV); • XV - solicitar à unidade competente esclarecimentos de dúvidas relativas ao contrato sob sua responsabilidade; • XVI - informar à unidade de programação orçamentária e financeira, até 15 de dezembro de cada ano, as obrigações financeiras não liquidadas no exercício, visando à obtenção de reforço, cancelamento e/ou inscrição de saldos de empenho à conta de restos a pagar; • XVII - encaminhar à unidade de programação orçamentária e financeira até o mês de novembro de cada exercício os pedidos de empenhamento para os contratos ainda em vigor no exercício seguinte; • XVIII - autorizar, formalmente, quando do término da vigência do contrato, a liberação da garantia contratual em favor da contratada; • XIX - manter sob sua guarda os processos de contratação; • XX - verificar se o prazo de entrega, especificações e quantidades encontram-se de acordo com o estabelecido no instrumento contratual; • XXI - receber, provisória e definitivamente, as aquisições, obras ou serviços sob sua responsabilidade, mediante termo circunstanciado, quando não for designada Comissão de Recebimento ou outro servidor; • XXII - comunicar à unidade competente eventuais atrasos nos prazos de entrega e/ou execução do objeto, bem como os pedidos de prorrogação, se for o caso; • XXIII - zelar pela fiel execução da obra, sobretudo no que concerne à qualidade dos materiais utilizados e dos serviços prestados; • XXIV - acompanhar o cumprimento, pela contratada, do cronograma físico-financeiro; • XXV - receber as etapas de obra mediante medições precisas e de acordo com as regras contratuais; • XXVI - apresentar, mensalmente ou quando solicitado, relatório circunstanciado de acompanhamento de execução da obra; • XXVII - manter, no local da obra, Livro-Diário, e registrar todas as ocorrências relevantes; • XXVIII - encaminhar à unidade de contratos pedido de alteração em projeto, serviço ou de acréscimos (quantitativos e qualitativos) ao contrato, acompanhado das devidas justificativas e observadas as disposições do artigo 65 da Lei n. 8.666/1993; • XXIX - estabelecer prazo para correção de eventuais pendências na execução do contrato e informar à autoridade competente ocorrências que possam gerar dificuldades à conclusão da obra ou em relação a terceiros; • XXX - encaminhar à autoridade competente eventuais pedidos de modificações no cronograma físico-financeiro, substituições de materiais e equipamentos, formulados pela contratada; • XXXI - confrontar os preços e quantidades constantes da nota fiscal com os estabelecidos no contrato; • XXXII - encaminhar junto à fatura/nota fiscal, a nota fiscal de simples remessa ou o rol dos materiais utilizados na obra pela contratada; • XXXIII - cientificar à autoridade competente, com antecedência mínima de sessenta dias, da possibilidade de não conclusão do objeto na data aprazada, com as devidas justificativas; • XXXIV - elaborar projeto básico para todos serviços de engenharia complementares; • XXXV - realizar, juntamente com a contratada, as medições dos serviços nas datas estabelecidas, antes de atestar as respectivas notas fiscais." Entretanto,

considerando que a segregação de funções é uma boa maneira de implementar o princípio da moralidade, e considerando que os arts. 67, 73 e 74 da Lei 8.666/1993 separam o recebimento provisório do recebimento definitivo de serviços, parece mais adequado que primeiro o fiscalizador emita termo circunstanciado de recebimento provisório, em até 15 dias, e que depois a pessoa ou comissão indicada para efetuar o recebimento definitivo examine detalhadamente o objeto ou a parcela entregue para verificação do atendimento às exigências contratuais. A nota fiscal (ou a fatura) poderá ser objeto do segundo exame, mas certamente não do primeiro. Aliás, é mais conveniente que a nota fiscal de serviços seja emitida somente após o recebimento definitivo, visto que, havendo rejeição total ou parcial dos serviços, fica a nota fiscal previamente emitida a apontar para valor que não poderá ser aceito pela Administração, mas que já terá gerado efeito tributário.

6. O modelo de gestão deve deixar clara: • a vinculação do contrato ao edital (ou convite) de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu e à proposta vencedora; • a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos; • a obrigação da contratada 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.
7. O núcleo do modelo de gestão contratual deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:
 - procedimentos para alocação e desalocação de profissionais, quando for o caso de contratos baseados em postos de trabalho (o que deve ser evitado), contemplando: I) procedimentos de solicitação de preenchimento de posto de trabalho; II) procedimentos de verificação das análises procedidas pela contratada: • quanto à qualificação técnica mínima aceitável; • quanto aos antecedentes criminais, perfil psicológico, histórico de trabalho, recomendações pessoais e comprovação de experiência; • quanto ao conhecimento das políticas e normas da contratante e assinatura de termo de compromisso de conduta para com a política de segurança da informação; III) procedimentos de solicitação de substituição de profissional em razão de má conduta (quanto ao desempenho, este deve ser gerido pela contratada); IV) procedimentos de solicitação de extinção de posto de trabalho.
 - definição dos parâmetros de gestão, tais como prazos de atendimento de demanda, critérios de aceitação de serviços e valores dos níveis de serviço definidos ;
 - procedimentos para solicitação de serviços e avaliação dos serviços prestados ;
 - métodos de avaliação da qualidade dos serviços prestados e dos produtos entregues ;
 - procedimentos de medição, faturamento e atestação (prazos e requisitos) ;
 - procedimentos de verificação de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação, bem como da manutenção dos requisitos técnicos (mínimos ou pontuados) que permitiram seleção da proposta ;
 - procedimentos de comunicação entre os contratantes;
 - procedimentos de tratamento das anormalidades, tais como falhas de serviço, problemas cadastrais, negativação etc.;
 - procedimentos para avaliação dos resultados do contrato e dos benefícios auferidos ;
 - procedimentos de divulgação das informações relativas ao vínculo contratual.

Garantias

8. O modelo de gestão deve incluir cláusulas referentes à garantia dos serviços prestados e à obrigatoriedade da reparação dos danos causados ao contratante por defeitos relativos à prestação dos serviços.

Cláusulas de proteção patrimoniais e morais (serviços e imagem)

- 9.** O modelo de gestão do contrato deve incluir cláusulas de proteção patrimoniais e morais do contratante, tais como :
- ocupação da estrutura da contratada em caso de ameaça à continuidade de serviços essenciais ;
 - vedação absoluta à propaganda ou divulgação pública de quaisquer aspectos relacionados ao contrato, sem prévia autorização do contratante.

