

Contratação de serviços de tecnologia da informação em órgãos públicos federais, alinhado com a instrução normativa nº 04 do ministério do planejamento orçamento e gestão

Ageu Tavella Goncalves¹

Resumo

O presente estudo tem por objetivo verificar a importância das contratações de Tecnologia da Informação (TI) para a melhoria nos serviços dos setores públicos. A TI assumiu nos últimos anos um papel imprescindível no contexto das Organizações Públicas Brasileiras. A principal meta da TI é a utilização da informação efetiva como suporte às práticas organizacionais. É a TI que apoia as organizações a atenderem as exigências por agilidade, flexibilidade, efetividade e inovação. Nesse contexto, na busca por uma Administração Pública que preze pela melhor gestão dos recursos e maior qualidade na prestação de serviços aos cidadãos, torna-se essencial a realização de um bom planejamento de TI que viabilize e potencialize a melhoria contínua do desempenho organizacional.

Palavras chave: Contratações de TI, TI na Administração Pública, Plano de Ação, IN04 – Instrução Normativa 04 - MPOG.

Abstract

The present study aims to verify the importance of hiring Information Technology (IT) to improve services in the public sectors. IT has assumed in recent years an indispensable role in the context of the Brazilian Public Organizations. TI's primary goal is to use effective information to support organizational practices. It is IT that supports organizations to meet the requirements for agility, flexibility, effectiveness and innovation. In this context, in the search for a Public Administration that values the better management of resources and greater quality in the provision of services to citizens, it is essential to carry out good IT planning that enables and enhances the continuous improvement of organizational performance.

Key words: IT contracting, IT in Public Administration, Plan of Action, IN04 - Normative Instruction 04 – MPOG.

¹ Graduado em Sistemas de Informação pela FACULDADE DE ENSINO SUPERIOR DE SÃO MIGUEL DO IGUAÇU (2009). Atualmente é Servidor Público Federal na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA.

1. INTRODUÇÃO

Com a chegada de novos recursos de Tecnologia da Informação (TI) na Administração Pública, houve grandes alterações no setor. Mudou a visão e a forma de trabalho no setor público, fazendo com que as organizações buscassem novos modelos para atingirem uma melhor eficiência para prestarem serviços de qualidade aos novos usuários destas TI, melhorando a qualidade, dando transparência aos atos públicos.

A informação sempre foi utilizada na vida humana, através dela houve a necessidade de organizar, independente do tamanho ou atividade exercida. Ela precisa de informações para prosseguir com suas metas e missões, para atingir seu objetivo. Assim sendo, faz-se necessário ter na organização uma infraestrutura adequada para poder manipular uma grande quantidade de dados, necessitando conhecer o funcionamento dos Sistemas de Informação, suas funcionalidades e aplicações.

Para que a TI no setor público avance com qualidade sem infringir a lei, mas que possa acompanhar os avanços delas. Cada organização, seja ela, pública ou privada, possui um público-alvo para o qual atua produzindo bens ou serviços, comumente denominados por cliente. No caso de empresas, este público é o consumidor, enquanto que para a organização pública, o seu “consumidor” é o cidadão.

A gestão da TI na administração pública tem o dever de obter a eficácia organizacional e principalmente o ambiente externo, que diferencia a qualidade dos serviços prestados ao cidadão, contribuindo para uma atuação eficaz do poder público na área de atuação de sua competência.

Com a fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), foi possível detectar uma grande quantidade irregularidades e impropriedades em contratações de serviços de TI. Diante disso, ele recomendou a elaboração de um modelo de licitação e contratação de serviços de TI com processos mais maduros e a sua implantação nos órgãos e entidades sob a coordenação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Em razão dessa recomendação do TCU e de outras semelhantes como as recomendações constantes dos Acórdãos 1.603 e 2.471/2008-TCU-Plenário (BRASIL, 2008c, 2008d), o Governo Federal Brasileiro, por meio da SLTI/MP, que é o órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), tem implementado medidas que inauguram uma nova fase na política de TI, especialmente no

que diz respeito às diretrizes para a contratação de serviços de TI pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Conquanto, com as legislações vigentes, os serviços e operações subordinados às novas tecnologias, aliando o serviço a um ambiente tecnológico baseado na utilização de redes, sistemas, equipamentos e alta tecnologia que levaram a gestão pública a utilizar esses recursos para a prestação de serviços com níveis melhores de qualidade e transparência aos cidadãos, isto torna-se possível quando há investimentos em tecnologia, inovação incorporada ao valor dos serviços oferecidos.

