

Processo de contratação de software e serviços correlatos para entes governamentais

Cláudio Silva da Cruz

MSc, CGEIT, Auditor Federal de Controle Externo/TCU



Edméia Leonor Pereira de Andrade

MSc, CIO da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)



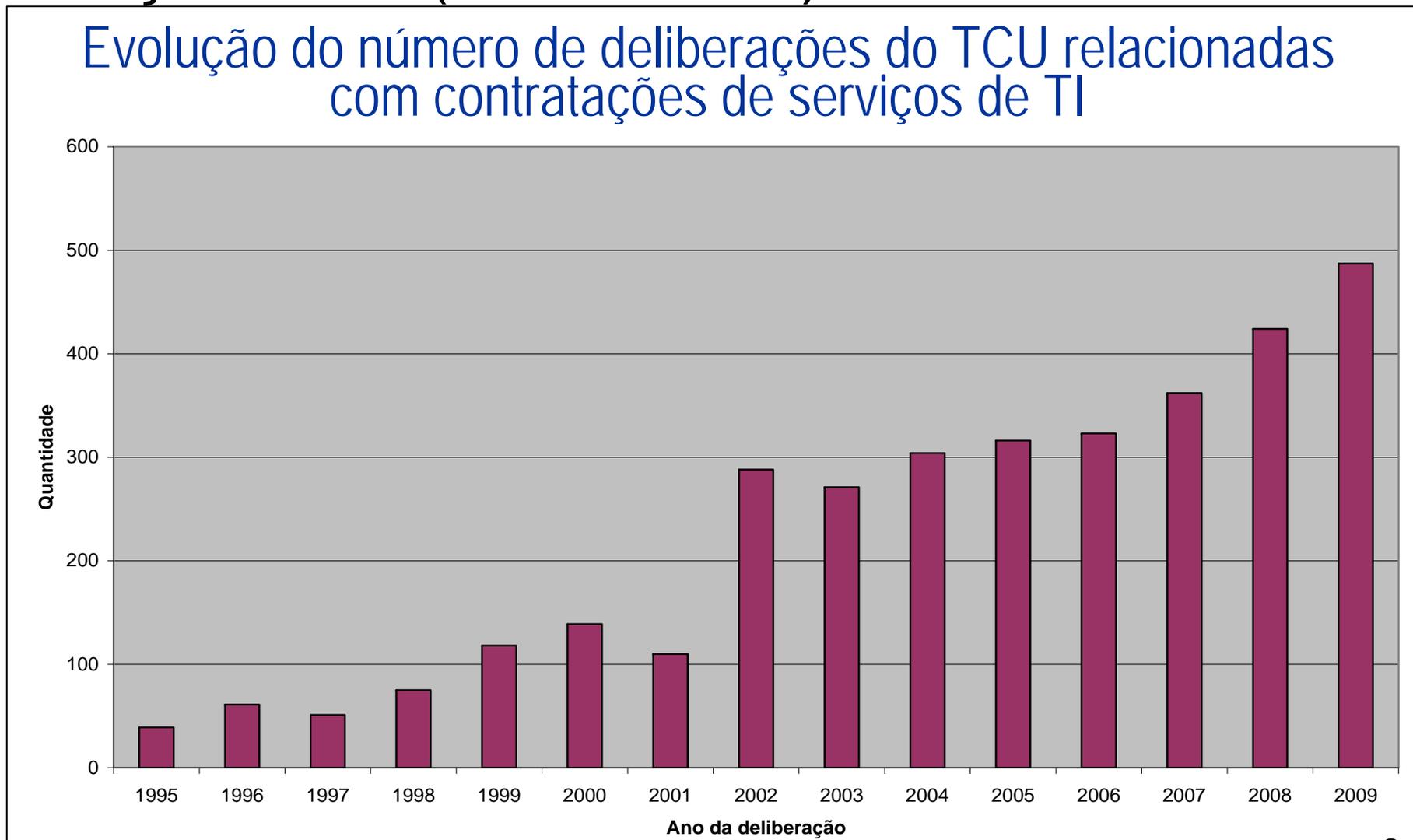
Rejane Maria da Costa Figueiredo

PhD, Faculdade FGA, Campus Gama – Universidade de Brasília (UnB)