Penalidades e rescisão

- 10.** O modelo de gestão deve incluir cláusulas de sanção administrativa e as condições de rescisão contratual, bem como os procedimentos de apuração de desvio de normalidade (anotação de ocorrências), de apuração de responsabilidades e tentativa de recuperação e retorno à normalidade, de cálculo da sanção aplicável e de encaminhamento para a autoridade administrativa competente para aplicá-las.

Propriedade intelectual e transferência de tecnologia

- 11.** O modelo de gestão contratual deve incluir cláusulas e procedimentos que garantam:
- o direito sobre software ou qualquer produto intelectual desenvolvido em razão da contratação ;
 - a transferência da tecnologia empregada na consecução dos serviços, quando previsto, por meio de mecanismos para absorção e fixação dos conhecimentos pelas pessoas do quadro permanente do contratante, além da documentação técnica.

Processo de iniciação e de transição

- 12.** O modelo de gestão do contrato deve prever os rituais de iniciação e de encerramento do contrato, contemplando, no mínimo:
- na iniciação do contrato, haverá uma reunião entre gerentes da contratada (dirigente e preposto), o dirigente da área de TI, o fiscalizador do contrato, a equipe de planejamento da contratação e o representante do gestor de negócio demandante da contratação, com o fim de esclarecer a necessidade da Administração e o objetivo da contratação, detalhamento do objeto da contratação, o modelo de gestão e o modelo de remuneração, com ênfase nos métodos de comunicação entre os contratantes, de solicitação de serviços e de avaliação dos resultados, nos prazos e nas cláusulas de sanção administrativa.
 - no encerramento ou transição do contrato, haverá procedimentos que assegurem a posse de todos os documentos, informações e conhecimentos necessários à continuidade de negócio do contratante.

Papéis externos à área de TI

- 13.** O modelo de gestão deve incluir os procedimentos de ajuste periódico com os atores externos à área de TI para definição clara de seus processos, papéis e prazos, e ainda para avaliação da conveniência da continuidade do contrato.

3.2.6 - Levantamento e análise de preços de mercado

Atualizado em 20/12/07 22:14:54

Qual o objetivo da fase de análise de preços de mercado?

- 1.** É necessária a análise de preços de mercado para sintetizar duas informações necessárias para a licitação, a estimativa do custo da contratação e o comportamento dos preços no mercado, que servirão para:
- embasar a análise de economicidade da contratação (custo/benefício) ;

- integrar o projeto básico e o edital e embasar a alocação orçamentária ;
- embasar a fixação de preço máximo ;
- embasar a declaração de razoabilidade de preço nas dispensas de licitação ;
- determinar a modalidade da licitação, caso não seja escolhida a modalidade pregão ;
- determinar o valor da garantia e o valor do capital mínimo ou do patrimônio líquido, para fins de habilitação ;
- determinar a necessidade de audiência pública, obrigatória para valores acima de R \$150milhões ;
- determinar, na fase de julgamento, a aceitabilidade de preços em razão da compatibilidade com os preços praticados no mercado e a eventual inexecutabilidade de preço.

Levantamento de preço com todos os detalhes definidos

2. A essa altura do processo de planejamento da contratação, a equipe projetista dispõe de todos os elementos técnicos que caracterizam a contratação, a saber: • caracterização da necessidade da Administração e definição do objetivo da contratação; • definição dos requisitos da contratação; • avaliação das potencialidades do mercado fornecedor do objeto pretendido e estimativa inicial de preço; • definição do modelo de prestação de serviços; • análise do impacto da contratação sobre a organização contratante; • definição do objeto da contratação; • definição do modelo de remuneração; • definição do modelo de seleção do fornecedor; • definição do modelo de gestão do contrato. De posse de todos esses elementos, a equipe projetista deverá realizar um novo levantamento de preços junto ao mercado potencialmente fornecedor e uma nova estimativa de custo da contratação. Deve-se atentar para a necessidade de avaliação abrangente de custo, incluindo também os custos indiretos decorrentes da contratação tais como a manutenção de produtos de natureza intelectual entregues (software, manuais etc.).

Desafios no levantamento de preços

3. É sabido que a obtenção de propostas comerciais detalhadas, confiáveis e no prazo adequado é difícil, pois: • nenhum fornecedor revelará o preço que de fato irá propor licitação, por isso sabe-se, de antemão, que todos os preços levantados de propostas comerciais provavelmente são maiores que os praticados sob concorrência ; • é muito caro preparar uma proposta comercial de boa qualidade (detalhada e confiável), e os fornecedores provavelmente não desejam gastar tempo e dinheiro com propostas comerciais prévias à licitação porque isso não lhes trará qualquer vantagem na licitação (essa é também uma razão para se ter muito cuidado em embasar a razoabilidade de preços em dispensas de licitação com base em propostas comerciais) ; • muitas vezes o desvio padrão do conjunto de preços obtidos em propostas comerciais é muito grande, reduzindo em muito a significância da média aritmética para embasar a tomada de decisão ; • o preço é contextual, e pode ser influenciado pela necessidade dos fornecedores em cumprir metas, pela existência de capacidade ociosa, pelas promoções por tempo limitado, pelo interesse especial em um dado cliente, pelo valor retornado na relação com o cliente (p.ex., obtenção de conhecimento de negócio em uma dada área), pela variação cambial, pela conjuntura econômica, pela expectativa de pagamento em dia ou do rigor com respeito à aplicação de multas etc.;
4. Por todas essas razões, o órgão ou entidade deve desenvolver métodos próprios de avaliação do mercado que lhe permitam alcançar informações mais confiáveis (veja o item "Análise de Mercado" para maiores detalhes).

5. Ao fazer a solicitação de propostas ao mercado por meio de ofício, é importante notificar os fornecedores da obrigatoriedade legal da apresentação de propostas com orçamentos válidos.

3.2.7 - Análise da economicidade da contratação

O que é a análise da economicidade da contratação?