Portanto, devido a tal necessidade a Administração Pública Federal (APF), fez investimentos em treinamento aos funcionários públicos, equipamentos e serviços de TI, para que pudessem melhorar o seu conhecimento e dominar a manipulação destas tecnologias, adquirindo as habilidades requeridas para a melhoria da prestação de serviço.

A partir das tais necessidades a SLTI, criou algumas Instruções Normativas, regulamentando que todas as contratações de Soluções de Tecnologia pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) serão disciplinadas pela Instrução Normativa 04 (IN 04) de 11 setembro de 2014.

2. INSTRUÇÃO NORMATIVA SLTI/MP IN 04/2010

A Instrução Normativa SLTI/MP 4/2010 (BRASIL, 2010c), conhecida entre os gestores públicos de TI pela sigla IN04, foi publicada inicialmente em maio de 2008 e depois atualizada em novembro de 2010. A IN04 dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do SISP do Poder Executivo Federal. A estrutura dessa norma provê mecanismos de governança para contratações de serviços de TI conforme a Figura 1:

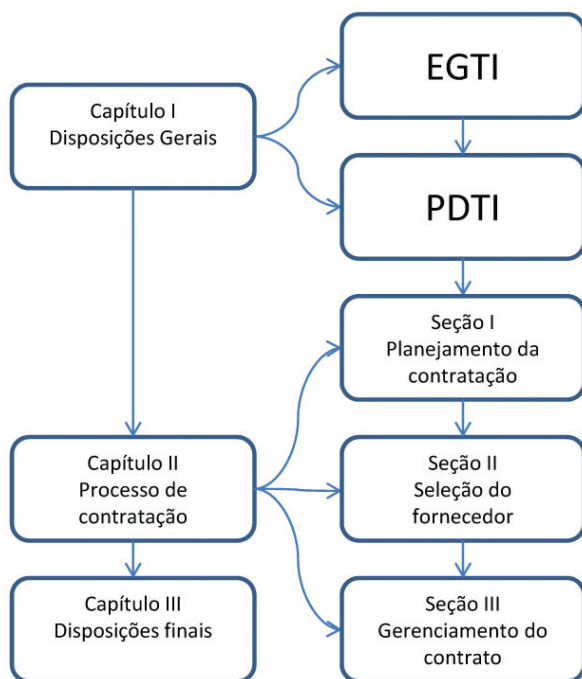


Figura 1: Fonte: com base na IN4 (BRASIL, 2010c)

- a) No nível mais elevado está a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), elaborada pelo órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática SISP, estabelecido pelo Decreto 1.048/1994 (BRASIL, 1994). A EGTI é revisada anualmente e contém orientações gerais para as áreas de TI dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;
- b) No nível seguinte, encontra-se a obrigatoriedade da formulação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), por parte de cada órgão ou entidade integrante do SISP. Neste documento são apresentados a avaliação e o diagnóstico dos recursos de TI, as necessidades de informação identificadas pelo órgão, além do planejamento de investimentos, recursos humanos e sua capacitação, aquisição de equipamentos, e contratações de serviços de TI;
- a) No nível mais básico, encontra-se o processo de contratação de serviços de TI, constituído das fases de planejamento da contratação, de seleção do fornecedor e de gerenciamento do contrato.

Com o aumento das demandas de TI e tendo em vista as necessidades da APF, fez-se necessário a criação de uma Instrução Normativa (IN) que regulamentasse as contratações de TI na APF. As fiscalizações do TCU sobre licitações e contratos de TI

a partir de 2001 identificaram vários problemas, tais como os exemplificados por Braga (2009):

1. Ausência de posse/domínio de seus sistemas e bases de dados;
2. Completa dependência tecnológica;
3. Ações paralelas, sem coordenação;
4. Sistema contratado, pago, mas inservível;
5. Sistema contratado, pago, desenvolvido, servível, mas não implantado;
6. Ausência de Plano de Continuidade do Negócio (PCN).

