

Instrução Normativa SLTI/MP nº 4/2010

**Contratações de Soluções de Tecnologia
da Informação**

Esta Apresentação é um resumo do material Distribuído durante

Workshop de Reciclagem da IN04

Realizado Em Brasilia – DF, Dezembro de 2010

**Pelo Núcleo de Contratações de
Tecnologia da Informação**

**Departamento de Serviços de Rede
do Ministério do Planejamento**

Agenda

- 1. Introdução**
- 2. Principais Percepções**
- 3. Principais Melhorias**
- 4. Modelo de Contratação de TI**
- 5. Planejamento**
 - Planejamento Estratégico**
 - Planejamento de TI**
- 6 Plano Diretor de TI**
- 7 Indelegabilidade da Gestão de TI**
- 8 IN 04/2010**
 - Planejamento da Contratação**
 - Seleção do Fornecedor**
 - Gerenciamento do Contrato**
- 9 Conclusão**

Qual o objetivo da Instrução Normativa SLTI/MP n°4?

Revisão da Norma

A Instrução Normativa nº 4/2008 foi um **marco regulatório para a** Administração Pública Federal.

❑ Ela **surgiu de uma série de estudos feitos pelo Ministério do Planejamento por meio** da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI em conjunto com o TCU , visando **aculturar os gestores desta área à utilização do Planejamento como ferramenta principal de governança.**

❑ O **Planejamento que, além de uma obrigação constitucional e legal, tem sido preconizada pelos principais modelos de governança utilizados pelo mercado:** MPS/BR, ITIL e COBIT.

❑ A principal preocupação na criação desta cultura foi a **busca do alinhamento estratégico da área de tecnologia com as áreas finalísticas para uma excelência em eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos**

A partir da IN 4/2008 as contratações de Tecnologia da Informação passaram a ser cada vez mais **vinculadas ao Planejamento Estratégico Institucional dos órgãos do Governo Federal** que por sua vez foram traçados para a **consecução dos objetivos estratégicos desenvolvidos em linha com as ações finalísticas e seus respectivos programas.**

❑ **Este alinhamento dos Planos Diretores de TI aos planejamentos estratégicos é essencial para que o valor da Tecnologia seja cada vez mais evidenciado como uma ferramenta importante para o desenvolvimento das mais diversas áreas do país.**

❑ **A área de TI é responsável por um orçamento em torno de R\$ 12,5 bi, e a estruturação dos processos organizacionais e um melhor aparelhamento processual são iminentes para a devida gestão destes recursos.**

❑ **Com isso, a área de Tecnologia da Informação tornou-se um vetor desta organização e uma precursora deste movimento organizacional para a APF.**

A IN04/2008 ainda apresentava dificuldades para sua utilização plena, assim o Ministério do Planejamento, Instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial através da Portaria nº04, de 13 de maio de 2010

Este Grupo de trabalho seguiu as seguintes etapas:

- Recebimento de sugestões
- Entrevistas com Coordenadores de TI, instrutores e outros integrantes de órgãos do SISP
- Revisão da Norma e modelos associados
- Participação dos grupos de Planejamento da Contratação e Gestão de Contratos
- Audiência e Consulta Pública de 19 de julho a 13 de agosto de 2010.

- Necessidade de detalhamento do escopo das etapas e fases da Norma

- Necessidade de clarificar as atribuições dos atores na Norma

- Dificuldade de envolvimento das áreas de Requisitante da Solução e Administrativa no Planejamento da Contratação e na Gestão de Contratos

- Carência de orientação para inclusão e gestão das sanções administrativas

- Baixo detalhamento da fase de Seleção de Fornecedores

- ❖ **Abrangência: Aplicável ao SISP**
- ❖ **Estrutura geral da Instrução Normativa**
- ❖ **Planejamento da Contratação (Foco Principal)**
- ❖ **Seleção do Fornecedor**
- ❖ **Gerenciamento do Contrato**
- ❖ **Fases, Etapas e Tarefas**
- ❖ **Artefatos (Documentos) resultantes**

Não Mudou

(“Dificuldade de envolvimento das Áreas Requisitante da Solução e Administrativa no Planejamento da Contratação e na Gestão de Contratos”)

- Ampliação do escopo para Soluções de TI – Bens e Serviços

- Criação da Equipe de Planejamento da Contratação
 - Integrante Requisitante
 - Integrante Técnico
 - Integrante Administrativo