- **Governo é grande contratador de S&SC**
 - **Em 2004, ~23% do mercado de outsourcing de TI**
(E-Consulting apud GONÇALVES; OLIVEIRA, 2004)
 - **Em 2007, gastos com TI: R\$ 6B**
(Ac1934/2007-P, primeira aproximação, sem detalhes)
 - **Em 2010** (Fonte: SIDOR, 2010, exclui empresas e S/A)
 - R\$ 632M em previsão explícita para Sw
 - R\$ 3,3B em previsão para serviços de TI que podem ser/conter S&SC

- Problemas recorrentes nas contratações de serviços de TI (inclui S&SC)



- Causas importantes: (CRUZ, 2008)
 - Ausência de processo estruturado de contratação
 - Falta de capacitação
 - em processo de contratação
 - em legislação e jurisprudência do setor público (complexas)
- O problema:
 - Como contratar S&SC bem e de forma aderente à legislação do setor público?

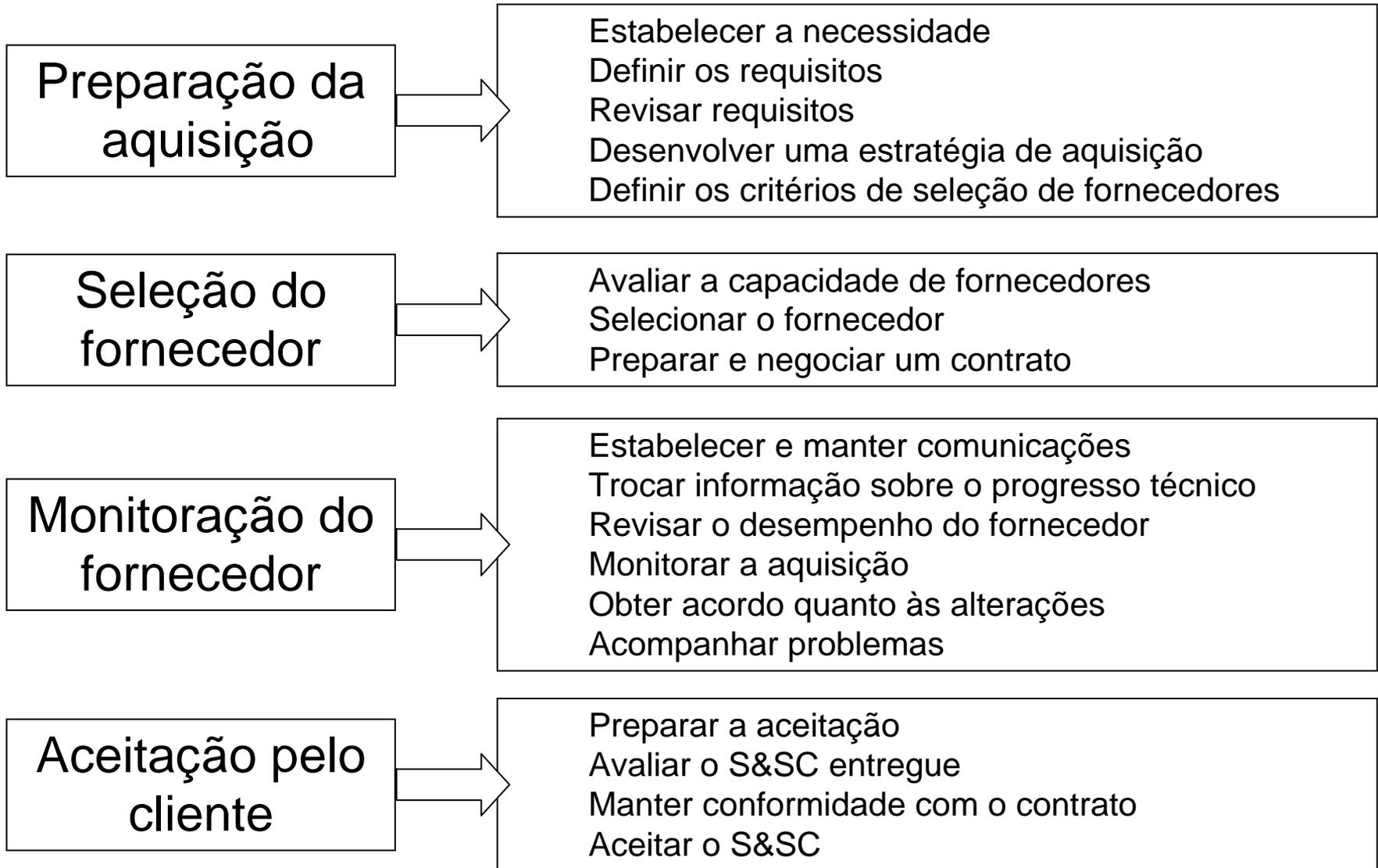
• Pesquisas anteriores

- Cardoso (2000): Prodabel, processo geral de contratação
- Barbosa et al. (2006): SP, gestão de contratos
- Cardoso (2006): MG, contratação de S&SC
- Andrade e Scalet (2007): personalização do MPS.BR-GA para MAPA
- Cruz (2008): BR, QRN: contratação de serviços no setor público federal
 - Modelos referenciados
 - Cobit
 - eSCM
 - PMBoK, cap. 12
 - PrATIco
 - MPS.BR-GA
 - Gespública
 - Legislação federal
 - 64 documentos (constituição federal; emenda constitucional; decreto-lei; lei; medida provisória; decreto; portaria; norma ministerial; decisão normativa)
 - Jurisprudência (TCU, STF, TST)
 - 57 documentos (súmulas, acórdãos e decisões)
 - Influenciou a criação da Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2008
 - Publicado pelo TCU (Ac1215/2009-P)

- Principais fontes escolhidas
 - MPS.BR – GA
 - É oficial no Brasil
 - Recebe investimento público
 - Parte do programa PBQP-SW
 - Modelo MPS.BR em crescente adoção
 - Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2008
 - Regula o processo de contratação de TI (Dec1048/1994 e Dec2271/1997)
 - Absorveu bons referenciais