Em 2006, novas evidências de que alguns problemas que acometiam essas contratações eram recorrentes (BRASIL, 2006b, itens 68 e 69 do voto do relator), levaram o TCU a recomendar à SLTI do MPOG a fazer uma norma que regulasse o processo de contratação de serviços de TI na Administração Pública Federal (BRASIL, 2006b, item 9.4).

3. IMPORTÂNCIA DAS CONTRATAÇÕES DE TI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (APF) E FISCALIZAÇÃO

Para podermos julgar (avaliar) a importância das contratações de serviços de TI na Administração Pública, é necessário, fazer uma análise dos gastos das contratações e aquisições que a APF teve nos últimos anos, pois, as despesas de TI passaram a ser item específico na previsão orçamentária, da Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Programa de Dispêndios Globais (PDG) a partir de 2010, após a atuação do TCU junto ao MPOG decorrente de fiscalização realizada em 2007 (Acórdão 371/2008-TCU - Plenário), concluído tal trabalho, ficou claro que não havia meios de como identificar com precisão quais os gastos com TI.

Assim sendo, para o exercício de 2014, o orçamento de TI teve um total de R\$ 16,3 bilhões, de acordo com as informações encaminhadas ao TCU pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pelo Departamento das Empresas Estatais (DEST). Do montante mencionado acima mais de R\$ 9 bilhões corresponde ao orçamento das empresas estatais. O restante (R\$ 7,3 bilhões) está dividido entre as demais organizações públicas federais, distribuídas por função como segue:

Previsão da despesa de TI por função (2014)	
Função	Total em R\$
01 - Legislativa	155.808.235,00
02 - Judiciária	753.765.713,00
03 - Essencial à Justiça	187.813.910,00
04 - Administração	2.506.536.642,00
05 - Defesa Nacional	347.137.401,00
06 - Segurança Pública	323.193.958,00
07 - Relações Exteriores	41.345.500,00
08 - Assistência Social	65.480.000,00
09 - Previdência Social	440.818.219,00
10 - Saúde	496.218.034,00
11 - Trabalho	59.089.039,00
12 - Educação	616.776.727,00
13 - Cultura	55.953.183,00
14 - Direitos da Cidadania	26.009.430,00
15 - Urbanismo	117.300.000,00
18 - Gestão Ambiental	98.408.800,00
19 - Ciência e Tecnologia	200.787.741,00
20 - Agricultura	96.671.589,00
21 - Organização Agrária	32.263.361,00
22 - Indústria	153.029.440,00
23 - Comércio e Serviços	134.955.304,00
24 - Comunicações	21.246.126,00
25 - Energia	69.307.991,00
26 - Transporte	268.425.254,00
27 - Desporto e Lazer	10.435.741,00
28 - Encargos Especiais	12.128.093,00

Tabela 1: Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tratando-se de licitações, sabe-se que poucas pessoas da área de TI se dispõem ao árduo e exaustivo trabalho de preparar um termo de referencia que subsidiara a licitação, pois isto não compete à área de TI, mas sim a área administrativa.

De acordo com a norma ABNT NBR ISO/IEC 38500 – Governança Corporativa de Tecnologia da Informação (ABNT, 2009b, p. 3), a governança corporativa de TI “significa avaliar e direcionar o uso da TI para dar suporte à organização e monitorar seu uso para realizar planos. Inclui a estratégia e as políticas de uso da TI dentro da organização”. Sendo assim, há três itens básicos que a alta administração de uma organização deve realizar para governar adequadamente o uso da TI:

- a) Avaliar o uso atual e futuro da TI;
- b) Orientar (Dirigir) a preparação e a implementação de planos e políticas para assegurar que o uso da TI atenda aos objetivos de negócio;
- c) Monitorar o cumprimento das políticas e o desempenho em relação aos planos. (ABNT, 2009b, p. 7-8).