1. Antes de encaminhar a solicitação de contratação, deve ser conduzida análise da economicidade, que é a verificação da capacidade da contratação em resolver problemas e necessidades reais do contratante, da capacidade dos benefícios futuros decorrentes da contratação compensarem os seus custos e a demonstração de ser a alternativa escolhida a que traz o melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário sócio-econômico. Essa análise é bastante conhecida como análise custo/benefício.

O que deve conter a análise de economicidade?

2. Deve-se atentar para a necessidade de avaliação abrangente de custo da contratação, incluindo também os custos indiretos, tais como:
 - elaboração do projeto básico e das especificações, que consome muito esforço de levantamento, definição de modelo de contratação e estimativas ;
 - execução da licitação, que pode se arrastar por meses devido a questionamentos, recursos ou ações na justiça ou cautelares do TCU;
 - atestação das faturas ao longo do tempo, que envolve a verificação dos produtos e serviços entregues e a verificação de recolhimento de contribuições trabalhistas (e.g. seguridade social e FGTS) ;
 - estabelecimento e manutenção do relacionamento entre a empresa terceirizada, a unidade TI do órgão e os usuários dos produtos e serviços oferecidos pela empresa contratada. Diversos problemas podem ocorrer neste relacionamento, tais como funcionários da empresa terceirizada terem dificuldades de marcar reuniões junto aos usuários (e.g. para execução de levantamentos), usuários que não atestam faturas, problemas com funcionários da terceirizada (e.g. furtos; mau uso do telefone, da Internet ou do correio eletrônico);
 - verificações de preços junto ao mercado nas prorrogações dos contratos para fins de avaliação de manutenção da economicidade ;
 - alocação de recursos para a terceirizada. Por exemplo, no caso de prestação de serviços dentro do órgão, há custos relativos a espaço físico (alocação de salas para os funcionários terceirizados), mobiliário (e.g. mesas, cadeiras e armários), equipamentos (e.g. microcomputadores e aparelhos telefônicos), banda de rede interna e externa (e.g. uso da Internet pelos terceirizados), definição de permissões e execução de processos de trabalho para provimento dessas permissões (e.g. permissões para uso de sistemas de informação internos e externos por parte dos terceirizados), insumos para os banheiros, água, café uso de telefone, vagas no estacionamento, vacinas contra a gripe etc.

Metodologia para análise de economicidade

3. Com base na legislação e jurisprudência, na ciência e nas boas práticas da disciplina da administração, na troca de experiências com outros órgãos e entidades e no conhecimento acumulado localmente, a Administração deve desenvolver e formalizar seus métodos de análise de economicidade de contratações.

3.2.8 - Encerramento do planejamento

Atualizado em 20/12/07 22:14:56

O encerramento da fase de planejamento da contratação

1. O projeto de planejamento de uma contratação encerra com a entrega e aceitação dos seguintes documentos:

- Projeto Básico ou Termo de Referência, tanto para licitações quanto para contratações diretas ;
- Relatório sucinto da equipe projetista informando: • um resumo da documentação entregue; • lições aprendidas durante o projeto e que devem permanecer na base de conhecimento para reuso ; • os principais riscos da contratação e sugestões sobre como mitigá-los; • o parecer da equipe projetista sobre a conveniência ou não da contratação; • o termo de encaminhamento à autoridade superior.

Cuidados no encaminhamento do resultado do planejamento da contratação

2. Vários cuidados devem ser tomados no encaminhamento da documentação de planejamento:

- por tratar-se de documentos formais que constarão dos autos de contratação, todas as páginas deverão ser rubricadas pelos membros da equipe projetista;
- todos os papéis de trabalho e documentos intermediários usados na confecção do relatório final e do Projeto Básico/Termo de Referência devem ser devidamente indexados e guardados (para servir a outros projetos de contratação) e adequadamente protegidos (para servir ao exame pelas áreas de controle), de acordo com as normas legais e internas de gestão documental ;
- a autoridade que designou a equipe projetista deverá receber formalmente a documentação e registrar o encerramento da fase de planejamento.

PARTE IV

4 - Seleção e Contratação de Fornecedor

Atualizado em 20/12/07 22:14:57

A atuação da área de TI na fase de seleção e contratação do fornecedor

1. Na fase de seleção e contratação de fornecedor de um serviço demandado, a atuação da área de TI é bem restrita, cabendo à área administrativa a maioria das responsabilidades.
2. O presente modelo dá ênfase às ações empreendidas pela área de TI nessa fase. Outras obras sobre o assunto podem ser consultadas sobre a atuação de outras áreas envolvidas.

Relacionamento com as demais áreas envolvidas

3. A área de TI deve investir esforços para obter um bom relacionamento com todas as unidades envolvidas no processo de contratação, tais como as áreas jurídica, de contratos, de licitação, de controle orçamentário etc., com vistas a: • garantir a existência de uma visão sistêmica do processo de contratação ; • estimular o tratamento dos principais gargalos do processo que possam ocasionar seu mau desempenho ; • estabelecer laços de confiança fundamentais para que o amadurecimento do processo de contratação ocorra e também para enfrentar as situações de questionamento ; • garantir a rastreabilidade das informações relativas ao processo de contratação; • garantir a existência de processos maduros de tratamento de exceções, tais como multas e rescisões contratuais.

4.1 - Formalização do pedido de contratação

Requisitos para a solicitação de contratação

1. O dirigente da área de TI solicitará a contratação pretendida considerando:
 - a razoabilidade dos objetivos de uma contratação e a sua real capacidade de produzir benefícios interessantes à organização e à sociedade ;
 - a compatibilidade do contexto estratégico, político, cultural, técnico, orçamentário etc. que possa afetar a produção dos benefícios pretendidos ;
 - a disponibilidade de servidores adequadamente capacitados para a fiscalização do contrato resultante e de processos de gestão adequados ;
 - a garantia de compromisso dos gestores de negócio envolvidos de que serão adequadamente providos todos os elementos externos à área de TI necessários à consecução dos benefícios pretendidos, tais como orçamento, recursos humanos, prioridade adequada, processos compatíveis de gestão de negócio etc.