- Definição dos papéis de Fiscais Contratuais
 - Fiscal Requisitante
 - Fiscal Técnico
 - Fiscal Administrativo

(“Necessidade de detalhamento do escopo das etapas e fases da Norma e Necessidade de clarificar as atribuições dos atores na Norma”)

- Definição das responsabilidades em cada etapa das fases no processo de contratação
- Criação do Documento de Oficialização da Demanda 

(“Carência de orientação para inclusão e gestão das sanções administrativas”)

- Mais detalhes para definição das sanções administrativas



(“Baixo detalhamento da fase de Seleção de Fornecedores”)

- Mais detalhes na fase de Seleção do Fornecedor



O modelo de contratação de TI se baseia:

- ✓ na **estruturação dos recursos humanos de TI com servidores permanentes e capacitados na gestão de TI** (Acórdãos 786/2006-Plenário e 1.603/2008-Plenário)
- ✓ no **planejamento da contratação**
- ✓ no **parcelamento das Soluções de TI em tantos itens quantos sejam** tecnicamente possíveis, convenientes ao órgão e economicamente viável
- ✓ em **licitação independente (ou adjudicação independente) para cada um dos itens**
- ✓ no estabelecimento de **exigências de habilitação e de avaliação da proposta técnica específicas para cada serviço**

O modelo de contratação de TI se baseia:

- ✓ na **prestação e pagamento por serviços mensurados por resultado alcançado e verificado, e não por horas** trabalhadas
- ✓ na **avaliação de qualidade dos serviços**
- ✓ no **controle efetivo da execução dos serviços** (aperfeiçoamento da gestão do contrato)

Conceito de Planejamento

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

Segundo a teoria clássica da Administração, são funções administrativas essenciais:



O Planejamento é *dever político* do administrador público.

O gestor público tem o dever manejar os recursos públicos da forma mais eficaz e **eficiente possível, de** modo a gerar o maior benefício possível à sociedade

Esse dever só pode ser cumprido com planejamento efetivo **do quê, para quê e como fazer com os** recursos públicos disponíveis.

Planejar é também dever jurídico:

Quem não planeja incorre em inobservância jurídica do disposto no *caput* do art. 37 da CF/1988, pois **age contra o princípio da eficiência:**

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

Planejar é também dever jurídico:

Quem não planeja também incorre em inobservância jurídica do disposto nos artigos 6º, I, 7º e 10, § 7º do Decreto-Lei 200/1967, e ofende, portanto, o princípio da legalidade:

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

I - Planejamento.

(...)”

Planejar é também dever jurídico:

Decreto-Lei 200/1967

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

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

Planejar é também dever jurídico:

Decreto-Lei 200/1967

“Art. 10 (...)

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

Planejar é também dever jurídico:

Acórdão 669/2008 – TCU-Plenário

9.1. recomendar (...) que:

9.1.1. em atenção ao princípio constitucional da eficiência e às disposições contidas no art. 6º, I, do Decreto-Lei nº 200/1967, aperfeiçoe o processo de planejamento institucional no Ministério, de forma a organizar estratégias, ações, prazos e recursos financeiros, humanos e materiais, a fim de minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais do órgão, observando as práticas contidas no critério 2 - Estratégias e Planos do Gespública (Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização);

Planejamento Estratégico

*“O planejamento estratégico é um **processo de determinação dos principais objetivos de uma** organização [ou de uma unidade da organização], **das políticas e estratégias que a governarão, do uso e disponibilização dos recursos para a realização dos objetivos, em que esse processo é composto por premissas, planejamento propriamente dito, implementação e revisão.**”*

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento de Sistemas de Informação e Informática.

São Paulo: Atlas, 2003, p. 20.



Vide art. 3º da IN 4/2010

Níveis de Planejamento Estratégico

Planejamento Estratégico da organização e de TI

artigo 4º

Planejamento Diretor de TI

art. 2º, XXII e 3º

Planejamento da Contratação

artigos 9º a 19

Acórdão 2.471/2008 - Plenário, item 9.4.7

*“9.4.7. em atenção ao Princípio constitucional da Eficiência e às disposições contidas no Decreto-Lei nº 200/1967, art. 6º, I, implante no Ministério um **processo de planejamento institucional** que organize as estratégias, as ações, os prazos e os recursos financeiros, humanos e materiais, além de definir os resultados a alcançar, a fim de **minimizar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e de prejuízo ao cumprimento dos objetivos institucionais do Ministério**, em especial às funções decorrentes de ser o órgão central do Sisg e do Sisp. Devem ser observadas as práticas contidas no critério 2 - Estratégias e Planos do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública);”*

O que é Planejamento de TI?