 - Interesse do TCU (Ac786/2006-P)
 - Revisão prevista para 2010
 - Experiências decorrentes dos cursos práticos
 - TIControl (2 turmas)
 - ENAP (4 turmas)
 - Funiversa (4 turmas)

- Objetivo
 - Propor uma versão do MPS.BR–Guia de Aquisição
 - para entes da Administração Pública Federal
 - compatível com a atual legisl./jurisp. CSTI (IN4)
- Metodologia
 - Identificação do marco legal
 - Atualização das fontes (p.ex. IN4, Ac1603 e 2471/2008-P)
 - Identificação das necessidades de adaptação
 - Comparação IN4 x QRN x MPB.BR-GA
 - Ajustes do processo
 - Organização de fases, atividades e tarefas
 - Descrição

O MPS.BR-GA como é hoje ...



... e como poderia ser (.Gov)

Alta Adm/ComitêTI

1.Planejamento de TI

- 1.1 Identificar as necessidades de negócio
- 1.2 Definir diretrizes de TI alinhadas ao negócio
- 1.3 Definir macro-ações de TI
- 1.4 Identificar as principais contratações de TI
- 1.5 Reservar os recursos (RH, orçamento, prioridades etc.)

Área de TI

2.Planejamento da contratação

- 2.1 Analisar a viabilidade da contratação
- 2.2 Elaborar o plano de sustentação
- 2.3 Elaborar a estratégia de contratação
- 2.4 Analisar e tratar riscos
- 2.5 Analisar e demonstrar a economicidade da contratação
- 2.6 Elaborar e encaminhar a minuta do TR/PB

Área Administrativa

3.Seleção do fornecedor

- 3.1 Formalizar e aprovar o TR/PB
- 3.2 Selecionar fornecedor (por contratação direta)
- 3.3 Selecionar fornecedor (por licitação)
- 3.4 Ajustar a minuta do contrato
- 3.5 Assinar o contrato

Fase
momento
sequencial
com um responsável
principal

Atividade
algum paralelismo

Tarefa
detalhamento

Área de TI

4.Gestão do contrato

- 4.1 Iniciar o contrato
- 4.2 Encaminhar demandas
- 4.3 Realizar o monitoramento técnico
- 4.4 Executar a atestação técnica
- 4.5 Realizar o monitoramento administrativo
- 4.6 Tratar as demandas por alterações contratuais
- 4.7 Realizar o encerramento contratual e a transição