A Figura na sequencia mostra o ciclo Avaliar, Dirigir e Monitorar, os elementos e os relacionamentos necessários para a governança de TI. Esse ciclo baseia-se principalmente nas

necessidades de negócio, identificadas e monitoradas de forma alinhada aos processos de negócio e aos projetos e operações de TI.

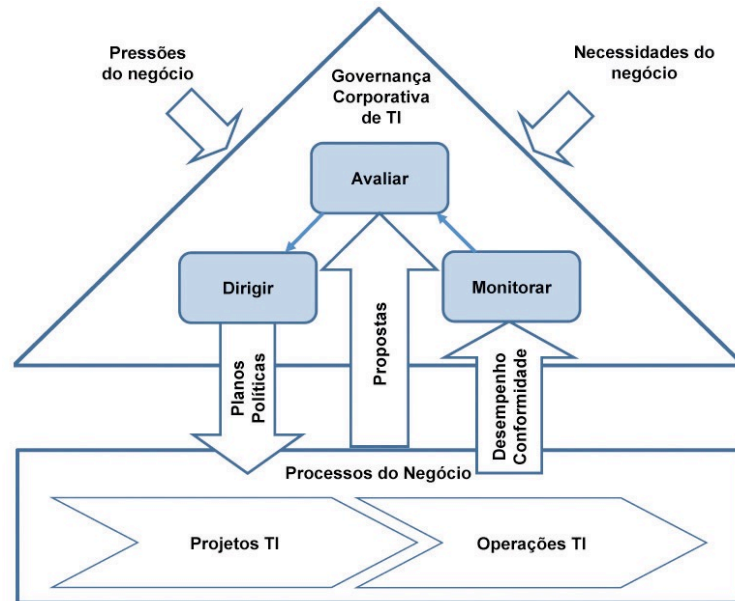


Figura 2: Figura 2. Modelo para Governança Corporativa de TI Fonte: BARBOSA, 2006, p. 7.

É de suma importância que, nas contratações de TI, antes do lançamento do edital, que nas licitações, seja realizado um levantamento das reais necessidades do setor, conseguindo, assim maior eficiência nas aquisições, atendendo melhor as necessidades da área. Esse levantamento evitaria transtornos em relação ao direcionamento do objeto, falta de descrição minuciosa dos componentes, serviços, etc. Há uma diretriz clara no sentido de que as organizações públicas definam e institucionalizem seus processos de contratação de serviços de TI.

BARBOSA et al., 2006, p. 3, 5; & WEILL; ROSS, 2006, p. 37, 225, 241, afirmam que a “contratação de serviços de Tecnologia da Informação (TI) pode ser considerado um dos principais processos para a consolidação de uma boa Governança de TI”.

Para Davemport, Marchand e Dickson (2004, p.21-22) acreditam que as práticas de TI teriam o potencial de melhorar o desempenho empresarial se as prioridades de TI estiverem adequadamente alinhadas aos negócios e se colaborarem de forma eficaz no fornecimento de aplicações e infraestrutura, o que ocorreria essencialmente de quatro maneiras:

- A TI melhoraria a eficiência das operações empresariais (operações financeiras, de produção, etc.);

- A TI melhoraria as comunicações, dando apoio ao funcionamento tranquilo dos processos;
- A TI facilitaria a tomada de decisões gerenciais através da disponibilização de informações adequadas;
- A TI apoiaria a inovação no desenvolvimento de novos produtos e serviços e facilitaria novas iniciativas.

4. PLANO DE AÇÃO BRASILEIRO – OPEN GOVERNAMENT PARTNERSHIP (OGP)

Com a criação da Instrução Normativa nº 4 de 13 de abril de 2012, que institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, resultado da parceria celebrada em setembro de 2011 entre o Brasil e outros sete países, cuja coliderança competia ao Brasil nos anos de 2011 e 2012, ficou estabelecido no Decreto s/nº de 15 de setembro de 2011, que instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, tendo como compromisso do governo implantar a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos.