Processo gerencial administrativo, de identificação e organização de pessoal, aplicações e ferramentas baseadas em tecnologia da informação (recursos de TI), necessários para **apoiar a instituição na** execução de seu plano de negócios e no alcance dos objetivos organizacionais.

O que é Planejamento de TI?

Onde buscar informações para elaborar o Planejamento de TI?

Conveniente é que se tenha o **planejamento estratégico da organização, e, a partir dele, retirem-se as informações** necessárias ao **planejamento de TI, pois são altamente** interdependentes (IN 04/2010, art. 4º).

Cobit 4.1 – Planejar e Organizar (PO)

Este domínio tipicamente ajuda a responder as seguintes questões gerenciais:

- a) As **estratégias de TI e de negócios** estão alinhadas?
- b) A empresa está obtendo um **ótimo uso dos seus** recursos?
- c) Todos na organização entendem os **objetivos de TI**?
- d) Os **riscos de TI** são entendidos e estão sendo gerenciados?
- e) A **qualidade dos sistemas de TI** é adequada às necessidades de negócios?

Para que serve Planejamento de TI?

complementar o planejamento estratégico da organização;

✓ declarar **objetivos e iniciativas estratégicas da área de TI;**

✓ **alinhar as soluções de tecnologia da informação com as metas dos negócios da organização;**

✓ identificar oportunidades de soluções de tecnologia da informação para **aprimorar os negócios da organização;**

✓ definir **planos de ação de TI de curto, médio e longo prazo.**

Para que serve Planejamento de TI?

identificar as **arquiteturas de dados e de infraestrutura que melhor atendam a organização;**

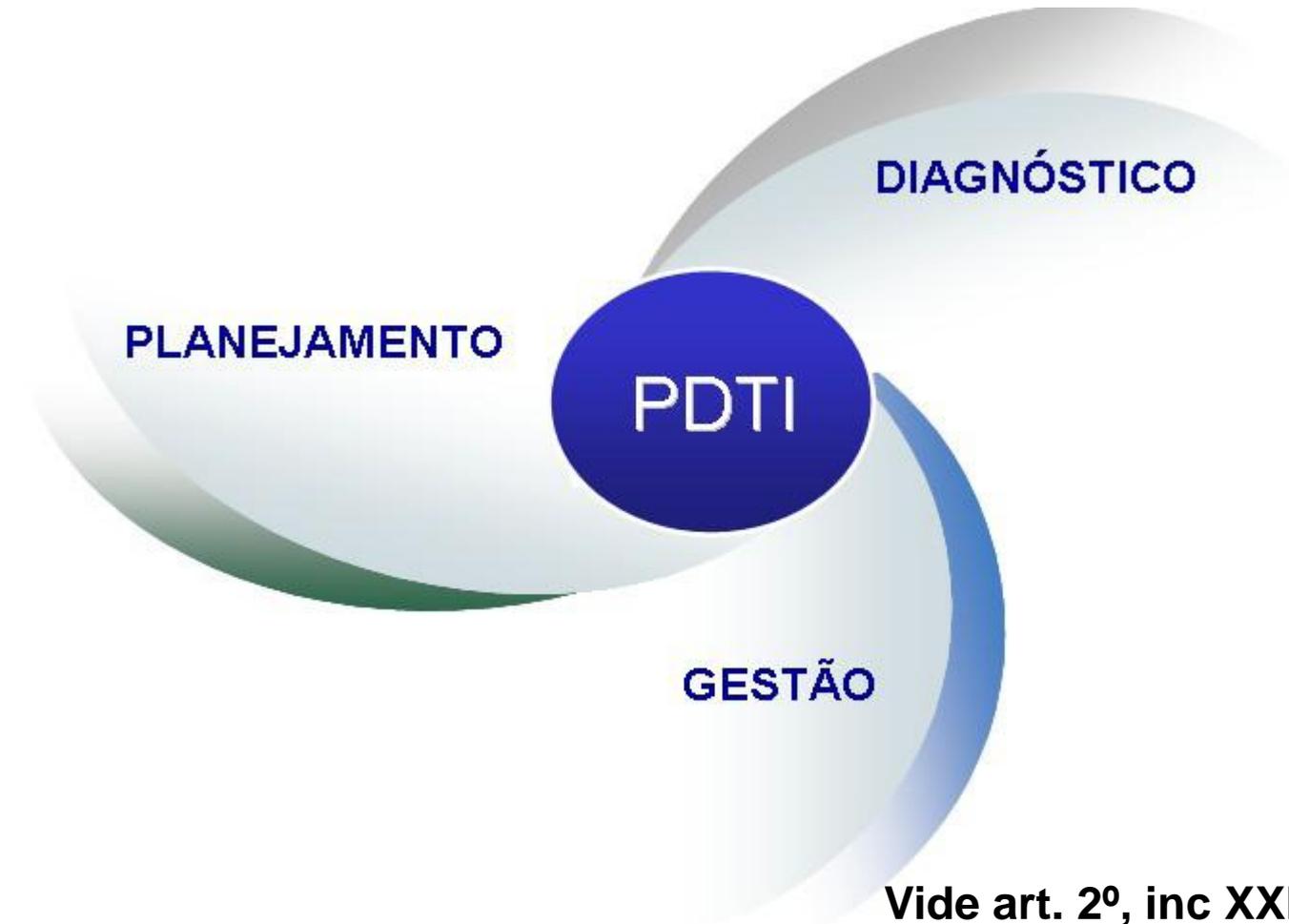
✓ **determinar, com qualidade, o quê e quanto se precisa adquirir e fazer, e para quê;**