Conteúdo da documentação de solicitação de contratação

2. Nas contratações de serviços de TI, o projeto básico deve conter, em detalhes, todos os elementos essenciais à caracterização do objeto, da qualificação de pessoal, dos métodos e prazos de execução, das metodologias de mensuração e da quantificação de demanda máxima dos serviços prestados, e deve possibilitar a avaliação do custo da contratação; tais elementos devem também constar de anexos do contrato com vistas a simplificar o processo de gestão contratual (Lei 8666, 1993, art. 6º, inc. IX; Acórdão 2561-2C, 2004; Acórdão 667-P, 2005).
3. Sugere-se a seguinte estrutura para o documento de solicitação :

- I. Memorando de solicitação, contendo a declaração de objeto, o custo estimado, a justificativa e o objetivo da contratação, e um breve resumo da análise de economicidade, e encaminhando o Projeto Básico ou Termo de Referência;
- II. Projeto Básico ou Termo de Referência, contendo:
 - declaração do objeto;
 - justificativa e objetivo da contratação, com demonstração da coerência entre a licitação em questão e o planejamento institucional e de tecnologia da informação ;
 - apresentação das credenciais técnicas da equipe projetista;
 - requisitos da contratação: apresentação detalhada com justificativas das escolhas feitas;
 - resumo da análise de mercado e das alternativas de contratação;
 - modelo de prestação de serviços, com destaque para os métodos de execução: apresentação detalhada com justificativas das escolhas feitas;
 - resumo da análise de impacto da contratação;
 - modelo de remuneração: apresentação detalhada com justificativas das escolhas feitas;
 - resumo do modelo de seleção de fornecedor (incluindo as contratações diretas);
 - modelo de gestão do contrato: apresentação detalhada com justificativas das escolhas feitas;
 - regime de contratação, custo estimado, classificação orçamentária e análise de economicidade da contratação;
- Anexo I: modelo de seleção de fornecedor (incluindo as contratações diretas): apresentação detalhada com justificativas das escolhas feitas;
- Anexo II: análise de mercado, levantamento de preços e orçamento em planilhas: apresentação detalhada com justificativas das escolhas feitas.
- Anexo III: métodos e padrões do contratante para execução dos serviços;
- Anexo IV: descrição da configuração de ambiente do contratante relativa à prestação de serviços em questão.

A importância do processo de revisão interna

4. É extremamente importante que a documentação de solicitação de contratação seja revisada por pessoa capacitada e experiente e independente da equipe projetista, com vistas a verificar a coerência da documentação, o atendimento aos requisitos negociais, técnicos, legais e regulatórios, a consistência das justificativas apresentadas, da análise de mercado procedida e da estimativa de preço.

A importância do acompanhamento e parecer jurídico

5. É extremamente importante manter um bom relacionamento com a área jurídica e que os pontos de definição jurídica mais difíceis sejam discutidos com essa área durante o desenvolvimento do projeto para evitar retrabalho e perda de tempo. A submissão do projeto de contratação a exame por consultoria jurídica, além de respeitar a lei, provê a oportunidade de melhorar a segurança jurídica da contratação, mas não exime o gestor da responsabilidade de conhecer e aplicar a lei.

Cuidados na construção do documento de solicitação

6. Na composição do documento de solicitação, deve-se atentar para:
- jamais utilizar expressões ou construções ambíguas ou imprecisas ;
 - fazer uso de glossários e normas técnicas sempre que conveniente.
7. Definição do cronograma da contratação.

4.2 - Seleção

Atualizado em 20/12/07 22:15:00

Procedimento de seleção

1. O procedimento de seleção é realizado pela área administrativa formalmente designada para este fim.

Caso geral: Licitação

Abertura do procedimento de licitação

2. 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 o projeto básico aprovado pelo dirigente de TI e encaminhado mediante solicitação formal de contratação.

Preparação do edital

3. A elaboração do edital pela área administrativa deverá contar com o apoio da equipe projetista e atentar para o seguinte :
 - todos os elementos constitutivos do edital e da minuta do contrato deverão estar presentes, com especial destaque para a obrigação de a futura contratada manter todas as condições habilitatórias e as ofertadas na proposta técnica durante a toda a vigência contratual ;
 - quando um objeto puder ser licitado em itens com grande independência entre eles, a constituição de um certame independente para cada item é uma boa prática que pode evitar que os eventos que afetem uma licitação afetem todos os itens simultaneamente, o que poderia ocorrer se todos os itens fossem licitados por meio de um único edital.

Execução de licitação

4. Nenhum membro da equipe projetista deve fazer parte da comissão de licitação, por uma questão de segregação de funções visando à garantia da moralidade.

Cuidados da área de TI durante a execução da licitação

5. A equipe projetista deve ser mantida à disposição da comissão de licitação para auxiliar na resposta a questionamentos, impugnações, representações e denúncias e auxiliar no tratamento das republicações, cancelamentos e suspensões cautelares. A equipe projetista pode (e deve) estar presente à sessão de abertura de envelopes ou de pregão para, sob demanda, auxiliar na resposta a questionamentos técnicos mais simples que surjam durante a sessão.
6. É recomendável que os questionamentos técnicos ou que derivam de definições licitatórias sugeridas pela área de TI também sejam colecionados em uma base de conhecimento para servir à melhoria de redação e a evitar a reincidência em erros de definição na fase de planejamento.
7. A equipe projetista pode ser convocada para análise das propostas técnicas se necessário.
8. Toda participação da equipe projetista no processo de seleção deve ser cuidadosamente registrada nos autos para eventuais esclarecimentos posteriores ao controle, atentando para a imperiosa necessidade de que essa equipe se manifeste conclusivamente apenas com respeito aos aspectos técnicos e, no máximo, com

sugestões nos demais aspectos quando julgar relevante para a boa consecução da contratação.

Audiência pública

9. Caso a Administração promova audiência pública, a equipe projetista deverá estar à disposição para auxiliar, sob demanda da área administrativa, na elucidação das dúvidas apresentadas.

Caso excepcional: Contratação direta

10. Nas contratações diretas, a equipe projetista poderá, somente sob demanda da área administrativa, auxiliar na negociação dos termos contratuais, por uma questão de segregação de funções visando à garantia da moralidade.

4.3 - Assinatura do contrato

Atualizado em 20/12/07 22:15:01

Ajustes finais do termo contratual e assinatura

1. Após a realização dos procedimento de seleção (por licitação ou contratação direta), a área administrativa providenciará a assinatura do termo contratual com a empresa selecionada e a sua publicação. Qualquer ajuste nas cláusulas contratuais deverá ser revisado também pela área de TI para verificação de compatibilidade com os requisitos, com os modelos de prestação de serviços, de remuneração e de gestão do contrato, e outros aspectos porventura relevantes.
2. A recusa do licitante vencedor em assinar o contrato é considerada descumprimento total da obrigação assumida.
3. A formalização do termo contratual é condição para a emissão de empenho e para o início da prestação de serviços.