O 2º Plano de Ação Brasileiro foi desenvolvido conjuntamente pelo Governo Federal e por diversos setores da sociedade civil, tendo como vigência o período de maio de 2013 a junho de 2016. Dos 52 compromissos assumidos pelo Brasil no documento, 36 foram integralmente implementados e 16 ainda se encontram com grau de cumprimento substantivo ou limitado.

Situação	Quantidade	Proporção
Implementados	36	69%
Em andamento	16	31%
TOTAL	52	100%

Tabela 2: Fonte: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/no-brasil/planos-de-acao-1/2o-plano-de-acao-brasileiro>

O Relatório Final de autoavaliação do 2º Plano de Ação, publicado em novembro de 2016, apresenta um detalhamento minucioso sobre o grau de implementação dos 52 compromissos pactuados, assim como as justificativas dos órgãos sobre execução substantiva ou limitada desses compromissos. Considerando que o direito à informação constitui fundamento básico da democracia e que para o cidadão exercê-lo plenamente deve lhe ser facilitado o acesso a informações primárias, íntegras, autênticas e atualizadas.

Conforme disposto no art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que determina ao Poder Público a adoção de instrumentos de transparência na gestão fiscal em meios eletrônicos de acesso público as informações orçamentárias e prestações de contas. Tendo entrada em vigor a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

O resultado da parceria firmada pelo Brasil espera-se que várias outras políticas públicas contribuam para a melhoria garantindo o acesso a informação. Como uma das primeiras decorrências da OGP, tendo a INDA como política para garantir e facilitar o acesso pelos cidadãos, sociedade e, em especial, as diversas instâncias do setor público aos dados e informações produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo federal, tendo os seguintes objetivos:

- I. Definir, estruturar e coordenar a política de dados abertos, bem como estabelecer o seu modelo de funcionamento;
- II. Promover o ordenamento na geração, armazenamento, acesso, e compartilhamento de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade;
- III. Definir e disciplinar os padrões e os aspectos técnicos referentes à disponibilização e disseminação de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade;
- IV. Promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação e evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal;
- V. Apoiar, capacitar e fornecer suporte para a publicação de dados abertos aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA que não possuem prática, cultura e atribuições finalísticas de disseminação de dados;
- VI. Buscar a melhoria contínua da publicação de dados abertos, baseando-se nas melhores práticas concebidas nos cenários nacional e internacional;
- VII. Promover a colaboração entre governos dos os diferentes níveis da federação e entre o Poder Executivo federal e a sociedade, por meio da publicação e do reuso de dados abertos;
- VIII. Promover e apoiar o desenvolvimento da cultura da publicidade de dados e informações na gestão pública;
- IX. Disponibilizar tecnologias e apoiar as ações dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA na implementação da transparência ativa por meios digitais;
- X. E promover a participação social na construção de um ecossistema de reuso e de agregação de valor dos dados públicos. (MPOG, IN nº 4, Art. 1º, incisos I-X).

5. CONCLUSÃO

Portanto, mesmo com o alto investimento em TI todo ano pela APF, a gestão pública cresce a cada dia necessitando prestar um serviço público de qualidade e cumprir as legislações com transparência. Para isso é necessário investir cada vez mais em TI, pois os serviços relacionados a ela, é que dão suporte para que os objetivos de prestar um bom serviço ao cidadão sejam alcançados e aperfeiçoados a cada dia.

A estrutura da IN04 provê mecanismos de governança para contratações de serviços de TI, ela viabilizou as contratações e a fiscalização das aquisições na APF. Tão logo, houve a necessidade de um maior envolvimento de outras áreas nas aquisições de TI. Quer seja da área demandante, ou administrativa, que é o setor responsável por dar continuidade e fazer fluir toda a licitação. Com isso percebeu-se que é possível ampliar ainda mais a possibilidade de ter uma aquisição de TI bem-sucedida, que efetivamente seja ela de equipamentos ou contratação de serviço que vai trazer aquele resultado esperado.

Importante destacar a fiscalização do TCU, e a edição de vários acórdãos, alguns mencionados neste, ficou transparente que existe uma grande quantidade irregularidades em contratações de serviços de TI. Diante do exposto, como órgão fiscalizado da APF fez algumas recomendações mencionadas neste. Com a adoção de processos mais maduros, ficando a implantação nos órgãos e entidades sob a coordenação da SLTI do MPOG.