✓ **Permitir a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração, eliminando desperdício, evitando fraude e reduzindo gastos para a instituição;**

Como deve ser o Planejamento de TI?

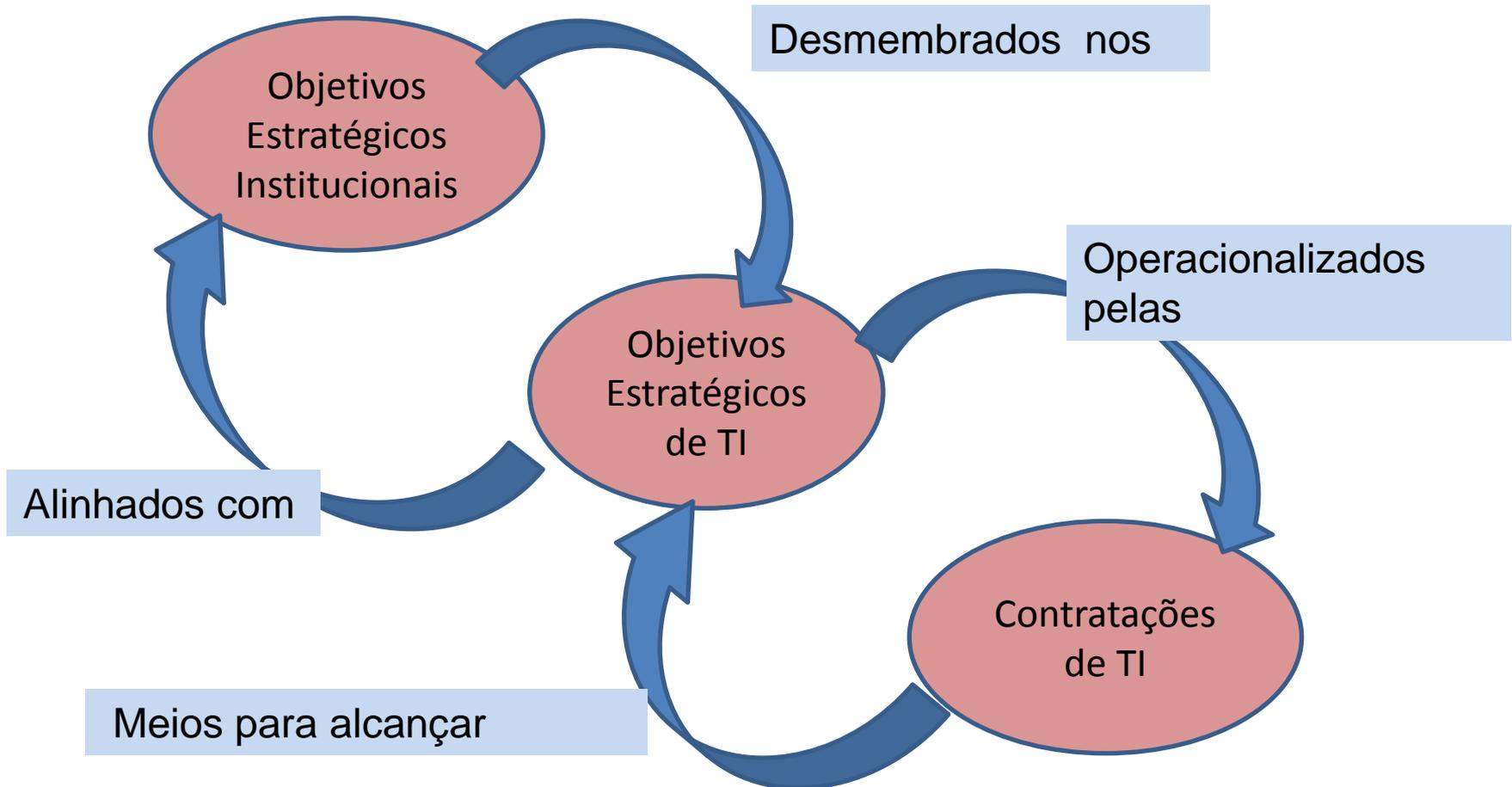
- documento **escrito, publicado e divulgado no âmbito da organização;**
- abrange ambientes **interno e externo, relativamente à área de TI;**
- elaborado com **participação das diversas subunidades** da área de TI;
- estabelece **indicadores de desempenho, em conformidade com os objetivos estratégicos da área de TI;**
- elaborado, preferencialmente, usando-se **métodos e técnicas conhecidos do mercado;**
- abrange **orçamento e estratégias de aquisição e de terceirização, relativamente à TI;**
- **acompanhado e avaliado periodicamente;**
- define, com base nos objetivos da organização, ou seja, com base no seu plano estratégico, que **recursos serão necessários contratar (plano de investimentos);**