Publicidade do termo contratual

4. Além da publicação de extrato do instrumento contratual promovido pela Administração, a área de TI deverá publicar em área própria os elementos de acompanhamento de contratações requeridos pelo órgão central de planejamento e orçamento, pelo órgão central do SISP, pelo controle interno e pelo controle externo, além daqueles necessários à transparência e à demonstração da governança de TI para a sociedade brasileira.

PARTE V

5 - Gestão Contratual

Atualizado em 20/12/07 22:15:02

O que é a fase de gestão contratual?

1. A fase de gestão contratual é aquela em que, tendo recebido delegação formal por meio do instrumento contratual, a área de TI assume a responsabilidade de gerenciar a execução do contrato de prestação de serviços de modo a garantir que os resultados e os benefícios pretendidos sejam alcançados, dentro dos custos previstos, ou seja, garantir a eficácia, eficiência, efetividade e economicidade do contrato.

Quem está envolvido na fase de gestão contratual?

2. O gerenciamento da execução do contrato pela área de TI envolve a coordenação das ações de todos os atores envolvidos na produção dos resultados e benefícios do contrato. Esses atores são pessoas vinculadas à contratada ou a outras contratadas cuja ação interfira no contrato em questão, sempre contratadas por meio de preposto ou formalmente à pessoa jurídica em questão, e também pessoas vinculadas ao contratante, como as pessoas da área de TI, da área administrativa, da área jurídica, da área de controle, da área gestora de negócio envolvida ou proprietária do serviço em questão, da liderança da organização e dos usuários dos serviços.

5.1 - Iniciação do Contrato

Atualizado em 20/12/07 22:15:02

O que é a fase de iniciação do contrato?

1. A iniciação do contrato é a fase em que são dispostos e organizados os elementos (pessoas, processos e tecnologias) necessários à realização do objeto e ao alcance do objetivo da contratação. Trata-se de uma fase crítica, pois as falhas de entendimento dos papéis e responsabilidades de cada parte poderão causar prejuízos irreversíveis ao desempenho da contratação.

A reunião de iniciação para alinhamento de expectativas

2. Como boa prática, logo após a imprescindível publicação resumida do instrumento de contrato assinado, o fiscalizador do contrato deve, reunir todos os atores que desempenhem papéis relevantes na contratação para : • checar a compreensão do objetivo, do objeto, do modelo de prestação de serviços, do modelo de gestão, das obrigações e das penalidades; • fazer um cotejamento do edital, do contrato e dos termos da proposta vencedora ; • dar ênfase na necessidade de manutenção das condições habilitatórias e da proposta técnica, incluindo os itens pontuados ; • promover a confirmação de cronogramas (etapas, faturamento etc.).

5.2 - Execução contratual

Atualizado em 20/12/07 22:15:03

Monitoração da execução contratual

1. A monitoração da execução contratual é uma prerrogativa e uma obrigação da Administração, visando à garantia de eficácia, eficiência, legalidade, efetividade e economicidade da contratação.

Encaminhamento de demandas

Atualizado em 20/12/07 22:15:03

A forma de encaminhamento de demandas depende do regime de execução

1. Nas contratações em regime de empreitada integral ou por preço global, a demanda é global e a fase de encaminhamento de demanda deve providenciar todo o seu detalhamento necessário (equivalente a um projeto executivo) utilizando as melhores técnicas de gerenciamento de projetos, conforme as definições do modelo de prestação de serviços e de gestão do contrato.
2. Nas contratações em regime de empreitada por preço unitário ou de tarefa, o objeto é fragmentado em pequenas demandas e a fase de encaminhamento de cada demanda deve providenciar todo o seu detalhamento necessário (no formato de ordem de serviço), conforme as definições do modelo de prestação de serviços e de gestão do contrato.

Elementos necessários ao encaminhamento de demandas

3. Nas contratações em regime de empreitada por preço unitário ou de tarefa, os elementos necessários ao encaminhamento de demandas que constituirão a ordem de serviço são: a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados; b) o volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas; c) os resultados ou produtos solicitados e realizados; d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas; e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação desse valor; g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

O papel do preposto

4. O preposto indicado pelo contratado é a única pessoa autorizada a receber formalmente as demandas encaminhadas.

5.2.1 - Encaminhamento de demandas

Atualizado em 20/12/07 22:15:03

A forma de encaminhamento de demandas depende do regime de execução

1. Nas contratações em regime de empreitada integral ou por preço global, a demanda é global e a fase de encaminhamento de demanda deve providenciar todo o seu detalhamento necessário (equivalente a um projeto executivo) utilizando as

melhores técnicas de gerenciamento de projetos, conforme as definições do modelo de prestação de serviços e de gestão do contrato.

2. Nas contratações em regime de empreitada por preço unitário ou de tarefa, o objeto é fragmentado em pequenas demandas e a fase de encaminhamento de cada demanda deve providenciar todo o seu detalhamento necessário (no formato de ordem de serviço), conforme as definições do modelo de prestação de serviços e de gestão do contrato.

Elementos necessários ao encaminhamento de demandas

3. Nas contratações em regime de empreitada por preço unitário ou de tarefa, os elementos necessários ao encaminhamento de demandas que constituirão a ordem de serviço são: a) a definição e especificação dos serviços a serem realizados; b) o volume de serviços solicitados e realizados, segundo as métricas definidas; c) os resultados ou produtos solicitados e realizados; d) prévia estimativa da quantidade de horas demandadas na realização da atividade designada, com a respectiva metodologia utilizada para a sua quantificação, nos casos em que a única opção viável for a remuneração de serviços por horas trabalhadas; e) o cronograma de realização dos serviços, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; f) custos da prestação do serviço, com a respectiva metodologia utilizada para a quantificação desse valor; g) a avaliação da qualidade dos serviços realizados e as justificativas do avaliador; e h) a identificação dos responsáveis pela solicitação, pela avaliação da qualidade e pela ateste dos serviços realizados, os quais não podem ter nenhum vínculo com a empresa contratada.