Com a instituição do INDA e a parceria firmada entre Brasil e outros sete países, acreditamos que tal parceria possa garantir e facilitar o acesso pelos cidadãos, pela sociedade e, contribuindo para uma maior transparência dos atos da APF, para com os cidadãos.

Assim sendo, é de suma importância que nas contratações de TI, antes do lançamento do edital, seja realizado um levantamento das reais necessidades do setor, envolvendo todas as áreas interessadas, conseguindo uma maior eficiência nas aquisições, atendendo melhor as necessidades e tal levantamento evitaria transtornos em relação ao direcionamento do objeto, aquisições sem planejamento, falta de descrição minuciosa dos componentes, serviços, e que todos os órgãos da APF, faça suas aquisições, respeitando as orientações do TCU, e aplicando o que é estabelecido na IN04.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Instrução normativa nº 4, de 12 de novembro de 2010.

Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp) do Poder Executivo Federal. 2010c. Disponível em: <https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/Orientacoes%20Especificas%20-%20Marco%20de%202017.pdf/view> Acesso em: 29 de março 2017.

ANÁLISE DO AUTODIAGNÓSTICO E LEVANTAMENTOS COMPLEMENTARES DO SISP – 2008 A 2014 - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2015.

Elaborado por João Alberto Muniz Gaspar - MP

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação : riscos e controles para o planejamento da contratação / Tribunal de Contas da União. – **Versão 1.0.** – Brasília: TCU, 2012. 527 p. **1. Tecnologia da informação - contratação. 2. Administração pública – controle – Brasil.1. I. Título.**

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório sistêmico de fiscalização de tecnologia da informação : tecnologia da informação / Tribunal de Contas da União; Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. – Brasília : TCU, **Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, 2015. 60 p. – (Relatório Sistêmico de Fiscalização - Fisc)** Relatoria ministro: **WALTON ALENCAR RODRIGUES**

BRASIL. TCU. **Acórdão 371/2008-TCU-Plenário.** 2008. Disponível

Em:http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/boas_praticas/acordao371.pdf acessado em 29/03/2017

BRASIL. TCU. **Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário.** 2008. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3430323639&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1> acessado em 29/03/2017

BRASIL. TCU. **Acórdão 2.471/2008-TCU-Plenário.** 2008. Disponível

em:

http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/boas_praticas/TCUacordao2471.pdf acessado em 29/03/2017

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf> acessado em 28/03/2017

<http://dados.gov.br/paginas/instrucao-normativa-da-inda> acessada em 29/03/2017

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf> acessado em 28/03/2017.

ABNT NBR ISO/IEC 38500 – **Governança Corporativa de Tecnologia da Informação** (ABNT, 2009b, p. 3, p. 7-8).

Apostila, **METODOLOGIA CIENTÍFICA** do Curso de Pós Graduação “LATU SENSU em Tecnologia da Informação pela FAVENI (Faculdade Venda Nova do Imigrante) Espírito Santo

BARBOSA et al., 2006, p. 3, 5; WEILL; ROSS, 2006, p. 37, 225, 241

Davenport, Marchand e Dickson (2004, p.21-22)

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 4, DE 11 DE SETEMBRO DE 2014

https://www.governoeletronico.gov.br/documentos-e-arquivos/IN%204%202014_compilada.pdf acessado em 28/03/2017.

Open Government Partnershio 2º Plano de Ação Brasileiro (versão em Português)

<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/2-plano-acao-brasil-2013-15.pdf> acessado em 28/03/2017.

Processo de Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação para Organizações Públicas N. 7 (2011) – Brasília Ministério da Ciência e Tecnologia Secretaria de Política de Informática, 2011 212 p. Tecnologia da Informação - Processo de Contratação de Serviços de Tecnologia da Informação para Organizações Públicas

Ministério da Ciência e Tecnologia. Secretaria de Política de Informática

Cláudio Silva da Cruz

Edméia Leonor Pereira de Andrade

Rejane Maria da Costa Figueiredo