Plano Diretor de TI - PDTI



Vide art. 2º, inc XXII IN04

Plano Diretor de TI - PDTI



Jurisprudência do TCU

- i. Acórdão 1.521/ 2003**
- ii. Acórdão 1.558/ 2003**
- iii. Acórdão 2.094/ 2004**
- iv. Acórdão 667/2005-TCU-Plenário**
- v. Acórdão 1.970/2006-TCU-Plenário**
- vi. Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário**
- vii. Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário**

- As atividades gerenciais podem ser terceirizadas?

- Quais atividades podem ser terceirizadas pela Administração Pública?

- E as atividades executivas?

Acórdão 786/2006-TCU-Plenário

Inconvenientes da delegação de gerência a empresas contratadas:

- dependência da empresa contratada quanto a:
 - ✓ sistemas institucionais;
 - ✓ decisão sobre especificações para futuras contratações;
 - ✓ continuidade dos serviços

- perpetuação de contratos de manutenção indeterminadamente;

- dificuldade no estabelecimento de mecanismos de proteção às informações;

Percebe-se, então, de todos esses problemas que:

- Existem atividades que são indelegáveis e essas correspondem às de **gestão de TI**.
- É necessário que essas atividades de gestão de TI sejam estabelecidas como um **núcleo contínuo, sob pena de** perda de informações essenciais ao gerenciamento do parque tecnológico, com riscos às contratações futuras, inclusive por mudanças inadvertidas no planejamento das atividades de TI.

As atividades de gestão de TI que **não devem ser delegadas:**

- ✓ planejamento
- ✓ definição
- ✓ coordenação
- ✓ supervisão
- ✓ controle

Delas dependem:

- A autoridade da Administração sobre a execução dos serviços;
- A independência da Administração perante as empresas prestadoras dos serviços;
- A segurança de informações e sistemas;
- A eficiência, eficácia e economicidade das contratações.

Instrução Normativa SLTI 04/2010

*“Art. 5º Não poderão ser objeto de contratação:
(...)”*

***II - gestão de processos de Tecnologia da Informação,
incluindo gestão de segurança da informação;
(...)”***

*§ 1º O suporte técnico aos processos de planejamento e avaliação da qualidade das Soluções de Tecnologia da Informação poderá ser objeto de contratação, desde que **sob supervisão exclusiva de servidores do órgão ou entidade;**”*

Jurisprudência do TCU

Acórdão 140/2005-TCU-Plenário

“Existe um núcleo de atividades de informática que são estratégicas: ou porque lidam com informações privilegiadas, ou porque tratam da fiscalização dos contratos, ou porque delas depende o funcionamento do próprio setor e das demais unidades que utilizam seus serviços, ou porque envolvem a tomada de decisão sobre a realização de despesas de vulto na aquisição de bens e contratação de serviços.”