O papel do preposto

4. O preposto indicado pelo contratado é a única pessoa autorizada a receber formalmente as demandas encaminhadas.

5.2.2 - Monitoração técnica da execução

Atualizado em 20/12/07 22:15:04

Monitoração técnica: foco na eficácia e na eficiência

1. A monitoração técnica tem foco na eficácia e na eficiência da contratação. A eficácia é a medida do cumprimento dos objetivos da contratação, enquanto a eficiência é a medida da minimização dos custos da execução contratual ou nos custos decorrentes dela.

Procedimentos de monitoração técnica

2. O fiscalizador do contrato na área de TI deve verificar:
 - se o contratado mantém todas as condições originais de habilitação técnica e de atendimento aos requisitos técnicos obrigatórios ou pontuáveis avaliados no procedimento licitatório ;

- se os serviços executados são somente aqueles previstos no instrumento contratual ;
- se os níveis de serviço acordados estão sendo cumpridos ;
- se a qualidade dos serviços prestados está compatível com o exigido pelo contrato ou pela proposta técnica da contratada ;
- se os procedimentos de segurança da informação são adequadamente atendidos.

3. É conveniente que o fiscalizador:

- mantenha reuniões periódicas com o contratado a fim de cotejar as percepções sobre o andamento da execução contratual, identificar os principais pontos problemáticos e definir planos de ajuste e melhoria ;
- independentemente do processo de atestação, registre em base de dados de ocorrências e notifique, o mais cedo possível e por meio da autoridade superior, todos os desvios de normalidade na execução do contrato.

Encaminhamento de proposta de apenação

- 4.** Independentemente do posicionamento da autoridade superior, o fiscalizador do contrato deve propor apenação quando houver descumprimento contratual ou prejuízos de qualquer origem de responsabilidade da contratada.

Capacitação e disponibilidade de fiscalizadores

- 5.** O dirigente de TI deverá manter pelo menos um fiscalizador titular e outro substituto para cada contrato vigente, cuidando para que não ocorra ausência simultânea.
- 6.** O fiscalizador de um contrato pode ser auxiliado por empresa especializada ou autora do projeto básico, quando previsto e devidamente contratado.
- 7.** O treinamento de servidores para o exercício de fiscalização contratual deve ser considerado uma prioridade estratégica da área de TI, em vista dos graves impactos que a má gestão pode causar.

5.2.3 - Atestação técnica

Atualizado em 20/12/07 22:15:05

A importância da atestação técnica

- 1.** A atestação técnica é o registro formal de recebimento provisório promovido pelo fiscalizador, com ciência do contratado, que significa o reconhecimento do cumprimento técnico do objeto ou de cada parcela remunerável do objeto, segundo o cronograma físico-financeiro. É o elemento imprescindível para que a área administrativa promova o ato de liquidação da despesa.

Cuidados importantes na atestação técnica

- 2.** Em vista da possibilidade de rejeição dos serviços prestados e da retenção de pagamento, a fatura dos serviços deve ser emitida somente após a atestação técnica, para evitar problemas na contabilização de impostos e contribuições, especialmente as de natureza previdenciária. A atestação técnica deve ser comunicada ao contratado para fins de faturamento, e encaminhada formalmente à área administrativa para avaliação de outros aspectos pertinentes, registro da liquidação da despesa e pagamento. A atestação técnica representa o recebimento provisório do objeto ou de parcela deste, segundo o cronograma físico financeiro, e a autorização para emissão da fatura correspondente. Por esta razão, a atestação técnica deve corresponder a um termo circunstanciado de recebimento provisório, e não a assinatura sobre fatura emitida, a qual deverá ser encaminhada diretamente à área administrativa.

Mensuração do serviço prestado e proposta de glosa

3. Cabe ao fiscalizador do contrato a mensuração dos serviços prestados e a proposição de glosa, relativa ao pagamento global ou parcela, em razão de insuficiência na medição, segundo as regras estabelecidas em contrato.
4. O fiscalizador do contrato tem 15 dias, após comunicação por escrito da contratada, para emitir o termo de recebimento provisório (atestação técnica) de serviços.

Rastreabilidade da verificação de execução e mensuração dos serviços

5. Recomenda-se que o fiscalizador na área de TI mantenha registros próprios que assegurem:
 - o registro de todas as evidências de cumprimento da obrigação remunerável ;
 - o registro de todas as evidências de descumprimento de obrigação contratual e das respectivas comunicações ao preposto do contratado;
 - a guarda desses registros de forma a permitir a fácil recuperação para fins de auditoria e análise do desempenho da contratação;
 - a transcrição para o termo de recebimento provisório nos autos de fiscalização da execução contratual contendo os seguintes elementos: resumo da atividade de monitoração no período; mensuração da quantidade de serviços prestados e a demonstração da compatibilidade com o cronograma físico-financeiro; avaliação da qualidade dos serviços prestados segundo o método previsto em contrato; a indicação das ressalvas, ocorrências e glosas necessárias.

5.2.4 - Monitoração administrativa do contrato

Atualizado em 20/12/07 22:15:06

Monitoração administrativa: foco na legalidade, na efetividade e na economicidade

1. A monitoração administrativa do contrato é a atividade a cargo da área administrativa, com apoio do fiscalizador na área de TI, que provê a garantia de que o contrato em execução:
 - atende ao objeto contratual (eficácia);
 - consome a menor quantidade possível de recursos (eficiência);
 - atende integralmente à legislação em vigor (legalidade);
 - atinge os objetivos da contratação e contribui suficientemente para a obtenção dos benefícios pretendidos (efetividade);
 - promove o melhor balanço custo/benefício possível, considerado o contexto em que se insere (economicidade).

Cuidados na monitoração administrativa

2. Na monitoração administrativa, devem ser verificados os seguintes aspectos, entre outros:
 - aspectos trabalhistas, tais como: regularidade no recolhimento dos encargos trabalhistas e previdenciários; presença do preposto do contratado e inexistência de subordinação direta ou de pessoalidade/habitualidade indevida; inexistência de desvio de função dos empregados do contratado; inexistência de qualquer tipo de ingerência administrativa da Administração sobre o contratado ;
 - aspectos fiscais, como a regularidade regularidade cadastral junto à Fazenda Pública;
 - manutenção das condições habilitatórias e técnicas obrigatórias ou pontuadas, e cumprimento da proposta técnica ;
 - atendimento aos normativos internos;
 - verificação da continuidade da vantajosidade da contratação, em periodicidade considerada suficiente (anualmente, por exemplo) e segundo método de avaliação adequado.