- 2.1.1 Analisar e justificar a necessidade
- 2.1.2 Fundamentar a motivação
- 2.1.3 Levantar e especificar requisitos
- 2.1.4 Analisar soluções de TI
- 2.1.5 Analisar preliminarmente riscos e impactos
- 2.1.6 Selecionar a solução de TI e justificar
- 2.2.1 Elaborar proced. de segurança de informação
- 2.2.2 Elaborar proced. de gestão de recursos
- 2.2.3 Elaborar proced. de transfer. de conhecimento
- 2.2.4 Elaborar proced. de transição contratual
- 2.2.5 Elaborar proced. de continuidade de negócio
- 2.3.1 Indicar o tipo de contratação
- 2.3.2 Definir termos contratuais
- 2.3.3 Definir a estratégia de independência
- 2.3.4 Indicar o gestor do contrato
- 2.3.5 Definir as responsabilidades da contratada
- 2.3.6 Definir orçam. detalhado e fonte de recursos
- 2.3.7 Definir os critérios técnicos de seleção
- 2.4.1 Identificar riscos da licitação
- 2.4.2 Identificar riscos dos serviços
- 2.4.3 Analisar probabilidade e impacto dos riscos
- 2.4.4 Planejar ações de mitigação de riscos
- 2.4.5 Planejar ações em contingências

- 3.2.1 Justificar a contratação direta
- 3.2.2 Negociar o contrato
- 3.2.3 Obter o exame e a aprovação jurídicos
- 3.2.4 Obter a aprovação da contratação
- 3.3.1 Elaborar o edital
- 3.3.2 Obter o exame e a aprovação jurídicos
- 3.3.3 Realizar consulta ou audiência pública
- 3.3.4 Realizar ajustes no edital
- 3.3.5 Publicar o edital
- 3.3.6 Responder a questionamentos/recursos
- 3.3.7 Receber e julgar as propostas
- 3.3.8 Adjudicar o objeto
- 3.3.9 Homologar a licitação

- 4.1.1 Elaborar o plano de inserção
- 4.1.2 Repassar conhecimento
- 4.1.3 Alocar infraestrutura
- 4.1.4 Designar as pessoas para papéis
- 4.1.5 Realizar a reunião de iniciação
- 4.2.1 Receber demandas de negócio
- 4.2.2 Elaborar a ordem de serviço
- 4.2.3 Assinar a ordem de serviço
- 4.3.1 Acompanhar a execução da ordem de serviço
- 4.3.2 Gerenciar riscos
- 4.3.3 Determinar ação corretiva
- 4.3.4 Providenciar alterações da ordem de serviço
- 4.4.1 Receber os serviços concluídos
- 4.4.2 Avaliar os serviços
- 4.4.3 Rejeitar serviços inadequados
- 4.4.4 Aceitar serviços adequados
- 4.5.1 Acompanhar os serviços em execução
- 4.5.2 Avaliar cumprimento do contrato
- 4.5.3 Aplicar sanções
- 4.5.4 Corrigir desatendimento contratual
- 4.5.5 Calcular valores dos serviços e impostos
- 4.5.6 Liquidar a despesa
- 4.5.7 Autorizar emissão de fatura/note fiscal
- 4.5.8 Verificar regularid.fiscal/comercial/traball./previid.
- 4.5.9 Efetuar pagamento dos serviços
- 4.6.1 Tratar alteração de quantitativos
- 4.6.2 Tratar alteração de prazos de execução
- 4.6.3 Tratar alteração de cláusulas contratuais
- 4.6.4 Tratar alteração técnica
- 4.6.5 Tratar readequação de preços
- 4.6.6 Tratar prorrogação do contrato
- 4.6.7 Tratar suspensão do contrato
- 4.6.8 Tratar rescisão do contrato
- 4.7.1 Realizar proced. de transferência de conhecimento
- 4.7.2 Realizar proced. de transferência de recursos
- 4.7.3 Realizar proced. de segurança da informação
- 4.7.4 Verificar a quitação de encargos traball./previid.