Jurisprudência do TCU

Acórdão 140/2005-TCU-Plenário

“Quando essas atividades não são regularmente executadas, as chances de serem causados prejuízos à Administração aumentam consideravelmente.”

Portanto,

“Não é razoável que esses encargos sejam exercidos por servidores sem qualificação ou, dado o conflito de interesses, sejam terceirizados em razão das deficiências no quadro do órgão público”.

7

Indelegabilidade de Gestão

Quem então será responsável por estas
Atividades ?

Jurisprudência do TCU

Acórdão 667/2005-TCU-Plenário

*“(...) o Ministério precisa **dispor, de imediato, dos meios necessários para planejar, definir, especificar, supervisionar e controlar as** atividades das futuras prestadoras de serviços de informática, **sob pena de perder a autoridade sobre a operação de sistemas estratégicos e incorrer em desperdício de recursos públicos.**”*

Jurisprudência do TCU

Acórdão 667/2005-TCU-Plenário

“É indispensável que o Ministério possa, de forma independente das prestadoras de serviço, verificar quais as necessidades de serviços de informática, se as atividades terceirizadas atendem a essas necessidades e se tais atividades estão sendo devidamente desenvolvidas.”

“Não é razoável que as próprias executoras do serviço exerçam as tarefas de planejamento, definição, especificação, supervisão e controle em face da possibilidade de surgimento de conflitos de interesse causados pela falta de segregação de funções.”

Jurisprudência do TCU

Acórdão 786/2006-TCU-Plenário

*“9.8. alertar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre a **necessidade de prover os setores de informática** dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal **com estrutura organizacional e quadro permanente suficientes** para realizar, de forma independente das empresas prestadoras de serviços, o **planejamento, a definição, a coordenação, a supervisão e o controle das atividades de informática**, com a finalidade de **garantir a autoridade e o controle da Administração sobre o funcionamento daqueles setores;**”*

Art. 10. A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

- I - Análise de Viabilidade da Contratação;
- II - Plano de Sustentação;
- III - Estratégia da Contratação;
- IV - Análise de Riscos; e
- V - Termo de Referência ou Projeto Básico

O Planejamento da Contratação se inicia com o envio do Documento de Oficialização da Demanda – DOD à Área de Tecnologia da informação. Neste ponto, é atualizado o DOD e é feita a indicação da Equipe de Planejamento da Contratação.

DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA REQUISITANTE DA SOLUÇÃO			
Unidade/Setor/Depto.:		Data:	
Nome do Projeto:			
Responsável pela Demanda:		Telefone do Resp.:	
E-mail do Responsável:		SIAPE do Resp.:	
Integrante Requiritante:		Telefone do I.R.:	
E-mail do Integrante Requiritante:			
Fonte de Recursos:			

DEMAIS INTEGRANTES DE EQUIPE DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO			
Integrante Técnico:		Telefone do I.T.:	
E-mail do Integrante Técnico:			
Integrante Administrativo:		Telefone do I.A.:	
E-mail do Integrante Administrativo:			

Em seguida, três processos são executados em paralelo:

- Análise de Viabilidade da Contratação;
- o Plano de Sustentação
- Análise de Riscos, sendo que este último permeia todas as etapas do Planejamento da Contratação.

Análise de Viabilidade da Contratação;

O processo Análise de Viabilidade da Contratação tem por objetivo realizar uma análise detalhada sobre a viabilidade, ou não, da demanda gerada na fase de Iniciação e se encerra com a produção do Documento da Análise de Viabilidade da Contratação.

Plano de Sustentação;

O processo Plano de Sustentação tem como principal atividade a geração do artefato Plano de Sustentação, o qual visa garantir a continuidade do negócio, enquanto esse for necessário à Administração Pública.

Estratégia de Contratação;

Após a produção da Análise da Viabilidade e do Plano de Sustentação deverá, ser realizado o processo Estratégia de Contratação. Este processo visa a definição de critérios técnicos, obrigações contratuais, responsabilidades e definições de como os recursos humanos e financeiros serão alocados para atingir o objetivo da contratação.

Paralelamente, na Análise de Riscos, são analisadas e tratadas as ameaças que comprometem a contratação.