3. Nos contratos de prestação de serviços em que empregados da contratada laboram regularmente nas dependências do contratante, a manutenção do contrato e a realização dos pagamentos são vinculadas à comprovação, pela contratada, do recolhimento das contribuições sociais relativas a cada um desses empregados especificamente.

A participação da área de TI na monitoração administrativa

4. Cabe ao fiscalizador na área de TI prestar o devido apoio à área administrativa com os seguintes procedimentos:

- encaminhamento das demandas de serviços ao contratado sob registro;
- registros de todas as ocorrências da contratação ;
- avaliação dos serviços prestados sob os aspectos da quantidade e da qualidade, em conformidade com o estabelecido em contrato ;
- recebimento provisório com emissão de termo de recebimento circunstanciado;
- encaminhamento de propostas de glosa ou apenação, quando necessário ;
- sugestão de encerramento do contrato ou renegociação de preço para baixo quando necessário.

Rastreabilidade da participação da área de TI monitoração administrativa

5. Toda colaboração da área de TI no processo de monitoração administrativa deve ser formalmente registrado para fins de exame pelas instâncias de controle.

5.2.5 - Avaliação de problemas e ajustes do contrato

Atualizado em 20/12/07 22:15:07

O tratamento de problemas

1. Embora o tratamento de problemas da execução em reuniões seja uma boa prática, não se pode prescindir do adequado registro formal das ocorrências da execução contratual para fins de prova.

Cuidados nas alterações contratuais

2. Em circunstâncias especiais, o termo contratual pode ser alterado, devendo-se tomar os seguintes cuidados :

- imutabilidade da essência do objeto ;
- limite de aumento do valor do contrato restrito a 25% do valor, admitida excepcionalidade acima desse valor ;
- não pode haver alteração dos elementos técnicos da execução sem o correspondente reflexo sobre o valor da contratação, para cima ou para baixo ;
- em contratos que reflitam a variação cambial, deve-se solicitar redução de valores contratuais quando ocorre a valorização da moeda nacional.

5.3 - Encerramento e transição contratual

Atualizado em 20/12/07 22:15:08

O que é a fase de encerramento do contrato?

1. A fase do encerramento do contrato se destina à execução de procedimentos específicos que assegurem :
- que haja continuidade de serviços durante a fase de encerramento, quando se tratar de serviços contínuos ou de substituição de contratado ;

- o adequado tratamento dos aspectos legais da contratação ;
- a adequada transferência de recursos, conforme os procedimentos pré-estabelecidos ;
- a adequada transferência de pessoas, conforme os procedimentos pré-estabelecidos ;
- a adequada transferência de conhecimento, conforme os procedimentos pré-estabelecidos.

Motivos para rescisão antecipada do contrato

2. São motivos para a rescisão antecipada do contrato:

- a inexecução total ou parcial do contrato ;
 - defeito persistente na execução do contrato.
3. Na rescisão antecipada, a Administração poderá assumir o objeto do contrato e os recursos do contratado necessários à sua execução, reter créditos e executar garantias e multas devidas.

Cuidados na liquidação da despesa

4. No encerramento do contrato, a equipe especialmente designada para emitir o termo de recebimento definitivo deverá assegurar-se da adequada liquidação de todas as obrigações, por meio de procedimento adequadamente planejamento e de relatório detalhado.

Cuidados com a continuidade de serviços

5. No caso de serviços continuados, deve-se planejar cuidadosamente a transição entre contratados, de modo a assegurar:

- que o risco de descontinuidade de serviços ou mesmo a queda no nível dos serviços seja minimizada ;
 - que o prazo de transição seja suficiente para não haver interrupção de serviços ;
 - que os serviços pagos a cada contratado sejam correspondentes ao projetado no plano de transição aprovado, evitando o pagamento ao contratado anterior por serviços já encerrados e transferidos;
 - que os riscos de sabotagem ou não cooperação por parte do contratado anterior sejam minimizados;
 - que as responsabilidades do novo contratado na fase de encerramento do contrato anterior sejam claramente definidas, evitando a alegação de dificuldades para implementação do novo contrato.
6. Em casos excepcionais, sob justificativa e autorização, a Administração poderá prorrogar o contrato além do prazo regular ou contratar diretamente durante a fase licitatória para nova contratação.

Cuidados com a transferência de recursos

7. Deve-se atentar para a recuperação ou transferência de recursos de propriedade do contratante, tais como :

- bens físicos, como computadores, equipamentos de rede, mobiliário, livros etc.;
- licenças de programas de computador, como software básico e software ferramental;
- serviços de conexão de dados, serviços 0800, mesa PABX ou ramais virtuais etc.

Cuidados com a transferência de pessoas

8. Na saída de empregados do contratado ou na sua transferência para a empresa sucessora, deve-se atentar para :

- remover todos os perfis de acesso relacionados ao contrato em descontinuação, sendo necessária uma nova submissão de solicitação de concessão de perfil pelo preposto da nova empresa contratada, mesmo quando o empregado for o mesmo;

- assegurar-se da troca de todas as senhas que porventura pudessem ser de conhecimento dos empregados do contratado, particularmente aquelas utilizadas para a operação de usuários virtuais, as de administração da rede e as senhas-mestras de sistemas aplicativos do contratante;
- assegurar-se da devida guarda do LOG relativo às ações dos empregados do contratado nos sistemas do contratante pelo prazo conveniente.

Cuidados com a transferência de conhecimento

9. Na saída de empregados do contratado, deve-se atentar para :

- assegurar-se de que um todo o conhecimento de arquitetura e operação da infraestrutura e dos sistemas do contratado tenha sido adequadamente transferido;
- assegurar-se de que esse conhecimento tenha sido absorvido pela equipe interna.

Cuidados especiais com a propriedade intelectual

10. Deve-se assegurar a efetiva posse dos direitos de propriedade intelectual de todos os produtos intelectuais produzidos em decorrência do contrato, tanto daqueles produzidos pelos empregados da contratada, quanto daqueles produzidos pelos empregados ou servidores da contratante.