Resultados (exemplo de tarefa)

Id.	Tarefa
Pla-t1	<p data-bbox="193 214 917 264">Analisar e justificar a necessidade</p> <p data-bbox="193 278 425 328">Descrição:</p> <p data-bbox="260 342 1912 771">Estabelecer as necessidades a serem atendidas por meio da contratação, desenvolvimento ou melhoria de um produto ou serviço de software. Durante essa tarefa são analisadas o efetivo escopo das necessidades e resultados que a organização pretende atingir com o projeto de contratação. Esta tarefa é fundamental, pois indica a primeira tomada de decisão quanto ao prosseguimento do projeto e que resultados são esperados pela organização após a efetivação da contratação.</p> <p data-bbox="193 785 647 835">Produtos requeridos:</p> <ul data-bbox="260 849 1265 963" style="list-style-type: none">Pti-p1 – Identificação das necessidades de negócioPti-p2 – Ações de TI priorizadas <p data-bbox="193 978 821 1028">Responsável: Área de Negócio</p> <p data-bbox="193 1042 705 1092">Participantes: Área de TI</p> <p data-bbox="193 1106 589 1156">Produtos gerados:</p> <ul data-bbox="260 1170 1758 1220" style="list-style-type: none">Pla-p1 – Documento da análise e justificativa da necessidade da contratação <p data-bbox="193 1235 695 1285">Legislação relacionada:</p> <p data-bbox="260 1299 1912 1406">Decreto nº 2.271/1997, art. 2º; Decreto nº 3.555/2000, art. 8º, III, “b”; Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2008, art. 10, I e II.</p>

• Principais diferenças

- Fases (exig. legal; inicia próxima qdo termina anterior)
- Atividades (admitem algum paralelismo)
- Definição de necessidade, prioridade e alocação dos recursos pela AA/CTI (Decreto nº 2.271/1997)
- Análise do mercado com justificativa de escolhas
- Análise de riscos e impactos
- Análise de benefícios e economicidade
- Elaboração de Plano de Sustentação
 - Segurança, gestão de recursos, transf. de conhecimento, transição contratual e continuidade de negócio
- Procedimento licitatório
- Exigências legais para gestão de contrato
 - Ordem de serviço
 - Registro dos atos administrativos
 - Segregação: fiscal x gestor x administrador do contrato
 - Segregação: recebimento provisório x definitivo
 - Liquidação da despesa pós-recebimento definitivo
 - Ajustes contratuais
 - Transição contratual

- Relevância
 - Atende Ac1603/2008-P, 9.1.6 (processo formal de contratação)
 - Aumento do valor da TI (benefício mais claro)
 - Estímulo à qualidade de Sw (valorização do processo de Sw como requisito)
 - Aumento participação de MPEs (divisão objeto)
- Impacto
 - Softex (contribuição ao modelo MPS.BR)
 - SLTI (aperfeiçoamento da IN4; partic. MPEs)
 - Gestores públicos (adoção de processo formal)
 - MCT (contribuição ao PBQP-SW)

- **Abrangência**
 - Esfera federal e convênios
 - aplicável a estados/municípios (pouca adaptação)
- **Inovação**
 - **Processo + Requisitos legais**
 - Interação mais produtiva entre áreas (AA/Neg/TI/Jur/Adm)
 - Contextos compartilhados
 - Linguagem comum
 - Redução de retrabalho
 - Maior celeridade
 - Aumento eficiência
 - Prazos menores
 - Valores menores
 - Aumento eficácia (sucesso das contratações)

- Atende ao problema de pesquisa
- Atende ao Ac1603/2008-P, 9.1.6
- Bom potencial para auxiliar gestores públicos
- Em andamento:
 - Definição de *templates* (até JUL2010)
 - Teste de campo (AGO2010)
 - Treinamento + aplicação Embrapa (~270 alunos)
 - Refinamento/ajustes/estabilização (NOV2010)
 - Adaptação às normas recentes
 - Decreto 7174/2010
 - Medida Provisória 472/2009
 - Revisão da IN4 (prevista para SET/OUT2010)
 - Publicações planejadas
 - Artigo (submissão em NOV2010)
 - Livro (OUT2010-JAN2011)