Cuidados especiais com a segurança da informação

11. No encerramento contratual deve-se dar especial atenção :

- ao cancelamento de chaves de acesso a sistemas;
- à recuperação das chaves de acesso aos ambientes físicos (chaves, crachás, tokens etc.);
- à recuperação de todos os documentos classificados ou que devam permanecer com o contratante (modelos de dados e de objetos, arquitetura de ambiente, códigos fonte, configurações, roteiros de "deployment", "scripts", bases de conhecimento, "logs", erros conhecidos, bases de ocorrências etc.).

PARTE VI

6 - Controle e Governança

Atualizado em 20/12/07 22:15:10

O que é Governança?

1. O cerne da boa governança de TI está em assegurar que sejam atribuídas responsabilidades claras para todas as pessoas envolvidas no processo de gestão e uso da TI na organização e que efetivamente todas essas pessoas se comportem como esperado, de modo que os benefícios da TI sejam efetivamente alcançados.
2. A responsabilidade pela decisão estratégica de gastos na área de TI deve ser compartilhada pelas unidades de negócio beneficiadas ou demandantes.

O que é Controle?

3. O controle é um princípio fundamental da Administração Federal, a ser aplicado em todos os níveis e órgãos, e consiste na comparação sistemática entre o funcionamento previsto da organização e aquele efetivamente verificado, entre o que foi planejamento e o que é efetivamente realizado, gerando subsídios para correção dos desvios verificados.

6.1 - Monitoração interna e aprendizado

Atualizado em 20/12/07 22:15:10

Por que ter processos de monitoração da governança e aprendizado?

1. A avaliação contínua da gestão e do uso de TI por meio de controles específicos e o aprendizado contínuo para evitar problemas e riscos e aproveitar melhor as oportunidades (grupo ME do COBIT) são necessários para alcançar níveis de maturidade mais elevados e para caracterizar uma gestão genuinamente preocupada com o atendimento dos princípios constitucionais da EFICIÊNCIA e da ECONOMICIDADE.

Quais são os processos internos de governança de TI?

2. Os processos internos de governança de TI são :
 - ter um arcabouço de governança de TI definido ;
 - promoção do alinhamento estratégico da TI ao negócio institucional ;
 - garantir que as ações de TI produzem o máximo valor para o negócio institucional ;
 - gerenciar os recursos de TI ;
 - gerenciar os riscos relacionados com TI ;
 - gerenciar o desempenho dos processos de TI ;
 - realizar avaliações de TI independentes.
3. Para alcançar governança das contratações de serviços de TI, deve-se atentar para:
 - ter procedimentos claros de avaliação do desempenho e dos resultados advindos da contratação de serviços de TI ;
 - ter processos claros de monitoração e melhoria dos controles internos relacionados aos serviços contratados ;
 - ter processos claros de mapeamento e internalização do conhecimento sobre os requisitos legais e regulatórios que afetam as contratações de TI.

4. O processo de avaliação dos resultados das contratações deve ser formal e embasar as prorrogações contratuais.

6.2 - Transparência

Atualizado em 20/12/07 22:15:12

Transparência como requisito legal

1. A transparência do procedimento licitatório, bem como da documentação que o suporta é uma exigência legal.

Transparência como elemento de governança

2. Também é bastante recomendável que a área de TI publique seu referencial estratégico, seu plano de ações e seu plano de compras e contratações, assim também as informações relativas à execução dos contratos.

6.3 - Monitoração externa

Atualizado em 20/12/07 22:15:12

Qual a importância do bom relacionamento da área de TI com as instâncias externas de controle?

1. A publicidade dos atos relacionados à formalização de contratos é condição obrigatória e um dos elementos que sinalizam o desejo do gestor em manter a sua "accountability" junto à sociedade e ao sistema de controle.

A origem dos sistemas centrais de gestão de atividades auxiliares

2. As atividades auxiliares são aquelas necessárias ao funcionamento de todos os órgãos e entidades da Administração e que, pela sua similaridade, mereçam coordenação e padronização.
3. Entre as instâncias de controle no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, podem-se citar:
 - o Conselho Nacional de Justiça ;
 - o Conselho da Justiça Federal ;
 - o Conselho Superior da Justiça do Trabalho ;
 - o Conselho Nacional do Ministério Público.

Interação com o Sistema de Planejamento e Orçamento

4. O gestor de TI garantirá total transparência de suas informações relativas às contratações (objetivos, benefícios esperados, orçamentos previstos, resultados obtidos, relevância etc.) com vista a viabilizar a atuação dos órgãos do sistema de planejamento e orçamento.

Interação com o Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISIP

5. A coordenação centralizada da atividade auxiliar de informática teve sua origem em 1990, em um contexto reformador e de priorização do alcance da eficiência da máquina administrativa por meio da adoção de tecnologia da informação. O sistema central de então chamava-se Sistema de Controle da Informática do Setor Público, sob a responsabilidade da Secretaria da Administração Federal - SAF, diretamente

vinculada à Presidência da República. No mesmo ano, o sistema passou a chamar-se Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática do Setor Público - SISP.

6. Ao órgão central do SISP compete: I - orientar e administrar o processo de planejamento estratégico, coordenação geral e normalização relativa aos recursos de informação e informática da Administração Pública Federal; **II - definir, elaborar, divulgar e implementar, com apoio da Comissão de Coordenação, as políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema e ao processo normativo de compras do Governo na área de informática;** III - promover a elaboração de planos de formação, desenvolvimento e treinamento do pessoal envolvido na área de abrangência do Sistema; IV - incentivar ações prospectivas, visando acompanhar as inovações técnicas da área de informática, de forma a atender às necessidades de modernização dos serviços da Administração Pública Federal; V - promover a disseminação das informações disponíveis, de interesse comum, entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Interação com as instâncias do controle (interno e externo)

7. O gestor de TI deverá manter processos de trabalho especificamente projetados para auxiliar a atividade do controle interno no acompanhamento rotineiro das ações a cargo da área de TI, em especial nas contratações de serviços e de desenvolvimento de sistemas.
8. O gestor de TI deve manter capacidade permanente de atendimento às demandas do controle externo (TCU) , em especial no que tange às compras e contratações de TI.